Collection **CEPRISCA**

Polices et justices de l'environnement :
le cas de la Picardie

Collection **CEPRISCA**

puf

GIP Droit et Justice

Convention n°26.09.15.10

Sommaire

Rapport général
par Jacqueline Flauss-Diem, Professeur de droit privé à l'Université de Picardie Jules Verne, CEPRISCA

LES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE

L'administration de l'environnement en Picardie ; quelle organisation pour les polices de l'environnement ?
par Florence Jamay, Maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne, CURAPP

LES JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE

Analyse du traitement pénal des affaires d'infractions environnementales par trois TGI de la région Picardie : Amiens, Saint-Quentin et Soissons
par José Lefebvre, Maître de conférences en droit privé à l'Université de Picardie Jules Verne, CEPRISCA

Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens : un contentieux résiduel mais substantiel
par Florence Jamay

LES ASSOCIATIONS, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES ENTREPRISES FACE AUX POLICES ET JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT

Polices et justices de l'environnement en Picardie et associations
par Nicole Decoopman, Professeur de droit privé à l'Université de Picardie Jules Verne, CEPRISCA

Les collectivités territoriales et les polices de l'environnement
par François Rangeon, Professeur de science politique à l'Université de Picardie Jules Verne, CURAPP

Entreprises picardes et normes environnementales
par Jacqueline Flauss-Diem

Conclusion générale
par Jacqueline Flauss-Diem

RAPPORT GENERAL
SUR LES POLICES ET JUSTICES DE
L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE

RAPPORT GÉNÉRAL

Jacqueline Flauss-Diem
Professeur de droit privé
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CEPRISCA

LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE

La recherche qu'a entamée le CEPRISCA (Centre de droit privé et de sciences criminelles d'Amiens, Université de Picardie Jules Verne) en réponse à l'appel d'offres lancé par le GIP « Droit et justice », sur le thème « Polices et justices de l'environnement », se voulait originale par deux aspects : par la problématique adoptée quant à la finalité de l'étude menée, d'une part, et par sa délimitation géographique, d'autre part. Il s'agissait en effet d'étudier l'effectivité réelle de la norme environnementale au travers du microcosme d'une région : la Picardie.

I. L'originalité de la recherche à raison du cadre géographique choisi

La Picardie présente un intérêt particulier de par sa configuration géographique et économique et de la complexité des structures qui s'occupent de l'environnement.
La Région Picardie est une région de caractère rural comptant moins de 2 millions d'habitants. Regroupant trois départements, elle se caractérise par le poids important de son agriculture, une surreprésentation de l'industrie et la faiblesse du tertiaire marchand.
Pour ce qui est de l'industrie, en 2005, les 23 % d'emplois de son secteur industriel plaçaient la Picardie au second rang des régions françaises, et sa contribution au PIB (produit intérieur brut) en 2005 élevait la Picardie au 3ème rang national pour le secteur de l'industrie. Si la diversité des secteurs d'activité et la diversité des produits caractérisent l'industrie picarde, deux secteurs d'activité sont surreprésentés par rapport à la moyenne nationale : l'industrie de la chimie, du caoutchouc et du plastique (17% des salariés), et l'industrie de la métallurgie et du travail des métaux (16% des salariés).
Surtout, la Picardie dispose de ressources naturelles d'une grande diversité en même temps que d'une grande qualité : ainsi les zones nationales

d'intérêt majeur préservées représentent environ 20% du territoire régional. Dotée d'une façade littorale importante, elle reste essentiellement une région rurale. Ces deux composantes en font une région extrêmement riche du point de vue de la biodiversité. Cependant, elle est soumise depuis plusieurs années à un certain nombre de mutations socio-économiques et technologiques qui font peser de nombreuses pressions sur le milieu naturel. La dégradation de la ressource en eau et la banalisation des paysages apparait particulièrement préoccupante. La région est en outre menacée par des risques spécifiques : des inondations, notamment par remontée de nappes, l'érosion des sols, l'éboulement de falaises et la rupture du cordon de galets sur le littoral et des effondrements de terrain. La Picardie est aussi l'une des régions de France où l'érosion de la biodiversité est la plus marquée. Ainsi, alors que la Baie de Somme a été classée au patrimoine mondial de l'Unesco, la multiplication des activités sur le littoral, en même temps qu'elle est à l'origine de conflits d'usage, provoque une dégradation des écosystèmes. De la même façon, le développement d'une agriculture intensive cause un certain nombre d'atteintes à l'environnement, qu'il s'agisse de la pollution de l'eau, des sols et des paysages.

II. Originalité de la recherche quant à la problématique retenue

Alors que l'on a pu s'interroger sur l'autonomie du droit de l'environnement et sa place au sein du système juridique, celui-ci apparaît aujourd'hui comme une nouvelle branche du droit du fait de l'application de règles juridiques spécifiques, de l'affirmation de principes propres, désormais constitutionnalisés, de la création depuis 2000 d'un Code de l'environnement et de la reconnaissance par la Charte de l'environnement d'un droit constitutionnel à l'environnement. Néanmoins, en dépit des nombreuses lois intervenues en matière d'environnement qui permettent de couvrir l'ensemble des domaines concernés par l'environnement, ce droit continue à souffrir d'un certain manque d'effectivité.

Les principales causes de cette ineffectivité ont été relevées dans ses conclusions par la mission relative au renforcement et à la structuration des polices de l'environnement, qui a rendu son rapport en février 2005[1] :
- la segmentation et la dispersion des moyens et des agents chargés d'appliquer les polices de l'environnement : on ne compte pas moins de 24 polices spéciales intervenant dans le domaine de l'environnement. Leurs procédures sont très hétérogènes, sans recherche de cohérence.

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

Les agents habilités à relever des infractions et à dresser des procès-verbaux sont en conséquence extrêmement diversifiés, d'autant qu'il existe 21 procédures distinctes de commissionnement et d'assermentation et ces agents n'appliquent que de manière très inégale les prescriptions du Code de l'environnement ;
- un défaut de cohérence de la politique pénale : absence de politique pénale d'ensemble, dont il résulte des politiques très diversifiées et très hétérogènes selon les ressorts géographiques, empêchant une réelle lisibilité de l'action publique en matière d'atteintes à l'environnement ;
- une absence d'efficacité de l'action judiciaire dans le traitement des infractions environnementales. Les acteurs de l'enquête judiciaire en matière d'atteintes environnementales sont dispersés alors que leur action n'est pas mise en cohérence par les parquets sous l'autorité desquels ils agissent. Les juridictions sont inégalement mobilisées sur ces questions, sachant que le contentieux de l'environnement représente une part infime de l'ensemble du contentieux pénal traité par les parquets. Alors que la très grande majorité des affaires peuvent donner lieu à des poursuites, le taux de classement sans suite est élevé. De manière plus générale, les moyens consacrés au contentieux de l'environnement dans les juridictions sont faibles et l'action judiciaire dans le domaine de l'environnement demeure marginale, au regard du nombre et de la gravité des atteintes commises.

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

Deux orientations s'en déduisaient. D'une part, en se situant en amont, l'efficacité des polices de l'environnement devient la question majeure et la question de l'impact de la décentralisation sur l'identité des acteurs ne peut être éludée ni celle de l'articulation de leurs interventions avec celles des associations. D'autre part, si l'on se situe cette fois en aval, les règles répressives, y compris et surtout administratives, privilégient ce que l'on pourrait appeler la mise en conformité (mise en demeure d'exécuter certains travaux, actions de régularisation, transactions permettant l'exécution de certaines obligations, ...). Ce n'est qu'en cas d'échec qu'intervient la sanction pénale. Le juge peut aussi prononcer une condamnation, mais également ajourner le prononcé de la peine de telle sorte que la personne condamnée puisse respecter les prescriptions auxquelles il a été contrevenu (ex. art. L. 216-9 c. environ. Pour l'eau et les milieux aquatiques). Le pouvoir d'injonction du juge est d'ailleurs particulièrement important. La sanction pénale se révèle ainsi être la conséquence d'une résistance à une demande de mise en conformité,

à la régularisation de la situation, plus que la sanction de la violation d'une norme de comportement.

Pour conforter ou infirmer cette approche dogmatique de l'effectivité de la règle environnementale impliquant un comportement positif, il devenait nécessaire de la confronter à la réception de la "normativité" environnementale par son destinataire final prioritaire : l'entreprise, et de corréler cette réceptivité avec l'intervention de tous les autres acteurs assurant le respect de l'environnement en Picardie.

III. Les moyens nécessaires à l'étude

Cette posture intellectuelle quant à la structure propre de la norme environnementale impliquait d'étudier en pratique comment, dans la région Picardie, les différents acteurs concernés par les polices et les justices de l'environnement agissent et articulent éventuellement leurs actions[2].

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

La méthodologie propre à chaque secteur analysé est exposée dans les rapports.

De plus, la participation des membres de l'équipe menant la recherche à un Conseil Régional d'Action Publique, le 15 juin 2007, à l'invitation de Monsieur le Procureur général, a permis de tirer des enseignements précieux puisque l'objectif de ce CRAP était d'avoir « *une vision plus complète des enjeux et des méthodes s'offrant aux parquets dans leur mission liée à la politique de l'environnement* » dans le ressort de la Cour d'appel d'Amiens.
Enfin l'organisation d'une journée d'études, afin de rendre compte de

2 - Nous exprimons nos plus vifs remerciements à Monsieur le Procureur général près la Cour d'appel d'Amiens, au Parquet général, aux parquets d'Amiens, Saint-Quentin et Soissons, à Monsieur le président du tribunal administratif d'Amiens et aux magistrats de la quatrième chambre du tribunal, aux responsables des différentes polices qui nous ont reçus : DRIRE, DIREN, MISE et autres, aux personnes travaillant dans des services administratifs en charge des questions d'environnement dans les préfectures, au Conseil régional de Picardie, aux Conseils généraux des départements, aux élus locaux et services de la mairie d'Amiens, aux responsables d'associations, aux représentants du monde industriel et des chambres consulaires qui ont bien voulu coopérer et aider à l'aboutissement de cette recherche.

nos premières conclusions sur nos recherches à nos "correspondants", le 27 juin 2008, a été également très instructive en raison de la participation de conseillers du Tribunal administratif d'Amiens et d'une forte présence de représentants des associations.

Les moyens humains de l'équipe engagée dans la recherche ont été malheureusement fluctuants. Ont finalement contribué à ce rapport global, Mme Nicole Decoopman, Mme Jacqueline Flauss-Diem, Mme Florence Jamay, M. José Lefebvre, M. François Rangeon. On ne saurait oublier deux doctorantes du CEPRISCA, Melle Fabienne Thérouze qui a participé au dépouillement des données judiciaires et Melle Vanessa Isselin qui a engrangé les données des contentieux judiciaires et administratif et les a transformées en tableaux.

LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

Il faut avant toute chose faire état des limites de notre recherche par rapport aux objectifs que nous nous étions fixés.
En dépit du choix de n'opérer que sur un territoire géographique déterminé, notre volonté d'appréhender tout le contentieux susceptible d'être rattaché à l'environnement en Picardie s'est révélé trop ambitieuse. Des contraintes de temps et de moyens humains nous ont amenés à réduire le champ de nos investigations à quelques aspects qui nous semblaient correspondre aux critiques essentielles adressées en 2005 au manque d'effectivité de la norme environnementale, à savoir la dispersion des moyens et des agents chargés d'appliquer les polices de l'environnement, d'une part, et l'absence d'efficacité de l'action judiciaire dans le traitement des infractions environnementales, d'autre part. Toutefois ces aspects ont été complétés par des analyses concernant les acteurs intervenant également dans le respect effectif des règles environnementales ; ce sont les associations lorsqu'elles agissent pour la protection de l'environnement, les collectivités territoriales détentrices de compétences résiduelles pour la police de l'environnement et les entreprises qui sont les sujets soumis au plus grand nombre de contraintes normatives environnementales à respecter. L'élargissement du spectre des acteurs participant sur le terrain au respect effectif des dispositions en matière d'environnement donne une valeur ajoutée à cette recherche. Ces trois approches dictent également le déroulement des résultats de notre recherche, bien que la distinction entre polices, justices et autres acteurs soit artificielle, les développements de l'une des parties renvoyant souvent à des observations faites par ailleurs.

I. Les polices de l'environnement en Picardie

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

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

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

a). Les activités de police environnementale des administrations déconcentrées.

La présentation des administrations déconcentrées intervenant en matière d'environnement montre à l'évidence la dispersion des compétences et la multiplicité des intervenants[3].

Néanmoins, on peut constater qu'en Picardie les polices de l'environnement sont actives et la police des installations classées fait montre d'une indéniable efficacité ainsi que l'établissent les statistiques annuelles relatives aux contrôles, aux visites inopinées et aux sanctions administratives et pénales prises à la suite de ces inspections. L'activité de la DRIRE est largement orientée par les directives émanant du MEDAAT quant à ses priorités à l'égard des installations classées qui se chiffrent à environ 10.000 en Picardie, dont 28 sont répertoriées SEVESO AS. Cette police use de toute la gamme des mesures administratives prévues.

En revanche, un décalage apparaît entre le nombre total des procès-verbaux et des mises en demeure pendant la période étudiée puisqu'ils sont respectivement de 60, dont 23 constatent des délits, et de 142. Deux explications nous semblent concevables pour justifier cet écart : la mise en demeure joue son rôle préventif en laissant le temps à l'exploitant de se mettre en conformité et fait ainsi disparaître la nécessité d'une autre sanction, ou alors, les administrations développent une politique d'opportunité des poursuites. Les deux paraissent se conjuguer en Picardie dans la mesure où l'échéancier de la mise en demeure va néanmoins tenir compte des capacités techniques et financières de l'entreprise visée, alors que dans le même temps, la DRIRE a choisi de poursuivre systématiquement en cas de délit mais de ne saisir le parquet qu'en cas de violation d'une prescription, qualifiée par elle, d'essentielle pour les contraventions. C'est là un aspect qui conduit à une incompréhension réciproque des services de police administrative

3 - Les observations sont fondées sur le rapport de F. Jamay, L'administration de l'environnement en Picardie : quelle organisation pour les polices de l'environnement ?

et du parquet qui estime avoir le monopole de l'opportunité des poursuites. Cette incompréhension doit disparaître afin d'assurer une effectivité maximale à la répression d'une atteinte à la norme environnementale par une meilleure coordination des agents poursuivants et du parquet.
Si le bilan de l'activité de la police des installations classées peut être qualifié de positif, globalement, des faiblesses persistent, dues au fait que les autres polices de l'environnement ne sont pas aussi performantes que la DRIRE. C'est ainsi que la police de la chasse, de la nature, des sites et des paysages souffre de carences récurrentes et a une activité de police très limitée. Un obstacle essentiel est l'absence de structure et d'organisation générales, même si la DIREN joue pour ces polices un rôle d'animation au niveau régional et un rôle opérationnel au niveau départemental, une multitude de services interviennent, tels que les DDAF, les DDSV, les DDE entre lesquels la coordination est très insuffisante, voire inexistante. Les effectifs de ces polices sont en outre moins importants que ceux d'autres polices de l'environnement.

b). Les activités de police de l'environnement des collectivités territoriales
Parce qu'en Picardie les collectivités territoriales sont très nombreuses (2292 communes pour moins de 2 millions d'habitants), la question est de savoir si la décentralisation partielle des polices de l'environnement contribuerait à accroître l'effectivité de ces polices ou, au contraire, renforcerait la confusion qui règne en la matière.
Certes les compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement paraissent réduites et subsidiaires par rapport à celles de l'Etat mais les questions les plus sensibles et les plus urgentes en Picardie, telle l'eau, la pollution des sols et la présence d'installations classées, relèvent au moins pour partie de leurs compétences de police. Si les pouvoirs du maire en matière de police environnementale sont importants pour la protection du cadre de vie quotidien des habitants, les départements et la régions interviennent surtout pour la planification, la coordination et le conseil.
En pratique, les maires utilisent peu l'arsenal des pouvoirs dont ils disposent. Les élus locaux privilégient le pédagogique, la prévention plutôt que la répression. Pour des motifs électoraux souvent, les maires ne souhaitent pas vraiment exercer pleinement leurs pouvoirs de police et en cas d'infractions graves, ils préfèrent saisir les services de l'Etat. Si elles n'exercent pas vraiment leurs pouvoirs de police, les collectivités territoriales sont, en revanche disposées à participer avec d'autres partenaires –autres collectivités locales, services de l'Etat ou associations de défense de l'environnement- à des actions renforçant ces polices. Les services de l'Etat de leur côté pensent que malgré la faiblesse et la dispersion des moyens, l'Etat reste le meilleur garant de l'intérêt

général. La police de l'environnement apparaît comme le parent pauvre de la décentralisation[4].

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

La police de l'environnement ayant été affichée comme une priorité dans la région Picardie, il devenait nécessaire d'analyser les évolutions intervenues dans l'organisation des services afin de mettre en œuvre cette priorité. Elle apparaît à travers la volonté de rationalisation en recherchant une meilleure coordination des services déconcentrés[5]. C'est ainsi qu'un rapprochement DRIRE/DIREN a été expérimenté entre 2005 et 2008 avec une préparation de la réorganisation des services en fonction de synergies spécifiques. Le projet a été abandonné au profit d'une fusion à trois qui engloberait également la DRE. La mise en place effective de cette fusion est prévue pour le 1er janvier 2009.

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

En dépit de ces efforts la coordination est encore suffisante et laisse subsister des îlots de fractionnement de compétence (déchets par exemple) qui nuisent à l'efficacité des actions administratives. Néanmoins, le mouvement de fusions qui est à l'œuvre en Picardie devrait apparaître comme une opportunité unique de regrouper les services chargés de l'environnement et de scinder les activités de soutien industriel de la DRIRE de celles de contrôle des normes environnementales. Le calendrier des fusions au niveau départemental des DDE avec les DDAF est fixé pour la Picardie et entraînera la création des directions départementales de l'équipement et de l'aménagement au plus tard en 2010.

De même, la police de l'eau longtemps considérée comme souffrant d'une absence d'ineffectivité est en voie de structuration et semble désormais décidée à renforcer son action, ce qui paraît indispensable vu le constat de la qualité médiocre de l'eau potable en Picardie et du

4 - Les observations reprennent la présentation faite de cet aspect par F. Rangeon, Les collectivités territoriales et les polices de l'environnement.

5 - Voir le rapport précité de F. Jamay, L'administration de l'environnement en Picardie.

fait que, seul un tiers des STEP de Picardie sont conformes aux normes. On assiste donc à un renforcement de la coordination des services avec la création d'un « guichet unique » de l'eau (MISE et maintenant DISEMA). Parallèlement, un développement des contrôles sur le terrain est constaté grâce à la mise en place de plans de contrôles qui prévoient un certain nombre de priorités. Ces plans sont arrêtés par les préfets de département et présentés aux procureurs. Toutefois, si la volonté de renforcer les contrôles sur le terrain est affichée, la taille des effectifs rend difficile leur mise en œuvre. A cet égard précisément,les personnels de la police de l'eau (ONEMA) et de la nature (ONCFS) devraient être mutualisés et placés sous l'autorité de la nouvelle direction départementale, la DDEA. A ces effets prévisibles de performance nés d'une mutualisation des outils, des ressources, on peut apporter un léger bémol : avec la réduction des effectifs, ne risque-t-on pas d'aboutir à une remise en cause des missions traditionnellement assurées par les administrations déconcentrées, qui se verraient alors externalisées ?

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

II. Les justices de l'environnement en Picardie

Les critiques de la mission en 2005 s'adressaient essentiellement aux juridictions pénales. Néanmoins certaines d'entre elles valent sans doute pour les juridictions administratives qui participent également du respect dû aux prescriptions environnementales[6].

1.- Un contentieux globalement peu important.

Selon le rapport de la mission, un manque d'effectivité de la règle environnementale serait dû à un désintérêt des juridictions appelées à intervenir en ce domaine, ce qui se traduirait par le peu d'importance quantitative du contentieux de l'environnement.

6 - Voir les rapports de Florence Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens : un contentieux quantitativement faible mais qualitativement substantiel, et celui de José Lefebvre, Analyse du traitement pénal des affaires d'infractions environnementales par trois TGI de la région Picardie : Amiens, Saint-Quentin et Soissons.

En effet, il ressort très clairement des dépouillements effectués que, tant pour le Tribunal administratif d'Amiens que pour les parquets des trois tribunaux, le contentieux de l'environnement occupe une place extrêmement limitée dans le volume global des affaires traitées, confirmant ainsi la critique de la mission de 2005. Pour les parquets des tribunaux d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons, le pourcentage des affaires environnementales sur les plaintes et procès-verbaux reçus n'atteint jamais les 2% : il est au plus bas avec 1,40 % au TGI d'Amiens et culmine à 1,97% au TGI de Saint-Quentin. Le contentieux de l'environnement ne représente de son côté que 5 à 10% du contentieux total par année pour le Tribunal administratif.
Le contentieux relatif à l'environnement est donc bien un contentieux marginal en Picardie. On peut déplorer que la proportion pour les juridictions judiciaires soit encore plus basse celle qui était recensée en 1991 dans le ressort de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence[7]. Le contentieux environnemental picard serait-il en retard par rapport à celui d'autres régions ? Seule une comparaison interrégionale ou nationale permettrait de répondre à cette question.

Quantitativement faible, le contentieux de l'environnement est pourtant riche d'enseignements, ne serait-ce qu'au plan pratique, puisque Tribunal administratif et juridictions judiciaires partagent le même handicap d'un classement peu évident des affaires selon leur nature : aspect caricatural du raffinement des intitulés du code NATAFF avec ses 23 rubriques pour les affaires pénales, classification obsolète pour la répartition des compétences des chambres ou le classement des affaires au Tribunal administratif au regard du caractère transversal du droit de l'environnement.

2.– Un contentieux administratif marqué par l'urgence et la légalité.
Pour les dépouillements, la difficulté fut d'adapter une vision large de « l'environnement » au plan de classement de la jurisprudence administrative retenu par le Conseil d'Etat.
La rubrique environnement comporte 75 décisions pour les trois années étudiées (2004-2005-2006). Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est, sans surprise, le contentieux le plus important d'un point de vue quantitatif puisqu'il concerne 41 décisions. Les requérants sont majoritairement des personnes morales de droit privé, -les sociétés civiles et commerciales ont déposé 30 recours, les associations en ont déposé 11-, les personnes morales de droit public n'intervenant que de manière marginale. Ce

7 - Une enquête menée en 1991 établissait que les infractions poursuivies en matière d'environnement représentaient 2% des infractions poursuivies dans le ressort de la Cour d'appel d'Aix, voir Rapport de la commission Ecologie et actions publiques, Ministère de la justice, 6 juin 1991, *in* Revue juridique de l'environnement, 1995, n° spécial, p. 46.

sont essentiellement les décisions des administrations déconcentrées qui font l'objet de recours, ce qui est assez logique eu égard aux compétences qu'elles détiennent en matière d'environnement. Ainsi, sur les 75 décisions concernées par la rubrique environnement, 63 des décisions attaquées sont des arrêtés préfectoraux.
Nombre des requêtes introduites devant le tribunal administratif sont des référés ; dans la rubrique environnement, 28 d'entre elles sur un total de 75 tendent à obtenir du juge des référés soit la suspension d'une décision, soit la désignation d'un expert en vue d'un constat ou d'une mesure d'expertise. L'importance des demandes de référés paraît assez naturelle car un certain nombre de décisions de l'administration, telles des autorisations d'installations classées, peuvent avoir des conséquences irréversibles pour l'environnement.
On remarque qu'un certain nombre de requêtes connaissent une issue favorable pour les requérants puisque la décision est annulée. On trouve l'essentiel de ces annulations dans le contentieux relatif aux installations classées, notamment pour les recours introduits par les exploitants contre des arrêtés préfectoraux leur imposant un certain nombre de prescriptions.
Il apparaît de manière évidente, à la lecture de ces décisions, que ce sont essentiellement des questions de procédure qui motivent l'annulation plus que des questions de fond. Ce contentieux semble se caractériser, aux dires même des magistrats de la quatrième chambre du tribunal administratif d'Amiens, par une hypertrophie des moyens de procédure et des moyens de fond très limités. Les requérants préfèrent en effet s'orienter vers une critique de forme et jouer au respect strict du légalisme si complexe en matière d'environnement.

En définitive, il serait bon que le plan de classement de la jurisprudence administrative soit revu pour tenir compte du caractère transversal des affaires d'environnement. En dehors de l'importance relativement élevée de la chasse et des carrières dans le contentieux du tribunal administratif d'Amiens où les installations classées jouent le premier rôle, la situation n'a rien de spécifique à la Picardie eu égard notamment à l'hypertrophie des moyens de procédure[8].

3.- Un contentieux pénal à revisiter.

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

8 - D. Rémy le juge administratif et la politique de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, n° spécial, p. 137.

a). Bruit et chasse, l'essentiel des affaires en Picardie.
Sous l'angle de la nature des affaires, les parquets étudiés sont saisis en premier lieu pour des affaires de «Tapage, bruit», ce qui peut recouvrir toutes sortes de bruits : activités humaines, célébration d'un évènement, troubles de voisinage ordinaires. La proportion de ces affaires va de 32% à Amiens à 24% à Saint-Quentin et 19% à Soissons ; cette proportion élevée démontre que les citoyens sont particulièrement sensibles à toute nuisance acoustique portant atteinte à leur environnement quotidien. En cela ils rejoignent la préoccupation majeure de tous les citoyens[9].
Le second type d'affaires pour lequel les parquets sont saisis est celui des infractions à la législation sur la chasse : 14% des affaires à Amiens, 13% à Saint-Quentin, 15% à Soissons. A n'en pas douter, la spécificité de la région Picardie, territoire giboyeux avec des activités de chasse variées, est ici mise en évidence, d'autant que, devant le tribunal administratif, la sous-rubrique «chasse» est particulièrement fournie, notamment en ce qui concerne les plans de chasse[10].
Ainsi l'environnement en Picardie est majoritairement considéré comme l'environnement des lieux de vie quotidiens. La défense de la nature est surtout présente sous l'angle de la chasse et de la pêche alors que les affaires les plus graves pour la pérennité des espaces naturels sont relativement peu présentes devant les juridictions judiciaires. Elles se retrouvent assez logiquement plutôt dans le contentieux administratif. Mais, l'intérêt de l'étude du microcosme de la région Picardie réside dans la mise en évidence d'un traitement judiciaire pénal bien plus efficace qu'on ne le dit généralement.

b). Des agents poursuivants actifs.
Pour reprendre les critiques adressées au traitement judiciaire pénal des infractions environnementales, l'analyse des dossiers de trois parquets picards semble remettre en cause un certain nombre d'affirmations défavorables et établir que la réponse pénale n'est pas si éludée que cela est prétendu.

Sous l'angle de l'engagement des poursuites, on a pu attribuer un résultat insatisfaisant à la répression pénale parce que, d'une part, il s'agit d'incriminations difficiles à constater à raison du caractère technique, spécialisé des mesures, ce qui semble devoir éliminer les polices générales, et,

9 - Voir les statistiques de l'INSEE reprises par J. Lasserre Capdeville, Un exemple de l'insuffisance du droit pénal de l'environnement : la lutte contre les nuisances sonores, *in* Sauvegarde de l'environnement et droit pénal, R. Nerac-Croisier (dir.), L'Harmattan, 2005, p. 319.

10 - Pourtant de façon surprenante les infractions à la chasse étaient très présentes dans le Sud puisque elles représentaient la moitié des poursuites engagées dans le ressort de la Cour d'appel d'Aix en 1991, voir Rapport de la commission Ecologie et actions publiques, précité.

d'autre part, parce que ces infractions peuvent être caractérisées alors même qu'aucun dommage n'a encore été subi, laissant ainsi la mise en œuvre de la répression aux mains des autorités poursuivantes.
Une confrontation de cette affirmation aux enseignements que l'on peut tirer de l'origine des saisies des trois parquets picards est éclairante. Il apparaît nettement que ces parquets sont saisis pour l'essentiel au moyen de procès-verbaux, ce qui implique que ce sont des agents habilités à dresser ces procès-verbaux qui interviennent. Or parmi ceux-ci, ce sont les polices de droit commun –Gendarmerie et police nationales- qui sont les plus grands pourvoyeurs, atteignant jusqu'à 57,8% des actes portés à la connaissance du parquet du TGI d'Amiens. Quant aux polices spéciales, si par rapport à la masse globale des procès verbaux elles sont discrètes, elles n'en sont pas moins actives dans le champ limité de leurs compétences. Toujours par référence au TGI d' Amiens, l'Office national de la chasse est à l'origine de 88% des affaires de chasse, la DRIRE est majoritaire pour la pollution des sols, les déchets et ordures, la pollution atmosphérique, les mines et carrières, la DDE pour les affaires d'urbanisme et de permis de construire ; les polices municipales apparaissent également pour le bruit, les déchets et l'urbanisme. Ainsi, contrairement à ce qu'a pu affirmer un auteur, les services nationaux de police connaissent beaucoup du droit de l'environnement et sont très actifs en Picardie. De même les autorités, chargées de polices spéciales, sont des agents poursuivants actifs dans leur champ de compétence[11].

D'une manière plus générale, l'origine des saisies est une question qui mérite critique car il est évident que la confusion, l'indétermination des données relatives aux sources des affaires dont les parquets sont saisis illustre la multiplicité des services de l'Etat intervenant en matière environnementale. Compte-tenu des résultats relevés en Picardie, une proposition est avancée pour remédier à cet état de fait : reconnaître le rôle essentiel de la gendarmerie nationale et lui conférer de nouvelles compétences en en faisant la «police référant». Dans cette proposition, la Gendarmerie assurerait une mission d'orientation des procédures en vérifiant en premier lieu la réalité des faits, leur teneur et leur caractère technique. Au vu de ce constat, soit elle en conserverait la gestion judiciaire pour la transmettre au parquet, soit elle saisirait directement des agents spéciaux issus des services de l'Etat concernés par l'environnement qui agiraient, en ces circonstances, sous son autorité[12].

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

11 - Voir J. Lasserre Capdeville, Le droit pénal de l'environnement : un droit encore à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse, *in* Sauvegarde de l'environnement et droit pénal, *op. cit.*, p. 13, p. 59.

12- Voir le rapport précité de J. Lefebvre.

Ceci est largement infirmé par l'analyse menée en Picardie, non pas tant sur le nombre des classements sans suite que sur l'incompréhension de la signification du classement sans suite dans l'arsenal des mesures répressives.

La réponse pénale est bien réelle. En effet, l'analyse des suites données par les parquets picards examinés aux affaires portées à leur connaissance fait apparaître qu'une réponse est fournie à la grande majorité des saisies. L'analyse montre surtout un particularisme local concernant la chasse et la pêche. Pour ces deux activités, les réponses répressives sont particulièrement nombreuses, qu'elles prennent la forme d'une transmission des faits à l'officier du ministère public, d'une demande d'ordonnance pénale, d'un recours à une alternative aux poursuites ou une décision juridictionnelle sur le fond. La répression apparaît également forte pour les affaires relatives à l'urbanisme et au permis de construire, alors que pour les faits de tapage et bruits, qui arrivent en tête pour le nombre des saisies, ce sont les classements sans suite qui dominent, sans doute parce qu'il est souvent difficile d'en trouver les auteurs ou que la répression peu paraître inutile aux parquets en ce domaine.

La recherche menée a surtout permis d'expliciter la signification d'un classement sans suite au regard de la répression des infractions à l'environnement car cette réponse pénale est mal comprise.
Deux journées, celle organisée par le Parquet général de la Cour d'appel d'Amiens en juin 2007 et celle organisée par le Ceprisca en juin 2008, ont permis de démystifier le classement sans suite aux yeux des administrations compétentes en matière de police de l'environnement et des associations de protection de l'environnement, qui le perçoivent comme une absence totale de réaction du parquet qu'elles ont saisi.
Ceci a nécessité une mise au point de la part de certains parquets qui ont rappelé que le principe de l'opportunité des poursuites leur appartient et qu'il n'est pas souhaitable que les administrations procèdent à une pré-opportunité en ne choisissant de transmettre au parquet que les cas où toute mesure autre a échoué. Dès lors que les faits que les inspecteurs constatent sont susceptibles de qualification pénale, ils doivent les transmettre au parquet qui appréciera la suite à donner à l'affaire. Sur ce point, on admettra qu'il s'agit d'un point de vue très judiciaire, qui ne cadre pas nécessairement avec le double système de répression, administrative et judiciaire, prévue en particulier à l'article L.514-1 du code de l'environnement relatif aux installations classées (« *indépendamment des poursuites pénales (...) le préfet met en demeure...* »). Les deux systèmes de répression coexistent et ne sont pas liés l'un par l'autre. Le fait qu'une même personne, l'inspecteur des installations classées par exemple, soit à l'origine aussi bien d'une sanction pénale que d'une sanction administrative oblige à tenir compte d'une

différence de culture entre les deux voies ouvertes et de leur indépendance. Des échanges informels devraient être favorisés et les parquets doivent encore communiquer pour être mieux compris par leurs contacts privilégiés sur cet aspect. Inversement, les parquets pourraient également mieux tenir compte de la démarche des administrations spécialisées si celles-ci trouvaient un procédé, généralisé à tous les parquets de Picardie, de signaler une affaire portant une atteinte particulièrement grave à l'environnement car les magistrats n'ont pas, eux, les compétences techniques pour juger de la gravité de cette atteinte[13]. Une meilleure coordination des parquets et des administrations paraît indispensable pour donner à chacun le sentiment d'être entendu de l'autre, d'une part, pour assurer une répression efficace des infractions les plus dangereuses pour l'environnement, d'autre part.

Confortant cette opinion, les analyses statistiques fines effectuées sur la motivation des classements sans suite démontrent que, loin d'être la traduction d'un désintérêt de la justice pour l'affaire, celui-ci est une véritable réponse judiciaire avec des facettes variées, dont certaines, notamment en matière d'alternative aux poursuites, de rappel à la loi ou de réparation du préjudice, concrétisent une réponse pénale réussie aux faits commis.
En effet, si pour les trois parquets étudiés la motivation d'un tiers des classements est l'absence d'infraction, arrivent en second les classements suite à une mesure d'alternative aux poursuites avec une place privilégiée pour le rappel à la loi. Il y a donc un intérêt évident attaché par ces trois parquets picards aux infractions touchant l'environnement. Cet intérêt est confirmé par un autre résultat : parmi les classements pour inopportunité des poursuites, qui arrivent en troisième place, la motivation première est la régularisation d'office, c'est-à-dire le constat d'une mise en conformité de l'auteur de l'infraction avant même l'intervention du parquet. Ceci établit l'utilité de l'information donnée aux auteurs des faits répréhensibles par les services de l'administration d'une transmission des faits au parquet. Grâce à cette information, qui n'est pas une simple menace, l'auteur de l'infraction à l'environnement se rend compte du caractère sérieux des faits qui lui sont reprochés. La crainte d'une poursuite pénale va l'inciter à agir positivement pour le respect de l'environnement. De ce seul fait, l'effectivité de la norme environnementale va être assurée sans application d'une sanction pénale.
Ainsi, pour les trois parquets picards étudiés, il n'y a pas une utilisation excessive du pouvoir d'opportunité des poursuites dans le sens d'un classement sans suite qui traduirait leur indifférence au contentieux de l'environnement.

13 - Lors du CRAP de juin 2007 auquel Monsieur le Procureur général avait bien voulu nous autoriser à assister, des moyens simplissimes ont été évoqués, tel un stick-it de couleur ou un surlignage au feutre rouge !

On remarquera en revanche que les procédures de transaction sont peu présentes dans ces trois tribunaux. Ceci peut s'expliquer parce qu'elles ne sont pas connues pour tous les domaines (forêts, pêche) ou parce que, au préalable, l'administration a usé de son pouvoir transactionnel[14]. Au vu de l'importance quantitative des infractions en matière d'urbanisme en Picardie, la proposition du rapport Guinchard[15] d'introduire la transaction pour ces infractions est la bienvenue car elle contribue à donner de l'effectivité locale aux normes.

En définitive, les infractions en matière d'environnement ne sont pas délaissées par la justice pénale en Picardie. Grâce à l'activité des services de polices générale et spéciales, la transmission des faits répréhensibles s'effectue bien. S'il n'y a pas toujours réponse punitive à la hauteur des attentes, sauf en matière de chasse, les parquets sont néanmoins actifs. Lorsqu'ils classent sans suite, ils donnent une réponse pénale, ce qui ne paraît pas évident pour ceux qui les saisissent. La crainte de la sanction pénale peut même amener une effectivité de la norme environnementale avant même qu'intervienne cette sanction. Pour accroître cette effectivité, une rationalisation des services de la justice pénale en Picardie pourrait avoir lieu : instauration d'un Tribunal de grande instance ayant une compétence spéciale en matière d'environnement, ce qui rapprocherait les acteurs de la poursuite, avec une compétence étendue à toute la Région Picardie pour mettre fin aux limites purement administratives qui nuisent à l'appréhension globale d'une pollution étendue à plusieurs départements. La réorganisation de la carte judiciaire en Picardie fournirait ainsi l'occasion d'une rationalisation sur ce sujet qui pourrait être menée à l'image de celle qui est en train de s'opérer actuellement pour les polices administratives avec la fusion DRIRE/DIREN/DDE.

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

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

14 - Voir les chiffres cités par M-O. Bertella-Geoffroy, L'ineffectivité du droit pénal dans les domaines de la sécurité sanitaire et des atteintes à l'environnement, Environnement, 2002, Chroniques n°19, p.8.

15 - S. Guinchard, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, 2008.

1.- Des associations très discrètes.

Ainsi les associations de défense de l'environnement ont de nombreux contacts avec les élus et ont parfois l'oreille des préfets et sous-préfets parce qu'elles ont une crédibilité certaine auprès de ces interlocuteurs[16]. Elles assurent de la sorte une mission de prévention qui se situe même en amont des polices par l'information du public. Cette action pédagogique se veut comme une politique militante, favorisée par le travail en réseau entre associations indépendantes.

Pourtant les associations, excipant de leur absence de connaissances juridiques et de la faiblesse de leurs moyens hésitent à saisir la justice car la culture et l'objet de l'association ne les y préparent pas. Lorsqu'elles recourent à la justice, elles saisissent plutôt le juge administratif, ce qui est logique puisqu'elles attaquent généralement une mesure ou un acte administratifs et que, dans la recherche de l'efficacité de leur action, il faut agir vite, avant que le dommage ne soit réalisé. Elles constituent ainsi un requérant important dans le contentieux de l'environnement du tribunal administratif d'Amiens : 11 requêtes sur les 41 déposées par des personnes morales de droit privé, sachant que plusieurs associations pouvant attaquer la même décision et qu'il y aura eu jonction de leurs requêtes[17]. Pourtant, une évolution s'amorce car certaines associations envisagent dorénavant la voie répressive, plus d'ailleurs en raison de son côté exemplaire que de la réparation éventuellement demandée et obtenue.

En conclusion, les associations dont les membres sont des bénévoles travaillent et ont généralement peu de moyens, trop peu pour pouvoir réellement influer sur de nombreuses décisions publiques ou des actes civils répréhensibles. Si elles jouent un rôle certes important, celui-ci n'est peut-être pas aussi important qu'envisagé au début de cette recherche.

2. Des collectivités territoriales hésitantes.

Les collectivités territoriales[18], quant à elles, paraissent fort timorées dans l'usage de leurs pouvoirs de police, n'osant sanctionner les administrés...sous peine d'un retour de flamme électoral. Les élus locaux ont des relations ambivalentes aussi bien avec les associations de défense de l'environnement, qu'ils craignent tout en les subventionnant modestement, qu'avec les administrations déconcentrées en charge des polices de l'environnement. Ils sont utilisés par elles comme des relais indispensables et, en dépit de leur association à des projets pilotés par ces administrations, celles-ci n'hésitent pas à manier la

16 - Les observations sont fondées sur le rapport de Nicole Decoopman, Polices et justices de l'environnement en Picardie et associations.

17 - Voir le rapport précité de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif...

18 - Les remarques s'appuient sur le rapport précité de F. Rangeon, Les collectivités territoriales...

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

3. Des entreprises trop dépendantes de la situation économique.
En ce qui concerne les entreprises picardes, elles sont peu nombreuses à s'être ouvertement engagées dans une démarche de respect de la réglementation environnementale ; seules 2% d'entre elles sont certifiées ISO 14 000. En raison de la particularité structurelle du tissu industriel picard, un doute naît sur un respect effectif des normes environnementales par toutes les entreprises picardes. Sur le respect des normes environnementales, la réponse est largement positive pour certains secteurs d'activité, tel la chimie très présente sur le territoire régional ; elle est déjà plus nuancée pour les exploitations SEVESO, en particulier pour les silos, en dépit d'une activité soutenue de la police des installations classées ; elle est incertaine pour la grande majorité des petites entreprises de Picardie qui pour des raisons de taille, de moyens financiers, de fragilité économique, ne peuvent s'aligner sur une conformité réelle à la règlementation en matière d'environnement.
L'anticipation de l'arrivée d'une nouvelle réglementation environnementale est assurée par les corps intermédiaires, syndicats patronaux et organes consulaires, qui mettent en place des structures d'information. Pour autant, la réglementation est ressentie comme de plus en plus complexe, technique, d'une compréhension difficile. La concrétisation des changements technologiques impliqués par la réglementation semble repoussée à la limite légale prévue.
Ceci accroît le rôle des polices de l'environnement dans le suivi du fonctionnement des installations. Les visites de contrôle des inspecteurs sont plutôt mal supportées par les entreprises d'autant que les mesures prises à leur suite sont nombreuses. De ce point de vue, l'efficacité de la police des installations classées peut être qualifiée de paradigme puisqu'elle concourt, en amont, lors de la phase d'instruction du dossier à garantir le respect des prescriptions, et ensuite également, à mettre en évidence la possibilité offerte de régulariser la situation avant qu'en dernière instance, n'intervienne un procès-verbal.
L'administration des polices de l'environnement inspire une crainte certaine chez les entreprises. L'activité des polices justifie également un tarissement des contentieux et, même si les entreprises introduisent la majorité des requêtes devant le tribunal administratif -30 requêtes sur

les 41 déposées par les sociétés civiles et commerciales pendant la période étudiée[19]-, elles ne le font que poussées à bout car elles n'aiment pas le droit en général et guère plus la réglementation environnementale, même si elles ont pris conscience qu'il est devenu nécessaire de s'engager dans une économie de développement durable.

Finalement cette recherche est une démonstration fondée sur des études statistiques et analytiques de terrain. Certes marqués du coin du régionalisme picard, ses résultats conduisent à généraliser une lecture plus nuancée de la soi-disant ineffectivité des polices et justices de l'environnement.

19 - Voir le rapport précité de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif...

LES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE

L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE ; QUELLE ORGANISATION POUR LES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT ?

Florence Jamay
Maître de conférences en droit public
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CURAPP

Alors que la quasi-totalité des domaines de l'environnement est aujourd'hui encadrée par les textes, qui prévoient un certain nombre d'incriminations et de sanctions, le droit de l'environnement semble encore souffrir d'une absence tant d'effectivité, au sens qu'il est peu ou mal mis en œuvre que d'efficacité dans la mesure où il n'atteint pas les objectifs qui lui sont assignés[1].

La segmentation et la dispersion des moyens et des agents chargés d'appliquer les polices de l'environnement apparaissent clairement comme l'une des causes de cette ineffectivité[2]. Alors que le Code de l'environnement comprend autant de polices qu'il y a d'activités et de milieux, on ne compte pas moins de vingt-quatre polices spéciales intervenant dans le domaine de l'environnement. Superposées les unes aux autres, sans recherche de cohérence, leurs procédures sont très hétérogènes et les agents habilités à relever des infractions et à dresser des procès-verbaux extrêmement diversifiés. L'exercice de ces polices est ainsi confié à cinquante-cinq catégories d'agents, habilités selon vingt et une procédures distinctes. En conséquence, les pratiques de contrôle sont très diverses et on constate un décalage important entre

1 - P. Lascoumes, Protection de l'environnement et ordre public, Pour un front commun DIREN, Ministère public, OPJ et APJ, *in* La police de l'environnement, Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 9, mai- juillet 1992, p. 11.

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

les prescriptions du Code de l'environnement et leur application sur le terrain ainsi qu' une activité de contrôle globalement faible[3].

Afin de déterminer comment ce type de problématiques se manifestent en Picardie, eu égard aux atteintes environnementales spécifiques existant dans cette région et la façon dont les administrations, notamment déconcentrées, se sont organisées afin de rendre plus efficace cette mission de police de l'environnement, il est utile de présenter les administrations déconcentrées intervenant en matière d'environnement.

La direction régionale de l'environnement, de l'industrie et de la recherche (DRIRE) de Picardie est organisée autour d'un siège implanté à Amiens (Somme), de trois groupes de subdivisions situés à Glisy (Somme), Beauvais (Oise) et Soissons (Aisne), ce dernier comportant une subdivision délocalisée à Saint-Quentin (Aisne). Le siège de la DRIRE regroupe la direction et quatre divisions fonctionnelles :
- la division Environnement,
- la division Développement Industriel,
- la division Contrôles Techniques et Énergie,
- le Secrétariat Général.

Elle compte 121 agents (114,85 équivalent temps plein), qui se répartissent sur cinq entités géographiques différentes[4].

La direction régionale de l'environnement (DIREN) est structurée en trois services :
- le service de l'Eau, des Milieux Aquatiques et des Risques Naturels,
- le service Nature, Sites, Paysages et Actions Territoriales,
- le Service de l'Administration et du Développement Durable (intégrant notamment son Secrétariat Général).

Elle compte 46 agents tous au chef-lieu de région.

En outre, un certain nombre d'administrations déconcentrées ou d'établissements publics intervenant au niveau départemental ont des compétences en matière de police de l'environnement :

- les bureaux de l'environnement des Préfectures de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne,
- les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

3 - Renforcement et structuration des polices de l'environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, *op. cit.*, p. 10.

4 - DRIRE-DIREN Région Picardie, Rapport annuel, 2007, p. 49.

pour ce qui concerne notamment la police de l'eau, la police de la chasse et de la faune sauvage et la police de la pêche,
- les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) pour ce qui concerne les installations classées agricoles,
- les directions départementales des affaires sanitaires et sanitaires (DDASS) pour ce qui concerne les installations d'élimination des déchets ménagers,
- les directions départementales de l'équipement (DDE) pour ce qui concerne la police des sites, des paysages et de la publicité,
- les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) pour ce qui concerne la police des sites,
- l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour ce qui concerne la police de la chasse et la police de la nature,
- l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour ce qui concerne la police de la pêche et la police de la nature.

Une spécificité apparaît concernant la police des installations classées pour différents types de déchets qui est assurée dans l'Oise par la DDAF (134 exploitations, dont 40 soumises à autorisation) et dans la Somme par la DDAS.

La police de l'environnement a été affichée comme une priorité dans la région Picardie : il faut donc analyser quelles évolutions sont intervenues dans l'organisation des services afin de mettre en œuvre cette priorité. Afin de mesurer l'organisation et l'efficience des différentes polices, plusieurs entretiens ont été réalisés au sein de diverses administrations déconcentrées, qui nous ont permis de recueillir un certain nombre d'informations essentielles pour notre recherche, les agents des différents services se montrant toujours disponibles et ouverts.

Il apparaît en premier lieu qu'il existe une volonté de rationalisation qui se traduit par la recherche d'une meilleure coordination (I). La police des installations classées fait montre d'une indéniable efficacité (II). Ce bilan positif ne doit toutefois pas masquer la persistance de faiblesses et lacunes (III).

I. La poursuite d'efforts de coordination encore insuffisants

Alors qu'un certain nombre de structures de concertation et d'échanges transversales et sectorielles ont été mises en place (1), la coordination parait encore insuffisante (2). On peut en conséquence se demander si la fusion des administrations déconcentrées tant au niveau régional que départemental peut permettre de pallier les carences identifiées (3).

1.- La mise en place d'une coordination des services déconcentrés

1.1.- Le rapprochement DRIRE/DIREN

La Picardie est l'une des quatre régions où a été expérimenté le rapprochement entre la DRIRE et la DIREN : la directeur de la DIREN est devenu également le directeur de la DRIRE à partir de mai 2005, sans que les services ne soient toutefois fusionnés. Entre 2005 et 2008, la fusion entre les deux administrations a été activement préparée jusqu'à arriver à un projet d'organisation des services, à partir d'une évaluation des synergies sur les différents thèmes d'action, notamment l'eau et les installations classées. Le principe a toutefois été récemment abandonné pour passer directement à une fusion de ces deux directions avec la direction régionale de l'Equipement (DRE).

1.2.- La création du pôle environnement et développement durable (PEDD)

La constitution du pôle environnement et développement durable a été prévue par le décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions[5]. Il est composé du directeur de la DRIRE-DIREN et des représentants de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'agence de l'eau Artois Picardie et Seine Normandie, du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), de l'ONEMA, de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), de l'ONCFS et de l'Office national des forêts (ONF). Les services du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), les DDAF, DDE, DDSV et les bureaux de l'environnement des préfectures sont invités à ses travaux.

Le pôle a élaboré un document d'orientation stratégique pour définir ses priorités ; l'un de ses axes est justement l'amélioration de la coordination des polices de l'environnement. Un club police de l'environnement a d'ailleurs été créé en son sein ; il associe les partenaires du pôle ayant des compétences en la matière et son animation a été confiée à la DDAF. Il a vocation à servir de lieu d'échange sur les pratiques des services et vise à dégager des priorités d'intervention, qui sont ensuite présentées au procureur général. Si cette initiative est heureuse, les réunions sont toutefois rares.

5 - JO du 6 octobre 2004, p. 17080.

1.3.- La mission de coordination de la DIREN concernant les polices de l'environnement

La DIREN a un rôle de tête de réseau pour les différentes polices de l'environnement. Une circulaire du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau et l'organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques a en effet enjoint aux DIREN de coordonner les politiques départementales, dont la police de l'eau, de la pêche et la gestion des ressources piscicoles. Elle anime et coordonne les services de la police de l'eau, par l'intermédiaire des clubs missions inter-services de l'eau (MISE). Elle doit avec les services de la police de l'eau définir des règles communes régionales sur la nature des prescriptions à fixer dans les divers actes administratifs. Ce travail doit être mené sur des thèmes particuliers, et en relation avec la DRIRE si c'est nécessaire.

1.4.- Le rôle de coordination de la DRIRE en matière d'installations classées

De même, la DRIRE a un rôle de coordination au niveau régional de l'ensemble des services qui interviennent en matière d'installations classées ; des réunions ont lieu régulièrement notamment afin d'harmoniser les pratiques.

1.5.- La mise en place de structures de coordination au niveau départemental

Le projet d'action stratégique de l'Etat en département (PASED) de novembre 2005 retient, parmi cinq actions prioritaires, l'environnement. Il se fixe ainsi pour objectif de :
- promouvoir une stratégie de développement durable pour chaque territoire,
- reconquérir la qualité de la ressource en eau,
- mettre en œuvre une gestion intégrée du littoral.

Le préfet a d'ailleurs chargé le sous-préfet d'Abbeville de coordonner l'action administrative sur le littoral, mission qui revêt une importance particulière pour l'environnement et l'urbanisme.

Enfin, des structures de coordination se mettent en place dans le domaine de l'eau : un comité de pilotage regroupant la DDAF et l'ONEMA est chargé du suivi des affaires courantes " police de l'eau et de la pêche " et l'ensemble des services de la mission inter-services de l'eau (MISE) se réunit une fois par trimestre pour établir des doctrines communes entre les services de l'Etat, faire le point sur l'avancement des dossiers sensibles et informer de l'actualité réglementaire.

2.- Une coordination encore insuffisante

Malgré ces efforts louables, on constate, pour la majorité des polices présentes dans la région, une dispersion des services et un émiettement des compétences. Ainsi, alors que c'est la DRIRE qui est en principe compétente concernant les installations classées, la DDAF de l'Oise assure la police de l'inspection des installations classées pour ce qui concerne les déchets, le compostage de boues, de déchets verts, de fumier de cheval et de stockage de bois sous eau (131 exploitants dont 40 soumis à autorisation et 91 soumis à déclaration). La DDASS de la Somme est compétente en matière d'installations de collecte et d'élimination de déchets, ce qui est une source de complexité et de moindre efficacité. Cette activité est en effet marginale pour ces administrations, qui n'ont en conséquence pas les structures nécessaires à leur mise en œuvre. Ainsi, dans la Somme, la DRIRE est en train de reprendre cette compétence en matière de déchets car, sur certains dossiers importants tels que les décharges, le constat a été fait d'un certain nombre d'erreurs techniques, tant dans l'instruction que dans l'inspection, telles que l'absence ou l'insuffisance de vérification systématique de l'imperméabilité des décharges. Les moyens limités de ces administrations expliquent cette situation : 0,8 équivalent temps plein (ETP) pour la DDAF de l'Oise et 0,2 ETP pour la DDAS de la Somme (pour 6 ou 7 décharges), ce qui limite la possibilité d'instruire correctement les dossiers, sans même parler de l'inspection[6].

Cette segmentation des polices a pour conséquence des difficultés de coordination de l'action administrative.

De même, si la création du pôle environnement et développement durable est une avancée, la coordination des polices de l'environnement, qui sont d'abord des polices de terrain, est encore insuffisante au niveau départemental, notamment pour ce qui concerne la police de l'eau ou de la chasse. On constate toutefois de ce point de vue des avancées dont manifeste notamment la création d'un pôle littoral qui témoigne d'un effort de structuration important.

Alors que la mission relative au renforcement et à la structuration des polices de l'environnement préconisait l'organisation d'une conférence départementale de l'environnement qui associerait le préfet et le(s) procureur(s) de la République pour déterminer, avec les principaux responsables et intervenants concernés (services, établissements, police, gendarmerie, douanes, associations représentatives) les modalités

6 - Entretien réalisé auprès de Monsieur W., responsable de la division environnement industriel à la DRIRE Picardie, 12 juin 2007.

du cadre d'action local, aucun des départements Picards ne semble s'être engagé dans ce type de démarches. La création d'un pôle de compétence départemental relatif aux polices de l'environnement, comprenant les services déconcentrés de l'Etat et les antennes territoriales des établissements publics[7], qui privilégierait l'exercice des polices, ne semble pas non plus être envisagée.

3.- L'intérêt d'une fusion des administrations déconcentrées intervenant au niveau régional et départemental

De ce point de vue, il est temps de s'interroger sur l'intérêt de la fusion, au niveau régional, des trois administrations intervenant en matière de polices de l'environnement, à savoir la DRIRE, la DIREN et la DRE et, au niveau départemental, de la DDE et de la DDAF.

La question était déjà posée lorsqu'il s'agissait de fusionner la DRIRE et la DIREN du fait de la double mission assurée par les DRIRE qui, historiquement, avaient pour tutelle principale le ministère de l'industrie et pour rôle de promouvoir l'industrie locale alors qu'elles sont chargées aujourd'hui à la fois du développement industriel et de l'inspection des installations classées. Même si les missions de contrôle et de développement sont désormais bien séparées, les DRIRE et leurs agents disposent d'une culture industrielle, au double sens qu'ils connaissent l'industrie et qu'ils ont à cœur de gérer efficacement des processus opérationnels orientés « bénéficiaires ». Et on a souvent souligné la nécessité de dissocier les organes de contrôle de ceux qui ont pour mission d'inciter au développement industriel et agricole (en faisant cette fois référence au rôle des DDAF)[8]. On peut avancer à l'inverse qu'il s'agit d'une évolution positive du fait que la DIREN va bénéficier de l'effectif important de la DRIRE et de son expertise. On peut faire valoir également que les DRIRE, qui font depuis 1992 à la fois du développement industriel et de l'environnement, sont déjà amenées à réaliser ce type d'arbitrages en leur sein[9] ; la fusion renforcerait donc le poids du MEEDDAT. Pour donner un ordre de grandeur, sur les 115 agents de la DRIRE Picardie, 15 font du développement industriel alors qu'on compte 80 agents sur la thématique environnementale. En outre, cette évolution permet au MEEDDAT de parler désormais d'une seule voix alors qu'auparavant deux administrations au niveau régional s'occupaient

7 - Renforcement et structuration des polices de l'environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, *op. cit.*, p. 53.

8 - Voir sur ce point M. Prieur, L'organisation de la police de l'environnement, Aspects généraux institutionnels, *in* La police de l'environnement, op. cit., p. 25.

9 - Entretien réalisé auprès de M. R., ex DRIRE-DIREN Picardie.

d'environnement, sans être d'ailleurs forcément d'accord entre elles. D'autant qu'il existe entre les deux administrations une différence d'image; l'une serait réputée défendre plutôt l'industrie alors que l'autre apparaîtrait plus militante, presque de type associatif et n'aurait pas été très écoutée par les préfets. Enfin, un certain nombre de synergies entre la DRIRE et la DIREN ont déjà été relevées, notamment sur les risques avec le rapprochement entre les risques naturels et les risques technologiques. Alors que la DIREN a une compétence sur les milieux et la DRIRE une compétence sur les acteurs, il était parfois difficile de faire le lien entre les deux ; la fusion permettrait en conséquence de mieux le réaliser.

Du fait de l'évolution du champ des compétences du MEEDDAT, né du regroupement de plusieurs composantes ministérielles : écologie, équipement et, pour partie, industrie, la fusion de ces deux administrations avec les DRE a été décidée. Elle résulte également de la révision générale des politiques publiques, dont l'objectif de maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques touche l'ensemble des administrations[10]. L'objectif du regroupement des DRE, DIREN et DRIRE est de créer un échelon régional unifié du MEEDDAT, capable de développer une approche transversale et intégrée du développement durable et de piloter l'action des services départementaux du ministère, dans un souci de cohérence et d'efficacité. Le Premier ministre a signé le 25 mai 2008 la circulaire aux préfets lançant la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Elle précise les objectifs poursuivis par cette création, le calendrier de mise en œuvre sur les trois prochaines années, ainsi que la méthodologie, tant au niveau national que régional. Un processus de fusion en trois vagues (concernant respectivement neuf, onze et six régions), aux 1er janvier 2009, 2010 et 2011, a été décidé. Chaque fusion est précédée d'une phase de préfiguration de plusieurs mois, qui doit permettre d'élaborer le projet de service de la nouvelle direction, en tenant compte des enjeux régionaux, et de définir la nouvelle organisation à mettre en place. La circulaire indique, pour chaque région, l'origine directionnelle du préfigurateur qui conduira le projet de fusion. En Picardie, la fusion a été réalisée en février 2009 avec pour origine directionnelle la DRE.

La nouvelle direction reprend les compétences des trois directions actuelles, y compris le logement ; les missions de développement industriel des DRIRE sont désormais exercées pour le compte du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

10 - Voir pour ce qui concerne la réorganisation du MEEDAT le site de la RGPP : www.rgpp.modernisation.gouv.fr

En outre, après une expérimentation positive dans huit départements depuis janvier 2007, la généralisation de la fusion des DDE avec les DDAF a été lancée par la circulaire du Premier ministre du 23 janvier 2008. Les directions départementales de l'équipement et de l'aménagement (DDEA) ont été créées le 1er janvier 2009 dans l'Oise et seront créées le 1er janvier 2010 dans l'Aisne et dans la Somme. La rationalisation des compétences et le rapprochement des politiques de l'eau et des risques notamment sont recherchés. Cette fusion pourrait en outre faciliter la mise en place du service unique de police de l'eau puisqu'elle permet de faire disparaître les difficultés liées à la mise à disposition d'agents entre ministères.

Enfin, les personnels de la police de l'eau (ONEMA) et de la nature (ONCFS) devraient être mutualisés et placés sous l'autorité de la nouvelle direction départementale, la DDEA, afin de disposer d'une taille critique sur le terrain et de renforcer les coopérations entre police administrative (DDEA) et police judiciaire (offices de l'eau et de la chasse). Dans le domaine de l'eau, la mutualisation et la rationalisation, entre les agences de l'eau et l'ONEMA, de la gestion des données pourrait permettre une efficacité accrue.

Alors que cette mutualisation des ressources aura pour conséquence une mutualisation des personnels du fait des regroupements fonctionnels qu'elle suppose et donc une réduction des effectifs, on peut se demander si elle ne risque pas d'aboutir à une remise en cause des missions traditionnellement assurées par les administrations déconcentrées, qui se verraient alors, pour certaines d'entre elles, externalisées.

II. La police des installations classées ; une police administrative efficace

La Picardie est une région présentant une dominante industrielle marquée, au deuxième rang des régions françaises pour la part de l'emploi industriel dans l'emploi total. Certaines activités industrielles sont d'ailleurs associées à l'agriculture ; il existe un fort pôle agro-industriel dans la région, qui inclut des productions alimentaires, telles que les sucreries, féculerie, laiteries, briocherie, conserveries. L'industrie mécanique et métallurgique est aussi très présente, de même que l'industrie chimique. Cette tradition industrielle ancienne entraîne la présence d'un nombre important de sites et sols pollués, parfois en état de friche industrielle. De nombreuses carrières y sont également exploitées.

La Picardie compte 10.000 installations classées : 1285 installations soumises à autorisation et 28 installations seuils haut et 29 seuils bas. Parmi celles-ci, 133 silos, dont 35 silos à risques très importants (SETI). Une action nationale concerne de manière spécifique ces installations du fait de l'existence de nombreux accidents. Des sanctions administratives et pénales peuvent être engagées contre un industriel en cas de non respect de la réglementation.

La police des installations classées peut être considérée comme une sorte de paradigme, du fait d'un fonctionnement plutôt satisfaisant, qui a pour conséquence une efficacité certaine de cette police, dont manifestent les statistiques d'activité. Il sera d'ailleurs intéressant de comparer les chiffres pour la Picardie avec les statistiques d'activité établies au niveau national.

La police des installations classées est encadrée par le MEEDDAT qui définit chaque année des priorités d'action et de contrôle. Le programme de modernisation de l'inspection leur impose notamment la multiplication des contrôles sur site, dans le cadre de visites planifiées. La DRIRE de Picardie a ainsi fait des inspections sur site son principal outil de contrôle.

Pour l'année 2006, concernant les 1285 installations soumises à autorisation, on recense :

- 213 visites d'inspection approfondie,
- 182 visites d'inspection courante,
- 97 visites d'inspection rapide,

soit un total de **564 visites d'inspection**, ce qui signifie que la moitié des installations soumises à autorisation ont été inspectées (on compte 30 171 visites d'inspection au niveau national).

Sur ces visites, 43 concernaient des installations Seveso seuils haut, et 23 des installations Seveso seuils bas.

Les inspecteurs ont effectué 224 contrôles inopinés de rejets.

Sur 29 plaintes reçues, 22 ont été traités.

En application de l'article L 514-1 du Code de l'environnement, lorsque les conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée ne sont pas respectées et après constatation par l'inspecteur des installations classées, le préfet met en demeure l'exploitant de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. En Picardie, les inspecteurs ont proposé

118 arrêtés de mise en demeure aux préfets ; 89 ont été signés. Si on arrive à un total de 29 propositions non suivies, ce qui peut sembler faible, la réalité est plus contrastée selon les Préfectures. Si, dans la Somme, 19 mises en demeure ont été suivies sur 23 proposées et dans l'Oise, 54 des 67 propositions ont été suivies, seules 16 propositions sur 28 ont été suivies dans l'Aisne, ce qui veut dire que dans un cas sur deux, la proposition n'est pas suivie. Les bonnes relations de la DRIRE avec le bureau de l'environnement de la Préfecture de la Somme et une sensibilité forte du Préfet à ces questions semblent expliquer ce contraste, alors que les relations avec les préfectures dans les autres départements semblent être plus distantes[11]. Ce qui souligne l'importance des relations de proximité entre les différents services.

Le non-respect de la mise en demeure peut aboutir à diverses sanctions administratives ; arrêtés de consignation de somme, arrêtés de travaux d'office, arrêté de suspension d'activité, arrêté de suppression ou de fermeture. Des sanctions pénales peuvent également être proposées au procureur de la République.

On constate en Picardie que quasiment toute la gamme des sanctions administratives est utilisée par les inspecteurs. On relève ainsi :

- 5 arrêtés préfectoraux de consignation de somme (187 en 2005 au niveau national)
- 3 arrêtés préfectoraux de suspension d'activité (79 en 2005 au niveau national)
- 3 arrêtés préfectoraux de suppression ou de fermeture (22 en 2005 au niveau national)

Il n'y a là que l'obligation de faire procéder d'office aux travaux qui n'est pas utilisée, sachant que c'est exceptionnellement le cas de manière générale.

La société A-E, exploitant une usine de fabrication d'acides aminés classée Seveso, du fait du stockage et de l'utilisation d'ammoniac liquide, s'est ainsi vue imposer, par un arrêté de janvier 2006, intervenu après un arrêté de mise en demeure non respecté et un procès-verbal dressé par l'inspection des installations classées, une suspension partielle de son activité jusqu'à mise en conformité des installations de son site, du fait du risque de rupture de la sphère d'ammoniac en cas de séisme, non envisagé dans l'étude de dangers.

11 - Entretien réalisé auprès du directeur du bureau de l'environnement de la Préfecture de la Somme.

Concernant les sanctions pénales, un total de 60 procès-verbaux ont été dressés, dont 23 constatant des délits (1569 au niveau national) alors que les mises en demeure se sont élevées à 142. Cette différence résulte essentiellement du fait que les administrations semblent développer leur propre interprétation du principe de l'opportunité des poursuites[12]. Ainsi, la DRIRE a, en Picardie, établi une distinction entre les prescriptions centrales et les prescriptions annexes, auxquelles l'exploitant doit se soumettre. Mais, en l'absence de prescriptions types, ce sont les inspecteurs sur le terrain qui décident ce qui relève de l'une ou l'autre catégorie[13]. On sait qu'il peut y avoir contraventions du fait du non-respect d'une prescription d'un arrêté préfectoral et délits du fait du fonctionnement sans autorisation et non respect d'une mise en demeure. Alors que les inspecteurs dressent systématiquement des procès-verbaux pour les délits, ils ne le font pas toujours pour les contraventions. Il y a donc là une appréciation subjective, comme le montre d'ailleurs le nombre de procès-verbaux, inférieur au nombre de mises en demeure[14]. Ce n'est sans lien non plus avec le sentiment des inspecteurs des installations classées de ne pas être suivis par le procureur de la République; alors que dresser un procès-verbal est long et fastidieux (2 jours en moyenne), un sentiment de découragement peut naître. La DRIRE considère que cette situation résulte d'un manque de pédagogie de la part de ses services dans la mesure où le procureur de la République peut ne pas comprendre pourquoi le respect de telle ou telle prescription est essentiel. A l'inverse, les parquets semblent considérer que les inspecteurs, techniciens mais pas juristes, ne sont pas suffisamment capables de qualifier les faits et se plaignent de ne pas arriver en utilisant les documents à constituer juridiquement les faits de l'infraction, et notamment l'élément intentionnel. Ils estiment que c'est à eux de juger s'ils doivent ou non poursuivre et pas aux inspecteurs de décider s'ils doivent ou non verbaliser. La politique pénale n'est toutefois pas uniforme selon les régions ; alors que, dans certaines d'entre elles, les procureurs souhaitent qu'on leur transmette systématiquement les procès-verbaux, comme en Normandie, dans d'autres, ils souhaitent n'être saisis que lorsque c'est nécessaire, comme cela semble être le cas dans la région Languedoc-Roussillon[15]. Le manque d'échanges entre parquets et services est donc à regretter et un décloisonnement

12 - Voir sur ce point P. Lascoumes, Protection de l'environnement et ordre public, Pour un front commun DIREN, Ministère public, OPJ et APJ, *op. cit.*, p. 15-16.

13 - Entretien réalisé auprès de Monsieur W., responsable de la division environnement industriel à la DRIRE Picardie, 12 juin 2007.

14 - Voir sur ce point X. Matharan, La justice pénale et la police de l'environnement : le constat d'un divorce, les prémisses d'une union, *in* La police de l'environnement, Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 9, mai- juillet 1992, p. 76.

15 - DIREN Languedoc-Roussillon, Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Police de l'environnement » du Pôle Environnement et développement durable le 19 janvier 2006, www.languedoc-rousillon.ecologie.gouv.fr

apparaît nécessaire[16]. Le parquet souhaiterait notamment être associé en amont à la définition des plans de contrôle des différents services dans la mesure où il s'agit ensuite de constater des infractions pénales. L'absence de concertation concernant les plans de contrôles et le suivi sont insuffisants, même si les échanges se développent.

Il faut noter que l'augmentation d'inspecteurs sur le terrain a conduit à une croissance des constatations de non-conformité et donc à l'augmentation du nombre de sanctions administratives et pénales prononcées à l'encontre des exploitants. Alors que le nombre d'inspecteurs des installations est en France de 1196 équivalent temps plein (1507 agents), on compte 55 inspecteurs en Picardie, ce qui constitue un effectif relativement important, même s'il reste largement insuffisant pour accomplir l'ensemble des missions qui leur sont confiées.

Il apparaît enfin que la sanction est un outil parmi d'autres et que la DRIRE a recours à d'autres stratégies d'action. L'absence de sanction n'est pas forcément synonyme d'inaction dans la mesure où un certain nombre d'infractions sont réglées en amont, par d'autres voies de régulation[17].

Le fonctionnement des autres polices de l'environnement se révèle loin d'être aussi satisfaisant que celui de la police des installations classées.

III. Des faiblesses persistantes concernant le fonctionnement des autres polices de l'environnement

Si la police des installations classées manifeste d'un certain dynamisme, les polices de l'environnement sont inégalement appliquées et beaucoup d'entre elles ont une activité relativement faible. La police de l'eau a longtemps été considérée comme souffrant d'une absence d'ineffectivité ; en voie de structuration, elle semble aujourd'hui décidée à renforcer son action (1). En revanche, la police de la chasse, de la nature, des sites et des paysages souffre de carences récurrentes et a une activité de police très limitée (2).

1.- La police de l'eau : une police en voie de structuration

L'alimentation en eau potable est réalisée en Picardie grâce à l'utilisation d'eaux souterraines. Or, depuis près de 10 ans, une dégra-

16 - Voir sur ces points le rapport de J. Lefebvre, Analyse du traitement pénal des affaires d'infractions environnementales par les trois TGI de la région Picardie : Amiens, Saint-Quentin et Soissons.

17 - Entretien réalisé auprès de Monsieur W., responsable de la division environnement industriel à la DRIRE Picardie, 12 juin 2007.

dation régulière de la qualité des nappes est constatée avec la présence de nitrates et de pesticides imputables pour l'essentiel aux pratiques agricoles. La qualité de l'eau est donc globalement médiocre. En outre, seules 1/3 des STEP de plus de 10 000 équivalents habitants sont conformes aux normes et leurs rejets provoquent des pollutions des eaux superficielles et bactériologiques. La protection de la ressource en eau est donc encore très insuffisante et la possibilité d'atteindre le bon état écologique en 2015 semble aujourd'hui compromise.

La police de l'eau est une police récente qui a commencé à se structurer avec la loi de 1992 sur l'eau.

1.1.- Un renforcement de la coordination des services

En termes d'organisation des services, sous l'impulsion du ministère de l'écologie, un guichet unique de l'eau s'est mis en place dès 1993. Dans la Somme, au guichet unique de l'eau qui a fonctionné entre 1993 et 2000, a succédé une mission inter-services de l'eau (MISE) entre 2000 et 2005, qui regroupait les services de police de l'eau. Par un arrêté de mai 2006, le Préfet de la Somme a créé la délégation inter-services de l'eau et des milieux aquatiques (DISEMA) pour succéder à la MISE. Elle comprend quatre services :
- La DRIRE Ile de France pour la nappe de l'Albien-Néocomien,
- Le service de la Navigation de la Seine pour le Canal du Nord et la Tortille,
- La DDE-Service Maritime, et notamment la cellule qualité des eaux littorales,
- La DDAF, service départemental de police des eaux continentales et souterraines.

Une DISEMA a également été créée dans l'Oise en juillet 2006, dont la DDAF assure l'animation.

Si cette création a permis de réunir les divers services de l'eau et d'éviter leur dispersion, source de dysfonctionnements, on peut regretter au sein de celle-ci une confusion entre ce qui relève de la mission interservices, à savoir la définition et la mise en œuvre de la politique départementale de l'eau et la police de l'eau. Il semblerait plus pertinent que le service chargé de la police de l'eau soit distinct[18].

La circulaire de mars 2003 relative aux priorités d'action et à l'amélioration du fonctionnement des MISE impose à chaque départe-

18 - Entretien avec M. C., chef du service de l'aménagement, de la forêt et de l'environnement à la DDAF de la Somme.

ment de mettre en place un programme d'actions opérationnel. En conséquence, la DISEMA de la Somme a défini un plan d'action stratégique pluriannuel ainsi qu'un plan d'action opérationnel annuel, qui permettent de définir un certain nombre de priorités, tous deux approuvés par le préfet, parmi lesquelles figurent notamment l'adoption d'une stratégie de mise en conformité des systèmes d'assainissement au titre de la directive eaux résiduaires urbaines (ERU) ainsi que des mesures dans le cadre du plan de gestion de la rareté de l'eau[19]. Dans l'Oise, ce programme d'actions est présenté chaque année pour validation à un comité de pilotage, qui, présidé par le Préfet, rassemble les directeurs des différents services et établissements publics réunis dans la DISEMA.

1.2.- Le développement de contrôles

Alors que la police de l'eau a d'abord été constituée sur l'instruction administrative, le développement de contrôles sur le terrain est recherché. Ils se mettent progressivement en place, grâce notamment aux plans de contrôles qui prévoient un certain nombre de priorités. Ainsi, le programme d'actions de la DISEMA de la Somme, réalisé dans le cadre de la feuille de route issue de la circulaire du 23 juin 2006, prévoit l'établissement d'un plan de contrôle arrêté par le préfet et présenté aux procureurs. Parmi les axes prévus pour 2007, celui de la DDAF prévoit des programmes de contrôles inopinés sur les stations d'épuration des eaux usées sans auto-surveillance, des contrôles d'application du programme d'action en zones vulnérables et de la conditionnalité des aides PAC. Le plan de contrôle doit être approuvé par le Préfet et en principe présenté aux procureurs. Des réunions sont prévues avec le Parquet pour évoquer les procédures en cours.

Dans l'Oise, le plan de contrôle a privilégié le contrôle des résultats de l'autosurveillance qui sont transmis à la DISEMA (136 effectués en 2006 dont 80 non-conformes), le contrôle des plans d'épandage (93 effectués en 2006 dont 0 non-conforme) et le contrôle de la qualité des boues avec analyse (5 réalisés en 2006). Elle a en outre renforcé son action concernant les contrôles des périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable. 271 périmètres de protection sont mis en place dans le département sur un total de 311 captages protégeables. 33 ont été contrôlés en 2006. La DISEMA a réalisé un document pour contrôler ces captages et vérifier le respect des prescriptions édictées dans les déclarations d'utilité publique (DUP). Ces contrôles sont

19 - DISEMA Somme, Programme d'actions dans le cadre de la feuille de route issue de la circulaire du 23 juin 2006, exercice 2007.

assurés par des équipes mixtes DDASS et DDAF pour favoriser l'échange de savoir et de culture. Un rapport est établi après chaque visite et transmis au maire ou au président de l'intercommunalité éventuellement compétente, en lui demandant d'en informer son conseil, et décidant d'un échéancier pour remédier aux éventuels non-respects de la DUP ou aux situations incompatibles avec la présence d'un puits destiné à l'alimentation en eau potable. Il a ainsi été constaté que 40% des captages contrôlés avaient une décharge sauvage parfois communale dans le périmètre éloigné[20]. Le Préfet de l'Oise a en outre mis en place un groupe de travail réunissant les services de police, les maîtres d'œuvre, les collectivités, les agriculteurs et les fermiers pour suivre les problèmes de qualité et de ressource en eau potable.

Si la volonté de renforcer les contrôles sur le terrain est affichée, la taille des effectifs rend difficile leur mise en œuvre ; ainsi dans la Somme, du fait du transfert des agents de la DDE chargés de la police de l'eau à la DDAF, les effectifs affectés à la police de l'eau sont aujourd'hui considérés comme relativement élevés (9 agents), sachant que la moyenne des effectifs des services uniques de police de l'eau par département était de 8,4 ETP en 2006 et qu'il est demandé aux services de police de l'eau que leurs agents consacrent 20% de leur temps à des actions de contrôle[21]. Alors qu'il existe une volonté de renforcer les effectifs de la police de l'eau, le département de la Somme se situe donc dans la moyenne nationale concernant la taille du service. Pourtant, le plan de contrôle de la DDAF prévoit un rythme seulement décennal pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTAS) soumis à autorisation préfectorale et vingtennal pour les IOTAS soumis à déclaration, ce qui peut sembler peu ambitieux ; il annonce ainsi que, sur les 1300 IOTAS déclarés, 65 seront contrôlés en 2007 et, sur les 150 IOTAS autorisés, seules 15 feront l'objet d'un contrôle.

De même, alors que l'adoption de mesures dans le cadre du plan de gestion de la rareté de l'eau est présentée comme une priorité, le nombre de contrôles, afin de vérifier le respect de l'arrêté sécheresse, ont été au nombre de 10 au cours de l'année 2006 (le programme d'actions en avait prévu 20 en 2007). Aucun procès verbal n'a été dressé à ce titre.

Si l'on observe les statistiques d'activité pour l'année 2006, on compte pour l'ensemble du territoire national 41426 actions de contrôle mises

20 - DDAF, Service de l'eau, Activités de la DISEMA 60, Bilan d'activités 2006, janvier 2007, p. 8.

21 - Direction de l'eau, Compte rendu d'activités 2007 de la police de l'eau et des milieux aquatiques, MEEDDAT, p 5. Le rapport indique que les effectifs de la police de l'eau dans les services de l'Etat ont augmenté de 5,8% entre 2006 et 2007. Dans 19 départements français toutefois, la taille minimale nécessaire au fonctionnement, soit 6 équivalents temps plein (ETP), n'est pas atteinte.

en œuvre par les services de police de l'eau, soit une progression significative de 26,8% par rapport à 2005 qui fait elle-même suite à une progression de 35,8% l'année précédente[22].

Concernant la situation en Picardie, on relève :

Pour le nombre de contrôles :
- 604 pour la MISE de l'Oise,
- 850 pour la MISE de la Somme,
- 163 pour la MISE de l'Aisne,

soit un total de **1617** contrôles. On voit que, selon les départements, l'activité de contrôle est variable et très nettement inférieure dans le département de l'Aisne.

Sur ce total, **248** n'étaient pas conformes (117 dans l'Oise, 96 dans la Somme, 35 dans l'Aisne).

Au titre des mesures de police administrative , on compte :

- 420 rapports ou comptes rendus de visite (109 dans l'Oise, 207 dans la Somme et 104 dans l'Aisne),
- 343 courriers d'avertissement ou de rappel à la réglementation (74 dans l'Oise, 207 dans la Somme, 62 dans l'Aisne),
- 8 arrêtés de mise en demeure.

Le nombre d'arrêtés de mise en demeure est donc faible par rapport au nombre de contrôles non conformes. Il faut noter qu'au niveau national, les taux de suites données aux contrôles non conformes est de 80% en 2006, ce qui est jugé insuffisant et semble correspondre à une baisse significative par rapport à l'année précédente où il atteignait 91,4%[23].

On constate donc, comme au niveau national, que tout l'éventail des mesures de polices administratives n'est pas utilisé et que les mesures de police, telles que les courriers d'avertissement et les arrêtés de mise en demeure ne donnent pas lieu à des mesures plus contraignantes telles les sanctions administratives ; ainsi, on ne relève en Picardie aucun arrêté de consignation, d'exécution d'office, de suspension d'autorisation ou de retrait d'autorisation, alors que l'on a vu que la police des installations classées n'hésitait pas à avoir recours à ce type de mesures.

22 - Compte rendu d'activités 2007 de la police de l'eau et des milieux aquatiques, op cit., MEEDAD, p 16.

23 - Compte rendu d'activités 2007 de la police de l'eau et des milieux aquatiques, op cit., p 18.

Pour les mesures de police judiciaire, on compte :

- 46 procès-verbaux pour infraction à la loi sur la pêche (15 pour des contraventions et 31 pour des délits), essentiellement dressés par les agents de l'ONEMA,
- 32 procès-verbaux pour infraction à la loi sur l'eau (16 délits et 16 contraventions) dressés essentiellement par les agents de l'ONEMA avec une plus forte intervention des agents des DDAF (sur l'ensemble, 7 dressés par les agents des DDAF).

Le nombre de PV est donc faible et ils sont essentiellement dressés par les agents de l'ONEMA, ce qui correspond aux données nationales puisque seulement 2200 PV ont été dressés en 2007 sur l'ensemble du territoire et 66% d'entre eux l'ont été par les brigades départementales, aussi bien dans le domaine de la pêche que de l'eau[24]. L'intervention des agents des services déconcentrés reste donc marginale pour ce qui concerne les PV pris au titre de la police de la pêche (au niveau national, ils représentent 2,5% de l'ensemble des PV pris au titre de la police de la pêche), même si elle est plus importante pour les PV pris au titre de la police de l'eau (au niveau national, près de 20% des infractions au titre de la police de l'eau). Les agents de la police de l'eau, notamment ceux de la DDAF, semblent avoir une moindre maîtrise des procédures. En outre, ces PV ne sont pas transmis de façon systématique au Procureur de la République ; le plan de contrôle du service de navigation de la Seine (SNS) participant à la DISEMA de la Somme, indique ainsi que « si l'infraction est très importante, si le contexte exige une pression sur le maître d'ouvrage pour une mise en conformité (exemple de non-conformité à la directive eaux résiduaires urbaines), le PV est transmis au procureur de la République. Dans les autres cas, le PV n'est pas clôturé mais est tout de même transmis pour information au maître d'ouvrage ». Un certain nombre de ces PV donnent lieu à une transaction pénale, qui permet de faire cesser les infractions sans avoir à engager de poursuites judiciaires.

Malgré cette faiblesse, les relations entre les services de la police de l'eau et le parquet se développent puisque, même encore rares, des réunions de travail sont organisées dans l'Oise entre le parquet et les agents de la police de l'eau[25]; dans la Somme, des contacts, plus informels, se sont établis entre la DISEMA et le parquet. Le programme d'actions pour 2007 annonce la tenue d'une réunion au moins annuelle entre la MISE et le Procureur. Au niveau national, la moyenne est de 1,3 réunion annuelle avec les substituts du Procureur[26]. En revanche, aucun

24 - Compte rendu d'activités 2007 de la police de l'eau et des milieux aquatiques, op cit., p 20.

25 - Entretien avec M. B., chef du service de l'eau à la DDAF de l'Oise, animateur de la DISEMA.

26 - Compte rendu d'activités 2007 de la police de l'eau et des milieux aquatiques, op cit., p 19.

des départements de la région picarde n'a mis en place une convention de traitement pénal des infractions dans le domaine de la police de l'eau et de la pêche (seuls 8 départements l'avaient fait au niveau national en 2006). Cette convention vise à renforcer la collaboration avec les institutions judiciaires, à partager une politique d'action dans le domaine de l'eau et à apporter une réponse pénale adaptée en définissant au préalable les suites données aux infractions.

Le contrôle des stations d'épuration des eaux usées est en net développement ; il peut se matérialiser en une visite des installations, un contrôle du dispositif d'auto-surveillance et un prélèvement d'eau traitée. De nombreuses stations d'épuration en Picardie ne sont pas encore aux normes et la France est sur ce dossier sous la menace d'une sanction communautaire très lourde. Une circulaire interministérielle de décembre 2006 relative à la mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux usées préconise notamment la consignation des sommes nécessaires à la réalisation des travaux des collectivités réfractaires.

Longtemps réticents à sanctionner les collectivités concernées, les services déconcentrés semblent aujourd'hui être décidés à permettre la mise en œuvre de la directive du Conseil n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines[27]. Ainsi, le plan d'action opérationnel de la DISEMA dans le département de la Somme en 2007 prévoit l'adoption à l'échéance fin 2007 d'arrêtés préfectoraux pour inciter l'ensemble des agglomérations non conformes à se mettre aux normes. Alors que 11 stations n'étaient pas conformes en 2006 aux objectifs fixés par la directive, le préfet de l'Oise, sur proposition de la DDAF, a pris 6 arrêtés mettant en demeure des collectivités de se mettre en conformité en leur fixant un échéancier de réalisation[28]. Ceux-ci font obligation aux exploitants de communiquer un échéancier des travaux, dont le respect est vérifié tous les trimestres. La circulaire de décembre 2006 incite en outre à la mise en œuvre de sanctions pénales dans toutes les situations où elles sont justifiées par un défaut de traitement des eaux usées particulièrement grave, concurremment ou indépendamment de la procédure de mise en demeure. Elle demande donc aux agents que, dans le cas de non-respect avéré et flagrant de la mise en demeure, ils saisissent du dossier sans délai le procureur de la République, après avoir préalablement attiré son attention sur ces situations et sur les actions à engager. Une collaboration et une bonne information réciproque avec les services du Procureur s'impose en effet afin d'assurer la portée réelle de l'intervention. La question se pose toutefois

27 - JOCE L 135 du 30 mai 1991, p. 40.

28 - Entretien avec M. B., chef du service de l'eau à la DDAF de l'Oise, animateur de la DISEMA.

de l'intérêt de l'intervention pénale ; on constate en effet que ni l'exploitant, ni les collectivités n'ont forcément les capacités financières pour réaliser les mises aux normes. Aussi, un plan d'action proposé par le gouvernement en septembre 2007 prévoit la mise à disposition des collectivités moyennes qui auront des difficultés liées à l'augmentation du prix de l'eau, d'une enveloppe supplémentaire de deux milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés avec l'aide de la Caisse des dépôts et consignations. En cas de non-respect de ces prérogatives, les communes verront les subventions des agences de l'eau réduites de moitié et les subventions de fonctionnement arrêtées et consignées.

La situation en Picardie ne semble donc pas différente de ce qui a pu être observé au niveau national, concernant le fait que les contrôles sont principalement le fait des agents de l'ONEMA et, à un moindre degré de l'ONCFS. L'instruction des dossiers continue à primer sur l'activité de contrôle, même si on voit que les départements Picards ont mis en œuvre des plans de contrôle[29].

2. La police de la chasse, de la nature, des sites et des paysages : une activité limitée résultant de faiblesses structurelles

Certaines polices de l'environnement ne sont encore ni structurées, ni organisées. Ainsi, la police de la chasse et de la faune sauvage, la police de la nature (faune, flore, espaces protéges), la police des sites et des paysages et de la publicité connaissent un certain nombre de carences. La DIREN joue pour ces polices un rôle d'animation au niveau régional et un rôle opérationnel au niveau départemental. Une multitude de services interviennent, tels que les DDAF, les DDSV, les DDE entre lesquels la coordination est très insuffisante, voire inexistante ; les effectifs y sont en outre moins importants que dans d'autres polices de l'environnement.

En outre, interviennent, dans ces domaines, un certain nombre d'établissements publics, tels l'ONEMA ou l'ONCFS qui exercent certaines polices, sans que la détermination des priorités et l'organisation des contrôles ne relèvent directement du MEEDAT mais des instances nationales de ces établissements publics, ce qui accroît les difficultés de coordination des services chargés des contrôles au niveau local[30].

29 - Renforcement et structuration des polices de l'environnement, *op. cit.*, p. 15.

30 - Renforcement et structuration des polices de l'environnement, *op. cit.*, p. 14.

2.1.- La police de la chasse

La chasse est une activité largement pratiquée, notamment dans la Somme pour ce qui concerne la chasse de nuit au gibier d'eau. Au niveau départemental, ce sont les DDAF ainsi que les services départementaux de l'ONCFS qui interviennent. Alors que cet établissement public dispose d'un effectif total de 1612 agents, qui consacrent 80% de leur temps à la mission de police de l'environnement, on compte 30 agents de l'office dans la région Picardie. Du fait de la présence de ses agents sur le terrain, il a une importante activité de police, tant administrative que judiciaire, et dresse un certain nombre de procès-verbaux pour des types d'infractions très divers concernant l'atteinte à la faune et à la flore, en matière de chasse et de pêche ou concernant la circulation motorisée en espaces naturels[31]. Les garde-chasse, nombreux, assurent une présence sur le terrain et ont l'habitude de rédiger des procès-verbaux. L'ONCFS entretient d'ailleurs des relations avec les parquets. Cet établissement public a toutefois sa propre logique et sa priorité est clairement l'activité cynégétique. La coordination avec la DIREN est ainsi mal assurée puisqu'elle ne connaît pas les infractions[32]. La DDAF, pour ce qui concerne la Somme, reçoit un double des procédures mais n'a elle-même pas développé de relations avec les parquets. On note pour cette police l'absence de programmation des activités de l'ONCFS en collaboration avec la DDAF, qui, de manière générale, n'intervient pas suffisamment pour établir une politique de contrôle et de coordination des différents services concernés, malgré l'organisation de réunions départementales visant à la définition d'un certain nombre de priorités[33].

L'effort dans la région a essentiellement porté ces dernières années sur la lutte contre le braconnage et un certain nombre de condamnations sont intervenues pour destruction d'espèces protégées, telles que les chouettes ou les buses[34].

Il faut noter que, sur le littoral, le préfet de la Somme a désigné le secrétaire général de la sous-préfecture d'Abbeville comme chargé de mission " chasse ".

31 - Inspection générale de l'environnement, Inspection générale des services départementaux de police de l'environnement de la Somme, 2006, p. 31.

32 - Entretien avec M. C., chef du service Nature, sites, paysages et actions territoriales à la DIREN.

33 - Voir sur cette police le rapport de José Lefebvre.

34 - Entretien avec M. R., ex DRIRE-DIREN de la région Picardie.

2.2.- La police de la nature et la police des sites

La Picardie abrite des milieux naturels très diversifiés : littoral et milieu marin, rivières, zones humides, (lacs, étangs, marais et tourbières), coteaux calcaires, massifs forestiers, prairies, landes, présentant de grandes valeurs patrimoniales. Le patrimoine naturel est riche non seulement sur le littoral (baies de la somme, de l'Authie) qui héberge 340 espèces d'oiseaux et une colonie de phoques veaux-marins (74 en 2000) mais aussi le long des vallées (Somme, Bresle, Authie) et dans les zones humides associées. Les zones naturelles d'intérêt majeur préservées (réserves naturelles, des arrêtés de biotopes et des sites potentiels pour Natura 2000) représentent environ 20% du territoire régional mais leur répartition est très inégale et leur morcellement préoccupant.

Par ailleurs, le patrimoine historique et archéologique régional est particulièrement riche. La Picardie détient la plus forte densité de France en terme de monuments inscrits ou classés par habitant (plus de 1400).

Malgré les efforts en matière de protection et de gestion, on constate une certaine banalisation du paysage résultant des pratiques agricoles intensives, notamment de l'augmentation de la taille des parcelles, de la conversion des prairies ou de la disparition des haies. On relève aussi une perte de la biodiversité qui a de multiples causes ; étalement urbain, nouvelles infrastructures de transport, pratiques agricoles, introduction de plantes invasives.

La Picardie est en outre soumise à un certain nombre de risques naturels spécifiques : inondations, notamment par remontée de nappes, érosion des sols, éboulement de falaises, effondrements de terrain...

Pour ce qui concerne la police de la nature, au niveau départemental, ce sont là encore les agents de l'ONCFS qui sont les plus actifs pour relever les infractions; ainsi, le service départemental de la Somme a dressé 58 procès-verbaux en 2005. Les agents de l'ONEMA, également compétents dans ce domaine, ont une activité judiciaire limitée. On compte également un garde-littoral employé par le syndicat mixte pour l'aménagement de la côte Picarde (SMACOPI) qui a essentiellement une activité de conseil et de sensibilisation. Alors que les effectifs ne sont pas négligeables, l'absence de pilotage de cette police nuit à son efficacité. Ainsi, les agents de terrain ne reçoivent ni instructions, ni orientations, ni appui des services de l'Etat[35].

35 - Inspection générale des services départementaux de police de l'environnement de la Somme, *op. cit.*, p. 35.

Pour ce qui concerne la police des sites, le service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP), la DDE et la DIREN interviennent dans ce domaine, cette dernière jouant un rôle de tête de réseau et animant la police. Le SDAP, au sein duquel on trouve des architectes des bâtiments de France (ABF), intervient en secteur bâti et la DIREN sur le reste. La DDE intervient notamment pour ce qui concerne les éoliennes. Mais, en l'absence de programme d'action définissant des priorités et avec des effectifs limités, l'activité tant de police administrative que de police judiciaire, est très réduite ; en moyenne, deux procès-verbaux seraient dressés chaque année concernant des infractions à la police des sites[36]. Malgré la volonté affichée de développer l'activité tant de police administrative que judiciaire, et alors que les effectifs n'ont pas augmenté en vue de la réalisation de cet objectif, la police reste le parent pauvre en termes d'ETP ; ainsi, on ne compte à la DIREN qu'un seul agent affecté aux sites pour 0,3 ETP. La coopération entre les services est très insuffisante, notamment entre SDAP, DDE et DIREN, et cette police souffre de l'absence de définition de priorités régionales malgré la réalisation d'un bilan de l'état des sites classés (sites inscrits et naturels). Ces insuffisances ont pour conséquence une faible mobilisation des autres acteurs par la DIREN, sauf sur le littoral grâce au pilotage du sous-préfet qui réunit ses services une fois par mois. Aucun plan de contrôle n'est réalisé dans ce secteur ; de fait, les contrôles de terrain sont très faibles. C'est d'autant plus dommageable que la police a ici une fonction préventive essentielle en empêchant des atteintes aux sites qui peuvent se révéler irréversibles ; lorsqu'elles sont réalisées, la remise en état est parfois délicate et apparaît comme la seule sanction de nature à réparer l'atteinte commise alors que l'amende apparaît bien inutile et peut être considérée comme « un droit à polluer »[37]. Alors que les protections réglementaires sont renforcées, les infractions ne sont pas sanctionnées. Là encore, le constat établi rejoint très largement la situation nationale. On peut toutefois espérer que la réalisation du bilan des sites classés pourra permettre de définir des priorités et de mobiliser les autres acteurs.

Pour terminer sur les faiblesses, il faut souligner, au sein des administrations Picardes, un problème récurrent concernant les effectifs ; on a pu constater, à travers les différents entretiens, une rotation très importante des agents, ce qui nuit évidemment à la construction pérenne d'une doctrine et d'une pratique communes dans le suivi des dossiers. A la DIREN notamment, les flux sont nombreux et l'absence de stabilité du personnel est sans doute un problème.

36 - Entretien avec M. C., chef du service Nature, sites, paysages et actions territoriales à la DIREN.

37 - Entretien avec M. C., chef du service Nature, sites, paysages et actions territoriales à la DIREN.

Les données que nous avons pu recueillir, qui ne sont évidemment pas exhaustives, permettent donc de constater un grand nombre de convergences entre le constat général d'une inégale application des polices de l'environnement et, au-delà, de leur médiocre efficience, établi par la mission sur les polices de l'environnement, et la situation en Picardie. Un certain nombre d'évolutions sont toutefois perceptibles, notamment concernant la volonté d'établir une liaison entre les responsables des polices et les parquets afin de renforcer la coordination territoriale, qui s'est manifestée en Picardie à travers le Comité Régional d'Action Publique (CRAP), consacré aux infractions environnementales et qui a réuni, le 15 juin 2007, l'ensemble des parquets du ressort de la cour d'appel, différents représentants des services de l'Etat et d'établissements publics intervenant en matière de police de l'environnement, les services de police et de gendarmerie ainsi que des représentants d'associations environnementales[38]. La fusion des administrations déconcentrées aux niveaux départemental et régional, en favorisant la transversalité, vise également une meilleure organisation pour une efficacité renforcée. A effectif constant, voire moindre, on peut toutefois se demander si cet objectif pourra être atteint.

38 - Voir sur ce point le rapport de José Lefebvre.

LES JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE

ANALYSE DU TRAITEMENT PENAL DES AFFAIRES D'INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES PAR TROIS TGI DE LA REGION PICARDIE : AMIENS, SAINT-QUENTIN ET SOISSONS

José Lefebvre
Maître de conférences en droit privé
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CEPRISCA

Sommaire

Présentation de l'étude

I. Contexte statistique général de la recherche

II. Méthodologie de la recherche
A. Une concertation avec les parquets du ressort de la cour d'appel
B. En quoi ces données sont-elles intéressantes et utiles à une recherche sur les polices et justices de l'environnement en Picardie ?
C. L'infraction environnementale ?

III. Axes de recherche

AXE n°1 – Répartition du contentieux de l'environnement
1.- Répartition quantitative des affaires
2.- Répartition par nature d'affaire
2.1.- Pour chaque parquet
2.1.1.- Parquet d'Amiens
2.1.2.- Parquet de Saint-Quentin
2.1.3.- Parquet de Soissons

2.2.- Comparaison des parquets
2.2.1.- Importance de l'environnement urbain
2.2.2.- Importance des loisirs de chasse et de pêche
2.2.3.- Caractère marginal des affaires « écologiques »
Conclusion principale de l'axe n°1

AXE n°2 – Répartition de l'origine des saisies des parquets
1.- Les modes de transmission des affaires aux parquets
2.- Les auteurs des transmissions d'affaires aux parquets
2.1.- Parquet d'Amiens
2.2.- Parquet de Saint-Quentin
2.3.- Parquet de Soissons
3.- L'origine disparate des transmissions d'affaires aux parquets
Conclusion principale de l'axe n°2

AXE n°3 – Situation du contentieux au jour de la réception des données
1.- Les répartitions par parquet
1.1.- Le parquet d'Amiens
1.2.- Le parquet de Saint-Quentin
1.3.- Le parquet de Soissons
2.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite
2.1.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite – Répartition statistique
2.2.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite – Répartition statistique
2.3.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite – Histogramme global
Conclusion principale de l'axe n°3

AXE n°4 – Traitement des classements sans suite
1.- La motivation des classements sans suite
1.1.- Répartition des classements sans suite – Parquet d'Amiens
1.2.- Répartition des classements sans suite – Parquet de Saint-Quentin
1.3.- Répartition des classements sans suite – Parquet de Soissons
1.4.- Observations générales
2.- Les classements sans suite par nature d'affaire
2.1.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Amiens
2.2.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Saint-Quentin
2.3.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Soissons
2.4.- Observations générales
Conclusion principale de l'axe n°4

Conclusion générale

Présentation de l'étude

La Picardie judiciaire comporte, à ce jour, une Cour d'appel, neuf tribunaux correctionnels, 14 tribunaux de police et 6 tribunaux pour enfants. Les infractions à l'environnement sont prévues majoritairement par le code de l'environnement et ne connaissent pas de crimes spécifiques. Des délits et contraventions absorbent les infractions en la matière.

La recherche « Polices et Justices de l'environnement : le cas de la Picardie » comporte un volet consacré à l'analyse du traitement pénal des infractions environnementales. Cette analyse se fonde sur les fiches de traitement des affaires environnementales par les parquets des tribunaux de grande instance d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons tels que traités par le Bureau d'Ordre du Parquet (BOP).

La recherche tient compte des Observations d'Orientations de politique pénale en matière d'environnement développées dans la Circulaire du 23 mai 2005 (DACG 2005-12 G4/23-05-2005). Ces observations ont permis de comprendre les enjeux de la politique criminelle souhaitée au niveau national tant quant à la nature des contentieux prioritaires qu'aux modalités d'exercice des poursuites aux fins d'une réponse effective de la justice pénale. Toutefois, la recherche menée n'a pas pour objet de vérifier l'adéquation de la politique pénale menée au sein des parquets de la Région Picardie avec cette Circulaire. L'enjeu est de mener une observation de la réalité de l'action de la justice pénale et surtout des parquets en la matière.

I. Contexte statistique général de la recherche.
II. Méthodologie de la recherche.
III. Axes de recherche.

I. Contexte statistique général de la recherche

Le contexte statistique général de la recherche sur les affaires et infractions pénales en matière environnemental est assez maigre :

- **Pas d'étude complète sur le sujet** donnant une véritable connaissance des infractions et de leur traitement judiciaire en matière d'environnement.

- **Le Ministère de l'environnement, plus tourné vers la prévention et l'organisation de la protection environnementale** communique peu ou pas sur les poursuites, hormis quelques infractions au fort retentissement médiatique comme une pollution marine ou fluviale.

- **Les documents d'études publiés à la Documentation française**, notamment le Bulletin de l'environnement, ne mettent pas l'accent sur cet aspect de la protection de l'environnement, la prévention et les politiques publiques étant privilégiées.

- **Les documents *infostats* du Ministère de la justice** ne font pas apparaître une étude approfondie des infractions environnementales depuis leur création il y a plus de 20 ans.

- **Les statistiques criminelles sont d'un secours utile mais limité :** L'Annuaire statistique de la Justice de 2007 aborde incidemment les infractions environnementales. Il privilégie les infractions contre les personnes et les biens de droit commun telles que les violences, les atteintes sexuelles, les infractions en matière de chèques, de finance publique ou encore de sécurité sociale. Il est donc assuré que la politique pénale de l'environnement n'est pas visible car non mise en avant. Cela contraste, au niveau étatique, avec la volonté affichée de donner une priorité à ce type de contentieux. Un signe évident en est la circulaire « Orientations de politique pénale en matière d'environnement » du 23 mai 2005. La publication du Rapport sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement, de février 2005, signale également cet intérêt du point de vue des polices spéciales de l'environnement.

La poursuite des investigations en la matière procure néanmoins quelques informations sur la base des infractions constatées et établies par les services de police et de gendarmerie (rapport, p. 104).
- En matière de condamnation pour **délit**, les natures d'infractions relatées ne mentionnent pas l'environnement. Cela ne veut pas dire que certaines de ces infractions ne s'y rattachent pas. Ainsi, les atteintes aux biens mentionnent, outre les vols et escroqueries, les destructions et dégradations sans autre précision, ce qui peut incorporer les dégradations causées à un site naturel (rapport, p. 149). En réalité, il faut s'intéresser aux Atteintes à l'ordre public général pour trouver une ligne consacrée à l'Atteinte à l'environnement qui mentionne 3610 délits en 2005 au niveau national sans autre précision quant à leur nature d'infraction.

- Dans le même sens, en matière de **contravention**, il existe une ligne de nature d'infraction consacrée aux atteintes à l'environnement et mentionnant 4438 condamnations pour contraventions de 5ème classe en 2005 (rapport, p. 153).

Des informations plus précises sont obtenues lorsque les condamnations sont exposées.

Ainsi, en matière de condamnations pour destructions et dégradations (rapport, p. 179), les condamnations pour délit mentionnent diverses destructions de bien d'autrui (simple, explosion ou incendie, avec effraction) ainsi que les dégradations de monument d'utilité publique. Une ligne est ensuite spécialement consacrée aux actes de cruauté sur animal domestique et mentionne 181 condamnations pour 2005.

La page consacrée aux condamnations relatives aux infractions à l'ordre public général apporte un détail sur les atteintes à l'environnement (rapport, p. 201). Selon les définitions et méthodes du rapport (p. 200), y sont mentionnées les infractions suivantes :

Pour les délits :

- **Les infractions en matière d'utilisation illégale des sols comprennent l'apposition d'enseignes ou de publicité dans des endroits prohibés, l'exploitation d'installations classées, et le fait de porter atteinte aux espèces protégées de la faune et de la flore.**
- **Le défaut de permis de construire.**
- **Les infractions en matière de pêche** visent essentiellement les pratiques de pêche maritime dans des zones interdites ou avec des engins prohibés, et dans une moindre mesure la réalisation de travaux destinés à capturer le poisson en eau douce.
- **Les infractions en matière de chasse** concernent la chasse sur terrain d'autrui avec engins prohibés, de nuit, en temps prohibé et/ou avec circonstances aggravantes.
- **Les "*Autres délits en matière d'atteintes à l'environnement*"** portent principalement sur le rejet en eau douce ou pisciculture de substances nuisibles au poisson. Les autres infractions visent l'absence d'autorisation pour la mise en exploitation de carrières, la construction de barrage dans un cours d'eau, et l'arrachage ou le défrichement de ses bois par un particulier.

Pour les contraventions de 5ème classe :

- **Les contraventions en matière de chasse** regroupent notamment la chasse sans permis, la chasse sur terrain d'autrui sans circonstance aggravante, et toutes les infractions à un arrêté réglementaire dans ce domaine.
- **L'abandon d'épave ou d'objet**.
- **Les infractions en matière de pêche en eau douce ou de pêche maritime de loisir.**
- **Les "*Autres contraventions de 5e classe en matière d'environnement*"** regroupent en majorité des condamnations pour infractions à l'hygiène des animaux. Le reste se partage entre les infractions en

matière d'installations classées, de pollution des eaux, les défauts d'affichage du permis de construire, et la poursuite de travaux malgré une mise en demeure.

L'intérêt pour les infractions environnementales dans les statistiques officielles est donc relatif même si on ne peut le qualifier d'inexistant. Pour l'année 2005, le bilan est relativement maigre puisque sur les 5.143.257 plaintes, procès-verbaux et dénonciations constatées en France (toutes infractions confondues), seulement 4 438 contraventions de 5ème classe et 3610 délits en matière environnementale font l'objet de condamnations[49].

Dans ce contexte général, l'étude des statistiques pénales des infractions relatives à l'environnement en Picardie est donc pertinente sur plusieurs points :
- Développer la connaissance de la nature et de l'importance du contentieux de ce type dans la région.
- Cerner les actions des différents services de polices spéciales de l'environnement dans le flux des affaires pénales.
- Donner un éclairage sur la politique pénale suivie par les parquets du ressort de la cour d'appel d'Amiens.

II. Méthodologie de la recherche

1.- Une concertation avec les parquets du ressort de la cour d'appel

L'établissement de statistiques criminelles en matière d'infractions environnementales dans la région Picardie a été soutenu sans réserve par le Parquet général de la Cour d'appel d'Amiens qui a appelé des différents parquets des TGI du ressort de la Cour à collaborer avec l'équipe du CEPRISCA.
Ce soutien s'est manifesté dès le début de la recherche et a été réaffirmé à la suite d'une présentation des premiers résultats lors d'un **Comité Régional d'Action Publique consacré aux infractions environnementales et s'étant déroulé le 15 juin 2007 au Palais de Justice d'Amiens**. Ce Comité réunissait l'ensemble des parquets du ressort de la cour d'appel ainsi que les représentants des administrations concernées par la protection de l'environnement, les services de police et de gendarmerie nationale ainsi que des représentants d'associations. Pleinement associée à ce CRAP, l'équipe du CEPRISCA a pu observer le souci de mise en coordination des différents services de l'Etat.

49 - Annuaire statistique de la Justice, 2007, Documentation française, p. 201.

L'éclaircissement des choix de chacun, dans les poursuites, comme dans le fait de signaler ou non des faits à la justice a permis d'établir que des contraintes techniques ainsi que la méconnaissance des attributions des uns et des autres était à l'origine d'un manque d'effectivité de la norme pénale environnementale.
La réunion du CRAP révèle une prise de conscience du sujet ainsi que le souci d'améliorer le traitement des affaires par le Parquet, les polices de droit commun et les polices spéciales. C'est là un premier point positif relevé par la recherche au sujet de la coordination des services de l'Etat et de la Justice.

La recherche a également été très favorablement accueillie par les parquets du ressort. Toutefois, des **contraintes locales en effectifs et moyens informatiques** n'ont pu permettre de collecter l'intégralité des données potentiellement utiles à la recherche.

La première contrainte pèse sur l'équipe de recherche. L'ampleur de la tache avait été mal mesurée lors de la réponse à l'appel d'offre du GIP. **La réception de 2592 affaires auprès de trois TGI est là pour le démontrer**. L'équipe, très resserrée sous l'angle des investigations pénales, n'a pas pu explorer plus avant toutes les pistes originellement envisagées.

Les contraintes extérieures à l'équipe concernent d'abord le **personnel des greffes des juridictions concernées. Leur soutien n'est pas en cause et leur collaboration mérite d'être soulignée**. Toutefois, et c'est là une des premières limites de la recherche, toutes les pistes de recherche développées a priori n'ont pu être suivies. L'accès aux jugements des infractions nécessite la connaissance du numéro de dossier, ce qui suppose la lecture des rôles des juridictions car il n'existe pas de traitement informatique avec mots clefs permettant de connaître les affaires concernées. De plus, le numéro d'affaire attribué lors de l'arrivée du dossier au parquet n'est pas le même que celui du jugement. Cette tâche ne pouvait être réalisée par les personnels des greffes et l'équipe n'était pas suffisamment nombreuse pour investir ces greffes et obtenir les informations concernant les affaires qui, étant archivées, auraient demandé l'intervention complémentaire du personnel de ces services. A cet égard, il est surprenant que le traitement des affaires pénales et l'accès aux dossiers soit encore aussi difficile. Il est tout aussi étonnant que des bilans statistiques soient encore dressés à la main sans que le traitement informatique des dossiers ne puisse aider à les établir.

A cet égard, une contrainte d'un autre type a limité le champ territorial d'investigation. Tous les **tribunaux de grande instance ne sont pas**

équipés des mêmes logiciels permettant aux parquets d'enregistrer les affaires à leur arrivée. Entre le système Minipénal dont sont dotés les plus gros TGI, et le système Micropénal pour les plus petits, les capacités de traitement organisé des informations sont différentes. L'apparition du logiciel Cassiopée devrait permettre de gérer tous les dossiers des TGI de la même manière avec une utilisation et une utilité accrue. La question de leur application dans les Cours d'appel reste néanmoins posée. Au regard de cette contrainte technique, il nous a été possible d'obtenir les documents utiles auprès des tribunaux de grande instance d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons. L'absence d'autres données est certes regrettable.

Toutefois, il faut prendre en considération le fait que *2592 affaires* ont pu être collectées à leur arrivée dans les parquets, ce qui représente une base d'analyse non négligeable. On peut l'estimer représentative de l'activité des parquets concernés et des services de l'Etat en matière d'environnement.

Au regard de ces diverses contraintes, et après renseignement pris auprès des parquets concernés et du parquet général, il a été décidé de concentrer l'examen des infractions environnementales en Picardie sur une période de temps limitée. Afin d'établir une base de recherche suffisante, et après discussion avec les représentants des parquets et du parquet général, il a été décidé de se concentrer sur trois années pleines. Les années 2004, 2005 et 2006 ont donc été retenues en raison, d'une part de leur proximité dans le temps permettant d'observer l'effectivité de la norme pénale environnementale actuelle et, d'autre part, en raison de leur accessibilité.

2.- En quoi ces données sont-elles intéressantes et utiles à une recherche sur les polices et justices de l'environnement en Picardie ?

L'examen des fiches informatiques obtenues auprès des parquets des tribunaux permet d'obtenir des informations sur :

- **la nature de l'acte de saisine du parquet** : plainte, courrier et procès-verbal. Les plaintes et courriers sont ceux adressés directement au ministère public compétent. Les procès-verbaux sont rédigés soit par les représentants de la police judiciaire de droit commun, soit par les agents spécialement habilités des administrations et relevant des polices spéciales de l'environnement ;

- **la nature de l'auteur de cet acte de saisine** : personne physique, en son nom propre, en sa qualité de responsable d'une association de

protection de l'environnement agissant au pénal et la personne en sa qualité d'élu local. Sont également mentionnées les personnes morales, de droit privé et de droit public parties à la procédure : associations, administrations, communes, sociétés. Il est enfin tenu compte des services de polices de droit commun (police nationale, gendarmerie nationale) et des polices spéciales de l'environnement (CSP, ONC, DRIRE...) et des polices municipales qui portent à la connaissance du parquet l'existence d'un fait susceptible de recevoir une qualification pénale ;

- **la position juridique des personnes dans la procédure** : Celle-ci est généralement mentionnée dans les procès-verbaux émanant de la police judiciaire et permettent d'identifier le demandeur à l'action civile, plaignant, personne mise en cause. La mention de l'auteur des courriers est également indiquée ;

- **la nature des actes réalisés par le parquet au jour de saisie des données**, qui s'est étalé du mois de mai 2007 à mai 2008 permet de distinguer les classements sans suite, les poursuites ainsi que les alternatives aux poursuites ;

- **Les voies de procédure utilisées au stade de la poursuite** : dessaisissement en faveur de l'officier du ministère public, requête d'ordonnance pénale, enquête, classement sans suite... En cas ce dernier cas, la motivation du classement est mentionnée selon une table de classification officielle permettant d'observer avec finesse la réalité de cet acte de procédure dont la place est immense en la matière comme pour toute infraction.
Ainsi, si le chiffre national des classements sans suites, toutes formes cumulées approche les 76,5 % des affaires, une observation attentive de ce chiffre permet d'en relativiser la brutalité et la crainte d'une inefficacité judiciaire (Rapport Statistiques Criminelles, 2007, p. 107).

- **La répartition du nombre d'affaires selon la distinction de leur nature**

3.- L'infraction environnementale ?

Les données statistiques établies et utilisées par la recherche résultent d'un examen des relevés informatiques des affaires enregistrées à l'arrivée aux Parquets des Tribunaux de grande instance d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons.

L'examen des dossiers est réalisé sur la base de la classification du code **NATAFF (NATure d'AFFaire)** utilisé au niveau national par toutes les juridictions. Il permet de distinguer 23 types d'affaires différentes.

Cette codification concerne les affaires et non les infractions. Le code **NATINF (NATure d'INFraction)** est utilisé pour classer plus de 10000 infractions différentes lorsque leur qualification est établie.

L'utilisation du code NATAFF suppose une observation préliminaire.

La codification adoptée selon les distinctions proposées (voir ci-dessous) n'est pas effectuée par les magistrats du parquet. **C'est le personnel du Bureau d'Ordre qui opère cette première classification**. Celle-ci n'emporte pas qualification des faits mais est une orientation des affaires vers les juridictions et magistrats compétents. En conséquence, une marge d'imprécision doit être prise en compte quant à la classification retenue, étant entendu que les intitulés très clairs et distincts, presque dire caricaturaux, des codes NATAFF tendent à réduire le risque d'erreur.

Code NATAFF	Contenu infractionnel
J10	Atteinte au cadre de vie
J11	Pollution atmosphérique
J12	Pollution du sol
J13	Pollution des eaux fluviales
J14	Pollution des eaux de mer
J15	Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule
J16	Tapage, bruit
J17	Infraction aux règles de l'affichage, publicité…
J18	Infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire
J19	Camping, caravaning
J20	Infraction à la législation sur mines et carrières
J21	Infraction à la législation sur mines et carrières
J30	Infraction au droit des forêts, réserves, espaces
J31	Infraction au droit des forêts, parcs, réserves
J40	Infraction législation sur la chasse
J41	Infraction législation sur la chasse
J50	Infraction législation sur la pêche
J51	Infraction législation sur la pêche maritime
J52	Infraction législation sur la pêche en eau douce
J60	Atteinte à l'animal
J61	Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux
J62	Espèces protégées
J63	Police sanitaire des animaux

Cette codification des affaires a permis de répondre à la question de la détermination de ce qu'est une infraction à l'environnement. La question s'était en effet posée en début comme en cours de recherche de savoir si une infraction relative au permis de construire, ou un trouble de voisinage, constituait une infraction environnementale. Une approche « écologique » de la question semblait l' écarter pour ne retenir que les infractions liées à l'air, à l'eau, à la terre et à la vie végé-

tale et animale. En ce sens, la Circulaire du 27 février 1996 relative à la lutte contre les bruits de voisinage (NOR : ENVP9650041C) les envisageait plutôt sous l'angle de problèmes de vie quotidienne ou même de santé publique. Il en est de même pour la Circulaire du 23 mai 2005 relative à la mise en œuvre du plan national d'action contre le bruit : renforcement et suivi de la police du bruit en matière de bruit de voisinage et des deux roues (NOR : INT/K/05/00056/C).
Mais, en adoptant la codification NATAFF, la question s'est résolue d'elle-même. De plus, cette approche tient compte du fait qu'il n'appartenait pas à la recherche de définir ce qu'est l'environnement ni une infraction environnementale. Cela a pour conséquence que certaines infractions relatives aux troubles de voisinage (J 16) constituent la part la plus grande des NATAFF recensées, au risque d'écraser et de relativiser les infractions de pollution ou encore d'atteintes aux espèces animales ou végétales.
Tous les codes NATAFF en matière environnementale ne trouvent pas d'illustration dans les affaires portées à la connaissance des parquets picards. Ces absences ne signifient pas nécessairement un vide infractionnel. En effet, certaines classifications se présentent comme des classifications génériques incluant des sous-classifications. L'utilisation de ces dernières démontre que l'ensemble du champ des infractions pénales à l'environnement est couvert par l'étude. Les infractions à la législation sur les mines et les carrières (J 20 et J 21) ne sont mentionnées par les parquets que sous la classification J 21. Il en est de même en cas d'autres doublons pour les infractions au droit des parcs, réserves et forêts (J 30 et J 31) pour lesquelles la classification J 31 est retenue, les infractions à la législation sur la chasse (J 40 et J 41) sont mentionnées sous J 41, et les infractions de pêche (J 50, J 51 et J 52) sont mentionnées sous J 51 pour la pêche maritime et J 52 pour la pêche en eau douce. Les atteintes aux animaux (J 60 et J 61) ne comportent que les actes de cruauté et de mauvais traitements de J 61.

Les seules exceptions à ce constat portent :

- **sur l'absence d'infraction de pollution des eaux de mer** (J 14) pour lesquelles le Tribunal de grande instance d'Abbeville aurait pu être compétent, sous réserve de la compétence attribuée en la matière à une juridiction du littoral maritime spécialement compétente ou au TGI de Paris en matière de pollution par rejet en mer (art. 706-107 CPP) ;
- **les infractions d'atteinte au cadre de vie** (J 10) ne sont pas non plus référencées. Il est difficile de s'en étonner car on ne saurait déterminer quel type d'affaire constitue une telle sorte d'atteinte. La catégorie, qui semble « fourre-tout », pâti nécessairement de son imprécision. Mais on peut également considérer que les autres classifications suffisent à caractériser une telle atteinte sans qu'il soit nécessaire de recourir à une nature d'affaire aussi vague.

Tableau de la répartition des affaires au sien des trois TGI

	Soissons	Saint-Quentin	Amiens
J11	0	19	16
J12	5	10	49
J13	34	13	36
J15	71	110	160
J16	118	156	455
J17	4	11	16
J18	79	41	178
J19	0	4	3
J21	32	6	10
J31	0	3	2
J41	91	83	191
J51	4	5	2
J52	72	53	29
J61	40	69	124
J62	9	10	13
J63	33	32	91

La distinction entre les délits et les contraventions n'apparaît pas au cours de l'étude. Parfois il est fait mention dans la classification de la nature d'infraction en cause : « J 12 C » pour la contravention ou « J 12 D » pour le délit. Toutefois, ce n'est qu'après le jugement que la qualification délictuelle ou contraventionnelle est acquise. Or, les données utilisées portent sur des affaires et non des infractions, ce qui permet, faute de mention systématique de cette distinction dans les données utilisées, de les regrouper sous le code NATAFF sans autre distinction. Néanmoins, ce préalable étant posé, il est possible de détecter l'existence de contraventions au regard des actes de poursuite réalisés par le parquet. C'est ainsi que le dessaisissement en faveur de l'Officier du Ministère public signale une contravention.

Cette considération permet d'établir ainsi la proportion minimale suivante : **sur les 2592 affaires saisies, 374 ont fait l'objet d'un tel dessaisissement, soit 14,42 % des affaires totales.**

Cela donne l'indication minimale des contraventions, étant entendu que le maximum n'est pas déterminable plus précisément à ce stade de la procédure et au regard des informations recueillies.

III. Axes de recherche

Afin de procéder à l'examen des informations collectées plusieurs axes de recherche sont dégagés.

Ces axes résultent à la fois de l'objet de la recherche et des données collectées. C'est la conjonction des deux qui fait leur intérêt et permet de répondre à l'objectif de départ consistant à comprendre les relations entre les polices concernées et la justice judiciaire pénale.
Chacun des axes combine une étude du traitement des affaires par le ministère public de chaque tribunal de grande instance ainsi qu'une étude comparative de celles-ci permettant de dégager les similitudes et différences quant aux natures d'affaires dont ces juridictions sont saisies, quant à leur nombre, les modalités de saisie du parquet et leur orientation... Cette double perspective, permet d'observer l'action du ministère public en liaison avec les polices de droit commun et celles spécialement affectées à la protection de l'environnement. Elle permet d'observer la nature des actes qu'elles réalisent et leur importance quantitative dans la justice pénale de l'environnement.

Les axes déterminés sont les suivants :

- **Axe n°1 : Répartition du contentieux de l'environnement**. Il consiste à déterminer les affaires environnementales portées à la connaissance du ministère public des trois TGI.
- **Axe n°2 : Origine des saisies**. Il consiste à déterminer la provenance et le mode par lequel les parquets sont informés des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.
- **Axe n°3 : Situation du contentieux au jour de la saisie**. Il consiste à déterminer le traitement global réservé aux affaires pénales dont le parquet a eu connaissance.
- **Axe n°4 : Traitement des classements sans suite**. Il consiste à déterminer le nombre et la motivation des classements sans suite selon les infractions et les juridictions.

A l'issue de l'examen thématique de ces axes, une synthèse des rapports entre les polices de l'environnement et la justice judiciaire pénale permettra de dégager les lignes de force de la protection pénale de l'environnement dans le ressort des tribunaux de grande instance d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons.

AXE n°1 – Répartition du contentieux de l'environnement

Ce premier axe de recherche permet de connaître l'importance quantitative du contentieux pénal de l'environnement en Picardie. Les chiffres sont relativement stables d'une année sur l'autre.

1.- Répartition quantitative des affaires : 2592

	TGI Amiens	TGI Saint-Quentin	TGI Soissons		Total
2004	450	230	186		866
2005	497	220	168		885
2006	428	175	238		841
Total	1375	625	592		2592

Ces chiffres peuvent être mis en rapport avec les données totales de l'activité des parquets concernés pour la même période (source : stats.justice.gouv.fr)

	TGI Amiens	TGI Saint-Quentin	TGI Soissons		Total	% des affaires environnementales sur les plaintes et PV reçus
2004	35.908	11.526	13.397		60.831	1,42 %
2005	30.961	9.815	12.469		53.245	1,66 %
2006	31.456	10.416	12.569		54.441	1,54 %
Total	98.325	31.757	38.435		168.517	1,54 %
% des affaires environnementales sur les plaintes et PV reçus	1,40 %	1,97 %	1,54 %			

Une certaine cohérence d'ensemble se dégage quant à l'activité pénale des parquets relative aux infractions environnementales. Cette cohérence se dégage d'année en année et en pourcentage d'activité. Oscillant entre 1,40 % (Amiens) et 1,97 % (Saint-Quentin) la proportion des affaires est réduite, aux frontières de la marginalité. On comprend que ce flux quantitativement limité est perdu dans la masse des infractions relatives aux personnes et aux biens. Cette marginalité dans l'arrivée des affaires dans les parquets étudiés est néanmoins à préciser au regard des natures d'affaires.

2.- Répartition par nature d'affaire (années 2004–2005–2006 cumulées)

La répartition des affaires selon le code NATAFF par juridiction permet de cerner les affaires les plus portées devant les parquets et celles, à l'inverse, qui sont quasiment ou totalement inexistantes.

2.1.- Pour chaque parquet

	Amiens	Saint-Quentin	Soissons		Total
J11	16	19	0		35
J12	49	10	5		64
J13	36	13	34		83
J15	160	110	71		341
J16	455	156	118		729
J17	16	11	4		31
J18	178	41	79		298
J19	3	4	0		7
J21	10	6	32		48
J31	2	3	0		5
J41	191	83	91		365
J51	2	5	4		11
J52	29	53	72		154
J61	124	69	40		233
J62	13	10	9		32
J63	91	32	33		156
Total	1375	625	592		259

De grandes variations existent quant à la nature des affaires signalées aux parquets. Ainsi, les troubles de voisinage consistant en des bruits et tapages (J 16) arrivent en première place dans les trois parquets. L'environnement statistique porte donc prioritairement sur l'environnement de vie quotidienne des individus.

2.1.1.- Parquet d'Amiens

Pour Amiens, les affaires les plus nombreuses :
- J 16 : Tapage, bruit : 455 soit 32 % des affaires.
- J 41 : Infraction législation sur la chasse : 191 soit 14 % des affaires.
- J 18 : Infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire : 178 soit 13 % des affaires.
- J 15 : Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule : 160 soit 12 % des affaires.
- J 61 : Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux : 124 soit 9 % des affaires.

Les données démontrent un nombre d'affaires important relatives au milieu urbain avec le particularisme des infractions de chasse qui arrivent en deuxième position. La Somme étant connue pour l'importance de la chasse, il n'est guère étonnant de relever que des affaires relatives

à cette activité sont relativement nombreuses. Les informations recueillies ne permettent cependant pas de préciser la nature des infractions relevées : respect des dates d'ouverture de chasse, détention des titres administratifs autorisant l'exercice de l'activité, défaut d'assurance, nature des armes utilisées, atteintes au gibier...
Les affaires relatives à la protection « écologique » de la nature ne sont pas présentes, à l'exception des actes de cruauté et de mauvais traitements à animaux. L'environnement urbain, qui inclut la vie domestique à la ville comme à la campagne, constitue le lieu privilégié des atteintes à l'environnement. Les atteintes aux milieux naturels sont proportionnellement peu présentes même si ce sont celles qui, potentiellement, présentent un caractère de dangerosité élevé.

2.1.2.- Parquet de Saint-Quentin

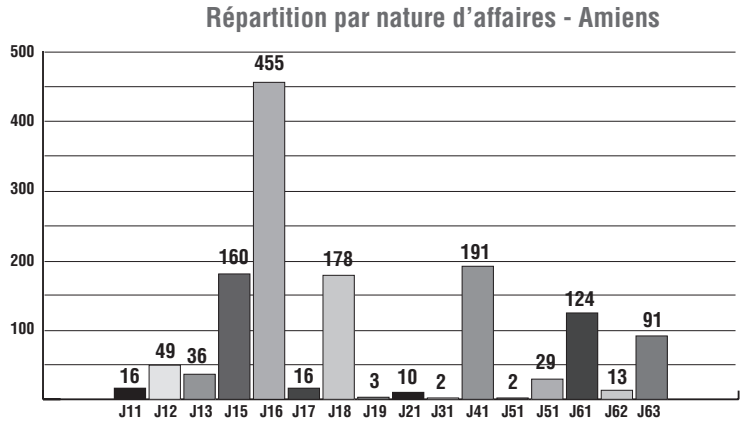
Pour Saint-Quentin, les affaires les plus nombreuses :
- J 16 : Tapage, bruit : 156 soit 24 % des affaires.
- J 15 : Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule : 110 soit 18 % des affaires.
- J 41 : Infraction législation sur la chasse : 83 soit 13 % des affaires.
- J 61 : Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux : 69 soit 11 % des affaires.
- J 52 : Infraction législation sur la pêche en eau douce : 53 soit 8 % des affaires.

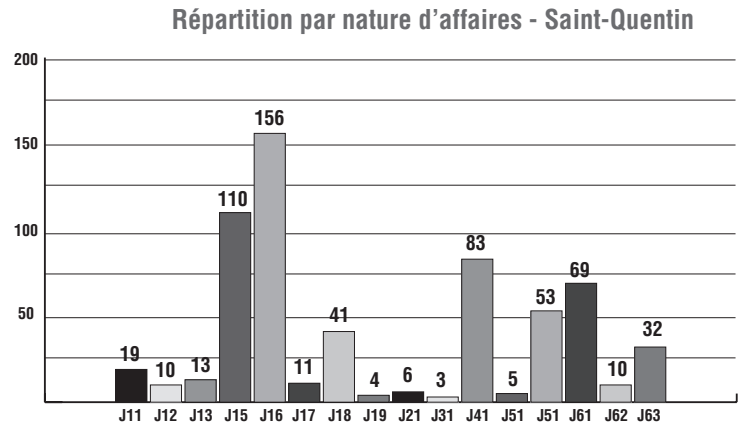
Les données démontrent un partage ente les affaires liées à l'urbanisation, qui arrivent en première et deuxième position, suivies par des affaires plus liées à la vie rurale comme les infractions de chasse et de pêche. Les actes de cruauté et de mauvais traitement à animaux sont également présents sans que l'on puisse les affecter à la vie rurale ou urbaine.

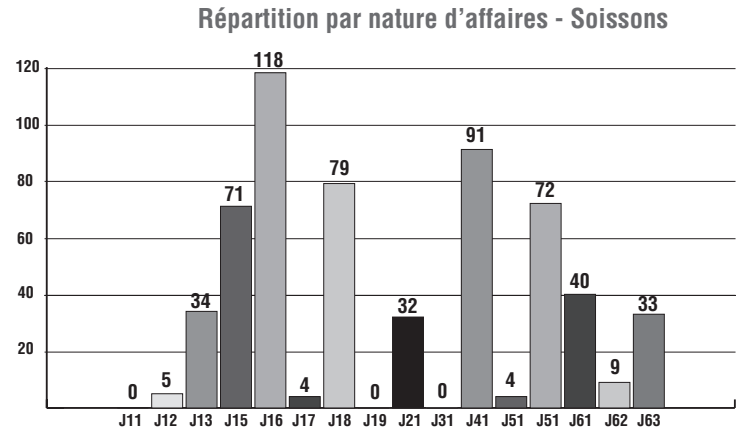
2.1.3.- Parquet de Soissons

Pour Soissons, les affaires les plus nombreuses :
- J 16 : Tapage, bruit : 118 soit 19 % des affaires.
- J 41 : Infraction législation sur la chasse : 91 soit 15 % des affaires.
- J 18 : Infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire : 79 soit 13 % des affaires.
- J 52 : Infraction législation sur la pêche en eau douce : 72 soit 12 % des affaires.
- J 15 : Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule : 71 soit 12 % des affaires.

Les données mêlent les infractions urbaines et rurales avec une prédominance des infractions liées à la vie urbaine.
A la différence d'Amiens et de Saint-Quentin, il n'y a aucune affaire de signalée en matière de camping (J 19) et de droit des forêts (J 31).







2.2.- Comparaison des parquets

La juxtaposition des affaires connues des trois parquets souligne les éléments déjà relevés à l'examen des données spécifiques à chacun d'eux.

2.2.1.- Importance de l'environnement urbain

- Il y a une large prédominance des infractions de « Tapage, bruit » (J 16) qui arrivent en tête des infractions environnementales. Toutes les hypothèses sont envisageables à cet égard : bruits urbains liés aux activités humaines, tapage résultant d'événements particuliers (fêtes...), tapage résultant de disputes familiales, troubles de voisinage...
Au regard des données du TGI d'Amiens, il semble que la vie urbaine soit la première en cause, Amiens étant la plus grande ville de la région Picardie avec une agglomération approchant les 140.000 habitants.
Une attention particulière est portée dans les ressorts des TGI d'Amiens et de Soissons sur les affaires d'infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire. C'est donc l'environnement urbain qui est mis en avant. L'activité des municipalités dans le signalement de ce type d'affaires est à signaler.

2.2.2.- Importance des loisirs de chasse et de pêche

Il y a une grande similitude entre les trois TGI quant à la nature et au nombre d'affaires dont ils sont saisis.
Hormis la proportion plus élevée du point de vue quantitatif pour le TGI d'Amiens, une cohérence d'ensemble se dégage. Cette cohérence peut trouver sa source dans une assez grande uniformité de la Picardie quant à son urbanisation limitée et ses grands espaces ruraux. La prédominance des infractions en matière de chasse et de pêche, plus que toutes les autres infractions de nature « écologique » ne surprennent pas. La Picardie est connue pour sa chasse et les cours des grands fleuves picards (Aisne, Oise, Somme) sont propices à la pêche.
Une comparaison de ces données avec d'autres TGI extérieurs à la Picardie permettrait de déterminer si le nombre important de ces affaires résulte d'une plus grande délinquance du à une grande activité de chasse ou de pêche ou si elle résulte de l'affectation de moyens spécifiques à leur recherche (Office national de la Chasse, Conseil supérieur de la pêche).

2.2.3.- Caractère marginal des affaires « écologiques »

- On notera le caractère marginal d'affaires en matière de pollution atmosphérique (J 11) ; d'affichage et de publicité (J 17) ; de camping et

caravaning (J 19) ; de forêts et réserves (J 31) et à l'égard des espaces protégés (J 62).

Conclusion principale de l'axe n°1 :

L'environnement picard est majoritairement considéré comme l'environnement du quotidien de la proximité des lieux de vie.

La défense de la nature est surtout présente sous l'angle de la chasse et de la pêche, deux activités particulièrement développées dans la région et qui, logiquement, suscitent l'apparition d'un nombre d'affaires important.
En revanche, les affaires les plus graves pour la pérennité des espaces naturels sont relativement peu mises en évidence. Or, ces affaires relèvent très souvent de polices spéciales. Aussi, soit le nombre d'affaires est réellement peu important, soit les polices sont ineffectives. A ce titre, le faible nombre d'affaires en matière de pêche en eau douce (J 52) dans le ressort du TGI d'Amiens, par rapport aux deux autres ressorts, s'explique assez difficilement. La vallée de la Somme traverse ce ressort territorial qui abrite également nombre d'étangs et rivières en sus des hortillonnages, marais présents au cœur même de la ville d'Amiens.

AXE n°2 – Répartition de l'origine des saisies des parquets

Cet axe permet de déterminer la provenance et le mode de saisine des parquets pour les affaires susceptibles de recevoir une qualification pénale. Cette détermination est essentielle pour observer les rapports entre les différents services de l'Etat, dont les polices spéciales de l'environnement. Ces dernières ont-elles une place importante dans la transmission d'affaires aux parquets ? Pour quels types d'infractions agissent-elles de manière prédominante ? Les polices de droit commun (Gendarmerie nationale et Police nationale) ont-elles un rôle actif ? Les polices municipales sont elles représentées ?

1.- Les modes de transmission des affaires aux parquets

	Courrier			Plainte			Procès-Verbaux			Non Signalé		
	S	SQ	A	S	SQ	A	S	SQ	A	S	SQ	A
J11	0	2	1	0	4	4	0	10	11	0	3	0
J12	0	2	2	0	1	5	5	7	41	0	0	1
J13	0	1	0	1	0	5	33	12	31	0	0	0
J15	0	4	2	6	4	8	63	100	146	1	1	4
J16	0	54	16	56	37	144	62	65	296	0	0	0
J17	0	0	0	1	0	0	3	11	16	0	0	0
J18	0	8	38	26	13	33	53	20	108	0	0	0
J19	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0
J21	0	1	2	2	1	1	30	4	7	0	0	0
J31	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0
J41	0	0	8	4	10	8	87	72	176	0	0	4
J51	0	0	0	0	1	0	4	4	2	0	0	0
J52	0	10	3	0	3	8	72	40	18	0	0	0
J61	0	12	2	9	9	24	30	48	98	0	0	0
J62	0	1	0	1	2	4	8	7	9	0	0	0
J63	0	5	1	5	3	21	29	24	69	0	0	0
	0	100	75	111	88	265	479	431	1033	1	4	9
	175			**464**			**1943**			**14**		

L'examen statistique des modes de transmission des affaires aux parquets démontre avec évidence que dans chacun d'eux les procès-verbaux occupent la première place. Cela suppose donc une transmission par une autorité habilitée à dresser procès-verbal d'un fait susceptible de constituer une infraction. Les polices spéciales de l'environnement, les polices de droit commun et les polices municipales sont donc placées en tête de l'action répressive en matière de protection de l'environnement.

Cette remarque préalable est à préciser par la mention du rôle des plaintes. Il est certain, même s'il est impossible de l'évaluer ici, que les procès-verbaux résultent en grande partie d'infractions signalées aux services de police et pas nécessairement découvertes directement par l'autorité de verbalisation. De plus, ces signalements ne s'accompagnent pas systématiquement de plaintes car la victime est prioritairement la société, en raison de l'atteinte environnementale.

Les courriers adressés directement aux parquets émanent soit de personnes physiques, soit de personnes morales, soit d'administrations de l'Etat ou de communes. Ce mode de signalement, qui ne constitue pas substantiellement une plainte, est, comme cette dernière, soumis à l'opportunité des poursuites. Toutefois, il est probable qu'une attention plus importante sera portée à une plainte ou à un procès-verbal qu'à une simple lettre.

A cet égard, on peut s'étonner de l'absence de ce mode de transmission des affaires au parquet de Soissons qui, au cours des trois années sélectionnées, n'a statistiquement reçu aucun courrier en la matière. Il semble que les chiffres des plaintes, surtout en matière de tapage et bruit (J 16) et pour les infractions en matière d'urbanisme et de permis de construire (J 18), révèlent que des courriers soient traités comme plaintes à l'arrivée au Bureau d'ordre du parquet. Cette allocation originale des courriers expliquerait le nombre important des plaintes dont est saisi ce parquet au regard des deux autres parquets de l'étude.

2.- Les auteurs des transmissions d'affaires aux parquets

Les auteurs des transmissions d'affaires aux parquets sont ici abordés uniquement sous l'angle des services de l'Etat. Il n'est pas fait mention des particuliers qui adressent directement un courrier ou une plainte aux parquets.

2.1.- Parquet d'Amiens

	DRIRE	PM	GN	PN	CSP/GP	ONC/GC	DDE/DRE	DRAF	Mairie	Adm.	Inconnu
J11	7	1	3	0	0	0	0	0	0	1	4
J12	20	2	12	0	3	0	2	1	0	1	8
J13	3	0	13	3	11	1	0	0	0	0	5
J15	10	14	102	14	1	1	0	2	4	0	12
J16	0	5	196	89	0	0	0	0	2	16	
J17	0	1	14	1	0	0	0	0	0	8	
J18	4	7	17	2	0	0	19	0	82	0	
J19	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	
J21	6	0	1	0	1	0	1	0	0	0	
J31	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
J41	0	0	19	4	9	95	0	50	0	0	13
J51	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
J52	0	0	1	0	12	3	0	1	2	2	
J61	0	0	69	25	0	2	0	0	0	1	
J62	0	0	3	0	0	4	0	0	0	1	
J63	0	1	46	13	0	2	0	1	0	1	
Total	50	31	499	151	40	108	22	55	88	32	42

Les données quant à l'origine des saisies par nature d'affaires sur Amiens révèlent que de nombreux services de l'Etat jouent un rôle dans la communication des affaires aux parquets.

Le premier rôle est joué par les polices de droit commun
- La Gendarmerie nationale arrive en première position avec 45 % des actes qui se répartissent sur toutes les natures d'affaires à l'exception

des infractions au droit des forêts, parcs réserves (J 31) et infractions à la législation sur la pêche maritime (J 51). On peut donc constater que la première police de l'environnement sur le TGI d'Amiens est la gendarmerie nationale. Ses domaines d'actions se concentrent toutefois sur les Tapage, bruit (J 16), Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15), Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux (J 61) et Police sanitaire des animaux (J 63).
- Le deuxième service de l'Etat représenté est la Police nationale qui intervient dans 13,6 % des affaires. Son action présente dans 8 types d'affaires sur les 16 répertoriées se concentre surtout sur les Tapage, bruit (J 16), Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux (J 61), Déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et Police sanitaire des animaux (J 63).
Gendarmerie Nationale et Police Nationale représentent à elles deux 58,7 % des actes portés à la connaissance du parquet. Dans les deux cas, ce sont les mêmes catégories d'affaires qui sont connues. Toutes deux se placent donc comme les premières polices de l'environnement sous une acception qui ne renvoie pas à l'environnement « écologique ».

Un rôle actif est joué par les polices spéciales

Les services de l'Office national de la chasse, de l'Agriculture et de la forêt, de l'Industrie de la recherche et de l'environnement, de l'équipement ainsi que du Conseil supérieur de la pêche sont présents.

Leur présence est très ciblée sur les affaires relevant de leurs compétences :

- l'ONC agit à 88 % pour les infractions à la législation sur la chasse (J 41) et dans une moindre mesure pour les affaires relatives à la protection des animaux (J 52 à J 63).
- La DRIRE agit majoritairement en matière de pollution du sol (J 12), de déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et de pollution atmosphérique (J 11).
- L'administration de l'équipement se concentre quasi essentiellement sur les infractions aux règles de l'urbanisme, permis de construire (J 18) alors que celle de l'agriculture et de la forêt agit sur les infractions à la législation sur la chasse (J 41).

Un rôle réel des municipalités

Les municipalités participent activement à la police de l'environnement soit directement soit par l'intermédiaire de l'action des polices municipales. Les mairies sont mentionnées prioritairement dans les affaires relatives aux infractions aux règles de l'urbanisme, permis de construire (J 18) et les polices municipales interviennent à l'égard des déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et des Tapage et bruit (J 16).

2.2.- Parquet de Saint-Quentin

	DRIRE	PM	GN	PN	DDE/DRE	Mairie	Adm.	Inconnu
J11	0	0	4	0	0	1	11	3
J12	0	0	4	0	0	0	5	1
J13	1	0	6	1	0	0	4	1
J15	7	2	78	8	0	0	9	5
J16	0	0	47	9	0	24	9	67
J17	0	4	1	6	0	0	0	0
J18	0	0	7	0	15	2	8	9
J19	0	0	1	2	1	0	0	0
J21	0	0	2	0	0	0	4	0
J31	0	0	0	0	0	0	3	0
J41	0	0	13	0	0	0	56	13
J51	0	0	0	0	0	0	5	0
J52	0	0	3	0	0	0	47	3
J61	0	0	31	11	0	0	15	12
J62	0	0	2	2	0	0	4	2
J63	0	0	13	2	0	1	11	5
	8	6	212	41	16	28	191	122

De manière aussi évidente que pour Amiens, la Gendarmerie nationale est la première police de l'environnement sur le ressort du TGI de Saint-Quentin avec 34 % des affaires. Ce chiffre est à opposé à celui des affaires traitées par les administrations dont la détermination précise n'est pas effectuée dans les fiches du parquet. Avec 30,6 % des affaires les administrations jouent un rôle important mais imprécis. Peut-être faut-il relier ce chiffre avec l'absence de mention des services de la chasse ou de l'agriculture et de la forêt dans l'enregistrement des données par le bureau d'ordre.

2.3.- Parquet de Soissons

A la différence des parquets d'Amiens et de Saint-Quentin, le parquet de Soissons est prioritairement saisi par les administrations. L'imprécision de leur qualité dans les documents émanant du parquet rend impossible l'affinement de près de 44 % des procès-verbaux et plaintes. L'absence de la mention expresse de certains services, comme le Conseil supérieur de la pêche, l'Equipement, et la mention infinitésimale de l'action de l'Agriculture et de la forêt rend difficile une réflexion plus avancée sur le sujet. Il en est de même en matière de chasse où le nombre important d'affaires est impossible à affecter comme émanant de l'office national de la chasse ou d'un autre service. Néanmoins, on peut remarquer, ici aussi, la présence de la gendarmerie nationale qui n'apparaît pas dans toutes les catégories d'affaires mais qui représente 33 % des affaires avec un accent mis sur les déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et les tapage et bruit (J 16).

	DRIRE	PM	GN	PN	DDE/DRE	Mairie	Adm.	Inconnu
J11	0	0	0	0	0	0	0	0
J12	0	2	0	0	0	0	3	0
J13	0	17	0	0	0	0	16	0
J15	0	50	3	0	0	2	10	2
J16	0	50	4	0	0	2	8	18
J17	0	3	0	0	0	1	0	0
J18	0	3	0	35	0	16	15	5
J19	0	0	0	0	0	0	0	0
J21	23	1	0	0	0	0	6	0
J31	0	0	0	0	0	0	0	0
J41	0	9	0	0	1	0	79	1
J51	0	0	0	0	0	0	4	0
J52	0	0	0	0	0	0	72	0
J61	0	25	2	0	0	0	2	1
J62	0	1	0	0	0	0	7	0
J63	0	21	2	0	0	0	6	2
	23	172	11	35	1	21	228	29

3.- L'origine disparate des transmissions d'affaires aux parquets

La confusion des données relatives aux sources des affaires dont les parquets sont saisis est très illustrative de la multiplicité des services de l'Etat intervenant en matière environnementale.

Au-delà de l'effet grossissant d'une telle présentation, qui met côte à côte les 5 affaires d'infraction au droit des forêts, parcs réserves (J 31) et les 512 cas de tapage et bruit (J 16), il faut relever des diversités évidentes et des uniformités non moins évidentes.

Les diversités sont évidentes pour les déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) relevés par 9 services ; les pollutions du sol (J 12) qui sont relevées par 8 services ; et les infractions relatives à la pêche (J 52) par 7 services différents.

L'uniformité, soulignée par le peu d'affaires, concerne les faits de camping et caravaning (J 19) avec 3 services ; les infractions au droit des forêts, parcs réserves (J31) et, cela ne sera pas étonnant du point de vue territorial, les infractions législation sur la pêche maritime (J 51) communiquées aux parquets par seulement deux services de l'Etat.

Conclusion principale de l'axe n°2 :

En tout état de cause, si l'on se demande quel est le service de police qui assure le plus une mission environnementale, la réponse ne fait aucun doute : il s'agit de la gendarmerie nationale.

Intervenant pour des faits forts divers, c'est le service de police auquel il est prioritairement fait appel et qui se saisit le plus d'affaires d'atteintes à l'environnement.

Cela résulte probablement de deux causes. D'une part, la proximité territoriale et l'implantation sur un vaste territoire de cette arme, ce qui l'expose, proportionnellement à se retrouver compétente pour un plus grand nombre d'affaires. D'autre part, la gendarmerie reste un service de l'Etat dont la compétence dans la lutte contre les infractions est connue. Ses missions de police administrative et de police judiciaire la mettent en première position pour être informée par un plaignant ou le témoin d'un fait susceptible de qualification pénale.

Ces remarques, qui valent également sur le fond pour la Police Nationale, trouvent en revanche un écho limité dans la pratique. Soit l'implantation territoriale des services de Police nationale les prive d'un certain nombre d'affaires, soit son image de service compétent en matière d'environnement est moins marquée que pour la Gendarmerie nationale.

Il faut parallèlement relever le caractère statistiquement limité de l'action des services de polices spéciales. Cette limitation résulte naturellement d'une compétence spéciale. La gendarmerie est connue de tous et en cas de problème de pollution, d'atteinte à l'intégrité d'animaux, de comblement de zone humide, c'est à elle que le voisin, le témoin fait appel. Les services plus techniques sont méconnus, voir inconnus.

Il faut également relever le rôle des municipalités qui pour certaines catégories d'infractions, notamment en matière d'urbanisme, occupent une position de choix dans le signalement des affaires.

Au regard de ces éléments, et si une proposition peut être formulée, on peut proposer que les services techniques soient liés à l'action de la gendarmerie sur le terrain. En concentrant les informations primaires, la gendarmerie pourrait saisir directement des services de police spéciale aux compétences techniques reconnues. L'utilisation de la voie administrative pour assurer le relais de l'information, qui se heurte aux contraintes des différents services comme l'a révélé le Comité régional d'action public, pourrait être écartée au bénéfice d'une orientation directe vers des agents des administrations bénéficiant d'une habilitation de police judiciaire.

La Gendarmerie pourrait assurer une mission d'orientation des procédures s'assurant dans un premier temps de la réalité des faits, de leur teneur et de leur caractère technique. Au vu de ce constat, soit elle en conserverait la gestion judiciaire pour la transmettre au parquet, soit elle saisirait directement des agents spéciaux issus des services de l'Etat concernés par l'environnement qui agiraient, en ces circonstances, sous son autorité. Un rôle de « police référant » semble pertinent.

A l'instar du médecin référant dans le secteur de la santé, qui oriente vers les spécialistes ou traite directement l'affection, la Gendarmerie pourrait soit répondre directement aux faits et rédiger un procès-verbal, soit saisir l'agent spécialisé habilité.

Cette attribution de compétence peut soit être partagée entre la Gendarmerie et la Police selon les circonscriptions relevant de leurs compétences, soit être confiée uniquement à la Gendarmerie. Si la première solution a le mérite de respecter l'implantation territoriale de chacun de ces services de l'Etat, une compétence exclusive confiée à la Gendarmerie aurait le mérite de donner une plus grande visibilité et reconnaissance à la police de l'environnement.

AXE n°3 – Situation du contentieux au jour de la réception des données

Le traitement des informations émanant des parquets est réalisé sur la base des fiches imprimées de chaque affaire pour les années 2004, 2005 et 2006. Ces fiches comportent des renseignements sur le sort réservé à l'affaire au jour de son impression. La collation des données ayant commencé en 2007, les années civiles analysées étaient terminées. Pour 2004, plus de deux ans s'étaient écoulés. Ce recul, plus ou moins long, a laissé le temps au ministère public de prendre une décision quant aux poursuites, au classement sans suite ou à la mesure d'alternative aux poursuites.

	Soissons	Saint Quentin	Amiens			
Classement sans suite	300	286	649		1235	53, 10 %
Enquête	57	23	151		231	9,95 %
Dessaisissement Officier Min. Public	114	124	136		374	16, 10 %
Requête Ordonnance Pénale	13	30	6		49	2,10 %
Autre	44	54	102		200	8,60 %
Néant	5	55	176		236	10,15 %
	533	572	1220		2325	

La répartition révèle que la majorité des affaires environnementales dont sont saisis les parquets font l'objet d'un classement sans suites. Cette forte proportion (53,10 % des réponses apportées aux affaires) justifie une étude spécifique. Le quatrième axe de la recherche est consacré à l'examen de cette catégorie de décisions qui, loin d'être synonyme d'inaction du ministère public, traduit souvent une réaction effective.

Les documents utilisés pour l'établissement de ces chiffres restent parfois silencieux sur les suites réservées aux affaires, sans que l'on puisse déterminer s'il y eu classement, ou si une procédure est engagée ou une enquête diligentée (10,15 % des cas).

De plus, dans 8,6 % des cas, des réponses variées sont apportées. Il s'agit des cas de jonction d'une affaire à une autre, qui subit le sort réservé à cette dernière. Il s'agit également de dessaisissement résultant de l'incompétence territoriale du ministère public saisi ou, s'il est compétent, en raison d'une compétence déjà reconnue à un autre Tribunal. Rappelons en effet que, selon l'article 382 CPP, un tribunal correctionnel est compétent à raison du lieu de commission des faits, du lieu de résidence de l'auteur ou du lieu de son arrestation. Les autres suites données aux affaires concernent les citations directes, l'audiencement pour jugement, ou les mesures d'alternatives aux poursuites. (cf ci-dessous)

Dans 16,1 % des cas, les affaires portées devant un parquet de TGI font l'objet d'un dessaisissement en faveur de l'Officier du ministère public. Saisi pour les contraventions des quatre premières classes, il agit conformément aux règles des articles 44 et 523-1 CPP. Les données portées à notre connaissance ne permettent pas de connaître l'issue statistique de ce dessaisissement.

Des décisions d'enquête sont également prises. Elles mentionnent parfois que des avis sont demandés à des services de l'Etat compétents.

Les requêtes d'ordonnance pénale sont relativement peu utilisées (2,10 %).

1.- Les répartitions par parquet

1.1- Le parquet d'Amiens

	Classement sans suite	Enquête	Dessaisissement Off. Min. Public	Requête Ord. Pénale	Jugement - Alternative	Autre	Néant
J11	3	3	0	0	0	3	7
J12	20	7	3	0	1	8	9
J13	14	3	2	0	2	9	7
J15	77	6	14	3	7	19	33
J16	204	36	77	0	39	13	63
J17	8	0	0	3	0	1	4
J18	67	65	0	0	16	7	18
J19	2	0	0	0	0	0	1
J21	2	3	0	0	3	1	0
J31	0	0	1	0	1	0	0
J41	114	9	3	0	32	17	14
J51	0	0	0	0	1	1	0
J52	3	2	10	0	2	8	4
J61	82	8	8	0	11	6	9
J62	4	0	2	0	1	5	1
J63	48	9	16	0	7	4	6

Les affaires de bruit et tapage (J 16) sont celles dont le traitement est le plus varié, ce qui est logique en raison de leur importance quantitative.

Les Enquêtes sont majoritairement diligentées en matière de tapage et de bruit (J 16) et d'infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire (J 18).

Le dessaisissement en faveur de l'officier du ministère public est surtout mis en œuvre en matière de tapage et de bruit (J 16) dans 77 cas sur les 455 affaires reçues. Mais il apparaît également en matière de police sanitaire des animaux (J 63), à l'égard des déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et enfin en matière de pêche (J 52).

Les enquêtes sont présentes. Les documents utilisés permettent de les identifier par la mention d'une demande d'avis ou de consultation d'un service administratif spécialisé. En la matière, les chiffres permettent d'identifier deux catégories d'affaires. Si les affaires de tapages et bruit apparaissent comme faisant l'objet d'enquêtes dans 36 cas, ce sont les affaires d'urbanisme (J 18) qui sont notables. En effet, le nombre s'équilibre entre les classements sans suite (67) et les enquêtes (65). S'agit-il d'un intérêt marqué du parquet d'Amiens pour ces affaires ? On ne

saurait l'affirmer ou le dénier car il faut peut-être trouver ailleurs le motif de cet intérêt. Ces affaires sont communiquées dans leur immense majorité par les mairies. Disposant d'un service de droit des sols pour les plus grandes villes (en l'espèce Amiens), une attention plus grande st portée à ces affaires dont l'existence est souvent très facilement démontrable car le non respect d'une règle d'urbanisme est aisément démontrable et l'auteur des faits tout aussi facilement retrouvé.

Les réponses sur le fond des affaires sont également présentes. Elles consistent soit dans un jugement, soit dans une mesure d'alternative aux poursuites. Leur répartition sur l'ensemble des affaires portées à la connaissance du parquet d'Amiens démontre que l'immense majorité des natures d'affaires sont portées devant la juridiction de jugement ou transmises à l'officier du Ministère public. C'est la question de la proportion qui se pose. Ainsi, sur les 123 orientations vers un jugement ou une alternative, la priorité quantitative est donnée aux quatre types d'affaires qui sont les plus nombreuses : Tapage, bruit (J 16) ; Infraction législation sur la chasse (J 41) ; Infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire (J 18) ; Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux (J 61).

Toutefois, il faut noter que le rapport des réponses par rapport aux classements est nettement supérieur pour les affaires de (J 18) et de (J41). En effet, si une réponse est apportée pour 5 classements sans suite en matière de tapage et de bruit (J 16), et une sur 7 pour la police sanitaire des animaux (J 63), le chiffre monte à un sur quatre pour les règles d'urbanisme (J 18) et, mieux encore, un sur 3,5 pour les affaires de chasse (J41). En matière de mines et carrières (J 21) le chiffre s'inverse même puisqu'il y a plus de réponse apportée que de classement sans suite (trois réponses pour deux classements). Cela tient probablement au fait que les services de la DRIRE s'intéressent spécialement à ce type d'infractions concernant des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et que la saisie du parquet en la matière répond à un degré de gravité des faits commis qui ne permet pas à cette administration d'y apporter une solution directe ou qu'elle constate l'absence d'effets de ses propres démarches.

Il apparaît que l'accent est mis sur les affaires de mines et carrières, chasse et d'urbanisme. Si la deuxième catégorie répond à la réputation et à l'image de région comportant un nombre important de chasseur, la première et la troisième révèlent une toute autre préoccupation. Il s'agit de domaines très techniques et très encadrés par une règlementation importante. La gestion de mines et carrières et l'urbanisme font l'objet de mesures de déclaration et de contrôle administratif antérieurs à la réalisation des atteintes à l'environnement. Le non respect des règles est donc plus facile-

ment constaté et l'on peut même considérer que le caractère essentiellement objectif des infractions commises suffit, une fois démontré, à engager une procédure judiciaire répressive.
On remarquera que ces affaires sont portées à la connaissance du parquet par des services administratifs spécialement compétents qui utilisent cette voie quand les faits sont suffisamment graves et punissables pour ne pas faire l'objet d'un classement sans suite.

1.2- Le parquet de Saint-Quentin

	CS	Enquête	Dessaisissement Off. Min. Public	Requête Ord. Pénale	Jugement - Alternative	Autre	Néant
J11	8	0	1	0	3	2	5
J12	4	0	2	0	1	2	1
J13	7	0	0	0	1	2	2
J15	60	5	12	14	4	10	3
J16	76	12	43	0	3	6	14
J17	5	0	0	0	1	8	5
J18	22	0	2	0	7	9	2
J19	3	0	0	0	1	0	0
J21	5	0	0	0	0	0	1
J31	2	0	1	0	0	0	0
J41	28	0	9	15	23	0	4
J51	0	0	5	0	0	0	0
J52	11	3	24	0	0	4	10
J61	38	3	12	0	5	8	3
J62	6	0	2	0	1	1	0
J63	11	0	11	1	0	2	5

Les observations relatives à la suite donnée aux affaires au parquet de Saint-Quentin rejoignent partiellement celles relevées pour Amiens.
Les enquêtes sont prioritairement demandées pour les questions de tapage et de bruit (J 16) et le sont nettement moins pour les autres types d'affaires. Seules les infractions (J 52) font proportionnellement l'objet de plus d'enquêtes par rapport aux classements (une enquête pour 3,6 classements). Les dessaisissements OMP concernent prioritairement les déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule, pour 34,7 % des cas. Les affaires de pêche (J 52), de déchets, dépôt d'ordure, abandon de véhicule (J 15) et d'acte de cruauté et de mauvais traitement à animaux (J 61) sont également prises en compte. La priorité donnée à une qualification contraventionnelle des faits répond nécessairement à la nature des faits réalisés mais, peut-être également, sans que cela soit vérifiable, à un souci de choisir une procédure plus rapide et apportant une réponse aux faits dont le parquet est saisi. Cette remarque est d'ailleurs possible pour les trois tribunaux de grande instance observés. Les affaires de déchets, dépôt d'ordures et abandon de véhicule (J 15)

sont celles qui reçoivent une attention marquée par la plus grande variété d'orientations.
Comme pour le TGI d'Amiens, ce sont les affaires de chasse (J 41) qui retiennent l'attention. En effet, dans 23 cas une réponse par jugement ou alternative est apportée alors qu'il y a dans le même temps 28 classement sans suite. Si l'on cumule la variété des réponses temporaires ou effectives apportées par rapport au classement, on arrive à 47 réponses pour 28 classements. On ne saurait donc douter de l'intérêt attaché par la parquet de Saint-Quentin aux infractions de chasse. L'importance de cette prise en compte, sa disproportion, masque mal en revanche le peu d'intérêt marqué pour les autres types d'affaires si l'on se place sous l'angle purement répressif. Mais, si l'on se place sous un angle de prise en compte judiciaire des affaires, la critique est à relativiser.

1.3- Le parquet de Soissons

	CS	Enquête	Dessaisissement Off. Min. Public	Requête Ord. Pénale	Jugement - Alternative	Autre	Néant
J11	0	0	0	0	0	0	0
J12	3	1	0	0	0	1	0
J13	27	1	1	0	3	2	0
J15	56	3	6	1	4	1	0
J16	80	22	10	0	1	5	0
J17	4	0	0	0	0	0	0
J18	24	12	1	0	34	8	0
J19	0	0	0	0	0	0	0
J21	9	4	2	0	2	15	0
J31	0	0	0	0	0	0	0
J41	39	3	23	12	11	3	1
J51	1	0	1	0	1	2	0
J52	4	1	61	0	5	1	0
J61	27	5	2	0	7	1	2
J62	3	1	1	0	2	2	0
J63	23	4	6	0	1	3	2

Les enquêtes sont privilégiées en matière de tapage et bruit (J 16) et d'infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire (J 18). Dans ce dernier une enquête est menée pour deux classements sans suite. On reprendra les remarques précédemment effectuées au sujet de ce type d'affaire dans leur traitement par le TGI d'Amiens.
Le dessaisissement OMP intervient pour les infractions de pêche (J 52), les infractions de chasse (J 41) et les le tapage et bruit (J 16). Les contraventions de pêche sont particulièrement poursuivies puisque, à côté des 61 dessaisissements en faveur de l'officier du ministère public, il n'y

a que quatre classements sans suite et cinq jugements ou mesure d'alternative aux poursuites. Une réponse judiciaire effective pour ce type d'infraction est donc clairement apportée par ce parquet. De manière parallèle, mais peut-être également contradictoire, quasiment l'intégralité des requêtes d'ordonnance pénale concernent les infractions de chasse. La contradiction de politique pénale tient à ce que la pêche est écartée de ce mode de réponse. Or, on ne peut, par un point de vue extérieur, trouver une motivation juridique claire à cette situation. En effet, le dessaisissement vers l'officier du ministère public, prévu à l'article 44 CPP, a pour objet de remettre entre les mains de celui-ci l'affaire contraventionnelle portée à la connaissance du parquet du Tribunal de grande instance. La requête d'ordonnance pénale a elle pour objet, en matière délictuelle, de simplifier la procédure de décision sans débat préalable (art. 495 et s CPP). On frôle donc la caricature dans l'appréhension de ces deux activités prédatrices de la faune : il n'y a que des contraventions de chasse et que des délits de pêche ! On évitera de souscrire pleinement à cette dichotomie répressive sans pouvoir trouver néanmoins d'explication autre que celle d'un choix de politique criminelle.

Les réponses sur le fond et les mesures alternatives concernent, comme pour les deux autres parquets les infractions relatives aux règles de l'urbanisme, permis de construire et, dans une moindre mesure, les infractions de chasse. On retrouve ici une approche similaire à celle résultant de l'activité du parquet amiénois et se distinguant donc de celle du parquet de Saint-Quentin.
Plus globalement, on relève une disparité de traitement sur les affaires de chasse (J 41) entre, d'une part le parquet d'Amiens et, d'autre part, les parquets de Saint-Quentin et de Soissons.
Amiens procède à un classement sans suite dans 60,3 % des affaires alors qu'une décision la concernant intervient dans 16,9 % des cas.
Saint-Quentin classe sans suite dans 35,4 % des affaires et apporte une décision dans 29,1 %. Si l'on ajoute les requêtes (19 %), une réponse pénale certaine est apportée dans 48,1 % des cas.
Soissons classe sans suite dans 42,4 % des affaires et rend une décision dans 11,9 % des cas et une requête dans 13 %. Ces dernières cumulées, il y a 24,9 % de réponse face aux 42,4 % de classement.
Les traitements de ces deux derniers parquets sont donc plus équilibrés que celui effectué par le parquet d'Amiens.

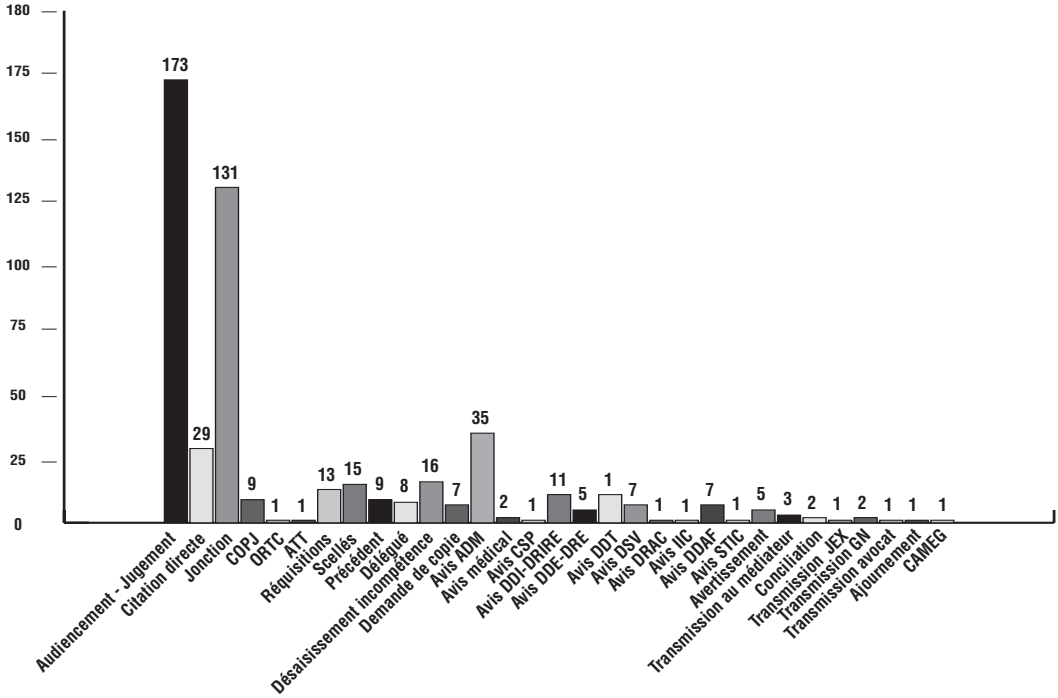
2.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite

La consultation des services administratifs ainsi que les différentes modalités de poursuites illustrent l'action des parquets en matière d'infractions environnementales.

2.1.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite – Répartition statistique

	Soissons	Saint-Quentin	Amiens	Total
Audiencement - Jugement	7	47	119	173
Citation directe	20	7	2	29
Jonction	33	29	69	131
Convocation par officier de police judiciaire (COPJ)	9	0	0	9
Ordonnance de renvoi Tribunal correctionnel (ORTC)	1	0	0	1
ATT (sens indéterminé)	1	0	0	1
Réquisitions	0	0	13	13
Précédent	0	0	9	9
Délégué	0	0	8	8
Dessaisissement incompétence	0	0	16	16
Demande de copie	0	0	7	7
Avis administration indéterminée	35	0	0	35
Avis médical	0	0	2	2
Avis CSP	0	0	1	1
Avis DDI-DRIRE	4	4	4	12
Avis DDE-DRE	1	4	0	5
Avis DDT	0	0	1	1
Avis DSV	1	4	2	7
Avis DRAC	0	1	0	1
Avis DDAF	1	4	2	7
Avis Service de traitement des Infractions Constatées (STIC)	0	0	1	1
Avertissement	5	0	0	5
Transmission au médiateur	3	0	0	3
Conciliation	0	0	2	2
Transmission JEX	0	0	1	1
Transmission GN	0	0	2	2
Transmission avocat	0	0	1	1
Ajournement	0	0	1	1
CAMEG (sens indéterminé)	0	1	0	1

2.2.- Evolution affinée des affaires non classées sans suite – Histogramme global



L'affinement de l'observation des suites données aux affaires non classées par les trois parquets permet de dégager des lignes de force communes à leur activité :

- de très nombreuses jonctions sont opérées par les différents parquets. Cet acte qui consiste à relier des procès verbaux ou plaintes entre eux résulte de l'unité des faits diversement portés à la connaissance du parquet, de la pluralité de faits mais ayant une même personne mise en cause ou d'une pluralité de compétence de juridiction. Le traitement des faits dans le cadre d'une seule procédure en est facilité ;

- des avis sont fréquemment demandés aux administrations spécialisées. Rapportés aux nombres d'infractions intéressant ces administrations, il s'avère que les parquets souhaitent obtenir leur position avant de prendre une décision sur l'action publique ;

- les audiencements, citations directes et convocations par officier de police judiciaire rassemblent la grande majorité des réponses apportées puisque dans 211 cas une décision sur l'action publique a été demandée

à une juridiction du fond. Il est difficile de cerner, au regard des documents dépouillés, les modalités exactes de l'audiencement des affaires ;

- parmi les administrations sollicitées, la DRIRE est celle qui l'est le plus, suivie des services vétérinaires et de la direction de l'agriculture te de la forêt. On retrouve ici l'une des particularités de la Picardie relative à sa grande superficie rurale et le nombre élevé d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Les distinctions de traitement des affaires entre les trois parquets sont difficiles à mettre en évidence. En effet, s'il apparaît dans les documents dépouillés que les citations directes sont très souvent mentionnées en tant que telles au parquet de Soissons, on doute que le parquet d'Amiens n'en ait requis que deux en trois ans. La mention « audiencement – jugement » sur les fiches établies par le bureau d'ordre ne mettent probablement pas en évidence les citations directes. Retenir une autre interprétation reviendrait à constater l'absence d'effectivité de cet acte de procédure prévu à l'article 388 CPP, ce que nous ne pouvons affirmer.

Conclusion principale de l'axe n°3 :

Il ressort de l'évolution donnée aux affaires d'environnement par les trois parquets picards analysés une forte prise en compte d'un particularisme local : celui des activités prédatrices de l'environnement : chasse et pêche. Pour ces affaires, les classements sans suite existent mais ils laissent subsister de nombreuses réponses répressives, soit par la transmission des faits à l'officier du ministère public, soit par une demande d'ordonnance pénale, soit par un recours à une alternative aux poursuites ou, encore, par une décision juridictionnelle sur le fond.

A ce particularisme répressif, viennent s'ajouter les faits de tapage et bruits qui sont les plus nombreux quantitativement. Cette surreprésentation des faits se heurte toutefois à la difficulté d'en trouver les auteurs ou à l'inutilité de la répression. C'est ce qui explique probablement que leur immense majorité fasse l'objet d'un classement sans suite, les parquets poursuivant peu ou apportant assez peu souvent une réponse judiciaire pénalisante à ces faits.

Enfin, il faut signaler la forte répression des affaires relatives à l'urbanisme et aux permis de construire. Les parquets d'Amiens et de Soissons semblent leur accorder une place supérieure à celle qui leur est reconnue par le parquet de Saint-Quentin.

AXE n°4 – Traitement des classements sans suite

Une critique récurrente relative à l'action du ministère public concerne les classements sans suite. Ces décisions, qui n'ont pas de nature juridictionnelle, sont prises en application de l'article 40 CPP. Elles sont l'illustration du principe d'opportunité des poursuites.

L'examen des classements sans suite en matière d'environnement est particulièrement important. Nombre d'acteurs de ce secteur ont en effet émis des critiques quant à cette solution adoptée par les parquets. La critique émane à la fois des administrations spécialisées comme des associations de protection de l'environnement. Le Comité régional d'action publique du mois de juin 2007, les différents entretiens réalisés par l'équipe de recherche ainsi que les personnes présentes lors de la journée d'étude du 27 juin 2008 ont mis en évidence cette incompréhension.
En réalité, il faudrait parler d'une double incompréhension.

Il s'agit d'abord d'une **incompréhension de l'exercice de l'opportunité des poursuites**. Cette dernière est méconnue quant à son objet et ses effets. Il ne s'agit pas là d'une remarque propre à la protection de l'environnement. On peut l'étendre à l'ensemble des infractions contre les biens et les personnes, ce qui traduit une méconnaissance profonde de la justice et de son fonctionnement au sein de la société, et même dans des administrations qui ont pourtant des contacts privilégiés avec les parquets. Il semble que les explications fournies par les parquets restent, du point de la vue de la communication, incomprises.

Il s'agit ensuite d'une **incompréhension au regard de la perception subjective des faits**. Le dépôt d'une plainte par une association ou la rédaction d'un procès verbal par un agent verbalisateur d'une administration spécialisée résultent tous deux d'une réflexion sur l'utilité et la nécessité de la plainte. En effet, très souvent, comme cela est d'ailleurs reproché par les parquets aux administrations, ces dernières opèrent une pré-opportunité des poursuites. Le procès verbal ou la plainte sont adressés au parquet soit quand les faits sont si graves que la solution s'impose d'elle-même, soit, au contraire, parce qu'aucune des solutions envisagées antérieurement, et notamment un règlement administratif du litige ou des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale n'a aboutit. **La saisie de la justice arrive dans ces cas à la fin d'une longue procédure interne qui a privilégié un autre règlement**. Cela est d'ailleurs conforme à la mission de police administrative remplie par ces services techniques qui préfèrent d'abord prévenir et empêcher la production d'un dommage plutôt que poursuivre une fois celui-ci réalisé. Dès lors, un classement sans suite peut être vécu comme un véritable désaveu de l'action administrative

menée, et faire considérer par ces services que la justice se désintéresse de leur action. Or, comme cela a pu être relevé par certains procureurs, il n'appartient pas aux administrations de procéder à l'opportunité de saisie du parquet. Les faits susceptibles de qualification pénale doivent lui être soumis et, conformément à l'article 40 CPP, il lui reviendra d'apprécier la suite à donner à l'affaire.

Le classement sans suite est donc fréquemment frappé d'incompréhension. Cela est d'autant plus regrettable qu'il ne signifie pas un abandon ou un désintérêt pur et simple des faits soumis aux parquets. En effet, comme l'illustre la grande diversité des motivations de classement, dans de nombreux cas, le classement vient sanctionner une réponse judiciaire et non l'absence de réponse. Parfois même, notamment en matière d'alternative aux poursuites, de rappel à la loi ou de réparation du préjudice, **le classement est symbole d'une réponse réussie aux faits commis**.

C'est donc en gardant à l'esprit cet état du droit et de fait que l'examen des classements sans suite doit être opéré.

1.- La motivation des classements sans suite

La motivation des classements sans suite obéit à une nécessité procédurale puisque la notification du classement au plaignant doit comporter cette justification. Une table de motivation utilisée par toutes les juridictions donne une explication de lecture cohérente.

CS pour absence d'infraction

CS11 : absence d'infraction
CS21 : infraction insuffisamment caractérisée

CS pour motif juridique

CS31 : extinction action publique
CS32 : amnistie
CS33 : transaction
CS34 : autres cas extinction action publique
CS35 : immunité
CS36 : irrégularité d'une procédure
CS37 : irresponsabilité de l'auteur

CS inopportunité des poursuites

CS41 : recherches infructueuses
CS42 : désistement du plaignant
CS43 : état mental déficient
CS44 : carence du plaignant
CS45 : comportement de la victime
CS46 : victime désintéressée d'office
CS47 : régularisation d'office
CS48 : préjudice peu important

CS Alternatives aux poursuites

CS51 : réparation mineur
CS52 : médiation
CS53 : injonction thérapeutique
CS54 : plaignant désintéressé sur demande du parquet
CS55 : régularisation sur demande du parquet
CS56 : rappel à la loi
CS57 : orientation sanitaire et sociale
CS58 : composition pénale réussie
CS61 : autre – non pénal

CS défaut d'élucidation

CS71 : auteur inconnu
CS81 : non lieu a assistance éducative

Il en résulte que les classements obéissent à des circonstances de fait différentes, à des contraintes juridiques indépendantes du parquet et à des choix de réponse judiciaire sortant de la simple répression. La méthode de distinction entre ces classements suivra celle retenue par l'Annuaire statistique du Ministère de la justice (éd. 2007 pour 2006, p. 107).

1.1.- Répartition des classements sans suite – Parquet d'Amiens

CS pour absence d'infraction		**210**
		(34 %)
CS11	72	
CS21	138	
CS pour motif juridique		**50**
		(8,1 %)
CS31	46	
CS33	2	
CS34	0	
CS36	0	
CS37	2	
CS inopportunité des poursuites		**99**
		(16,1 %)
CS41	7	
CS42	3	
CS43	1	
CS44	3	
CS46	9	
CS47	65	
CS48	11	
CS Alternatives aux poursuites		**176**
		(28,6 %)
CS51	0	
CS52	2	
CS54	17	
CS55	11	
CS56	101	
CS57	22	
CS58	6	
CS61	17	
CS défaut d'élucidation		**81**
		(13,2 %)
CS71	79	
CS81	1	
NS	1	
		616

1.2.- Répartition des classements sans suite – Parquet de Saint-Quentin

CS pour absence d'infraction		**126**
		(43 %)
CS11	42	
CS21	84	
CS pour motif juridique		**13**
		(4,2 %)
CS31	0	
CS33	8	
CS34	1	
CS36	3	
CS37	1	
CS inopportunité des poursuites		**38**
		(13 %)
CS41	3	
CS42	7	
CS43	1	
CS44	4	
CS46	1	
CS47	20	
CS48	2	
CS Alternatives aux poursuites		**66**
		(22,5 %)
CS51	2	
CS52	1	
CS54	5	
CS55	24	
CS56	25	
CS57	1	
CS58	2	
CS61	6	
CS défaut d'élucidation		**51**
		(17,3 %)
CS71	50	
CS81	1	
NS	0	
		294

1.3.- Répartition des classements sans suite – Parquet de Soissons

CS pour absence d'infraction		**103**
		(35 %)
CS11	34	
CS21	69	
CS pour motif juridique		**14**
		(5 %)
CS31	1	
CS33	0	
CS34	9	
CS36	3	
CS37	1	
CS inopportunité des poursuites		**75**
		(24,5 %)
CS41	7	
CS42	2	
CS43	2	
CS44	3	
CS46	2	
CS47	38	
CS48	21	
CS Alternatives aux poursuites		**76**
		(26 %)
CS51	0	
CS52	2	
CS54	0	
CS55	33	
CS56	17	
CS57	1	
CS58	6	
CS61	17	
CS défaut d'élucidation		**27**
		(9,2 %)
CS71	27	
CS81	0	
NS	0	
		295

1.4.- Observations générales

Les statistiques des juridictions observées révèlent des mouvements généraux convergents dans la motivation des classements sans suite. Ainsi, pour les trois parquets, la principale motivation est celle relative à l'absence d'infraction. C'est le cas dans plus d'un tiers des cas, et jusque 43 % pour le parquet de Saint-Quentin.

Viennent ensuite, les classements suite à une mesure d'alternative aux poursuites. Il s'agit là d'une véritable surprise révélatrice de l'intérêt attaché par les parquets aux infractions écologiques.
Pour les parquets d'Amiens et de Saint-Quentin, la motivation CS 56 arrive en tête. Le rappel à la loi est ainsi privilégié en ce qu'il permet, suite à une convocation devant le parquet ou un délégué du procureur, de notifier verbalement à l'auteur de l'infraction ce rappel à la loi. Il s'agit d'une réponse effective qui ne laisse pas le fait attentatoire à l'environnement ignoré. Non seulement l'auteur sait qu'il est connu mais en plus il lui est rappelé le contenu de la législation. Faisant d'une pierre deux coups, ce rappel à la loi est moins privilégié par le parquet d'Amiens. Il s'agit pourtant d'une mesure efficace en ce qu'elle permet de mettre fin à l'infraction sans sanction. En réalité, il s'agit là d'un mode de classement qui relèverait plus d'une mission de police administrative que du parquet.

On peut penser que les administrations spécialisées pourraient transmettre aux parquets des demandes pour l'obtention de telles formes de classements sans suite. Sans dénaturer le rôle du parquet, qui reste libre des poursuites, une telle demande pourrait renforcer la synergie des services de l'Etat et de la justice dans une meilleure effectivité de la norme environnementale. Les administrations pourraient faire pression sur les sujets récalcitrants qui ne seraient pas suffisamment impressionnés par les mesures qui sont déjà entre leurs mains. La convocation par le ministère public reste un acte important qui est de nature à impressionner une délinquance écologique.

Les classements pour inopportunité des poursuites n'arrivent qu'en troisième position pour les parquets d'Amiens et de Soissons et en quatrième pour celui de Saint-Quentin, après les classements pour défaut d'élucidation. Il apparaît donc que l'idée d'une indifférence des parquets picards observés à l'égard des infractions en matière d'environnement est erronée. Cette donnée reste importante. Elle est l'expression d'un pouvoir de classement résultant de l'appréciation de l'opportunité des poursuites offerte par la loi. La référence à la motivation CS 47 qui arrive en tête pour les trois parquets démontre à nouveau que le Ministère public n'est pas inactif et désintéressé du sujet. Ainsi,

cette motivation constate la régularisation d'office, c'est à dire une mise en conformité de l'auteur de l'infraction avant même une intervention du parquet. En ce sens, l'information donnée aux auteurs des faits répréhensibles par les services de l'administration d'une transmission des faits au parquet est utile. Par cette information, qui se distingue d'une simple menace, l'auteur de l'infraction à l'environnement peut se rendre compte du caractère sérieux des faits qui lui sont reprochés. L'opprobre d'une poursuite pénale reste donc utile. Elle est suffisante pour les petites infractions, celles dont le dommage environnemental est infime. Naturellement, ce raisonnement est difficilement mobilisable pour des infractions plus graves. Car, à cet instant, le classement priverait la société d'un exemple de sanction. On ne doit pas oublier la vertu dissuasive de la sanction pénale qui dissuadera l'auteur sanctionner de réitérer les faits mais également, les personnes susceptibles de réaliser les mêmes faits de passer à l'acte. Sous cet angle, il est plus question de l'effectivité de la norme pénale que de la norme environnementale.

Il faut noter également le faible nombre de procédures de transactions. Ces procédures, qui permettent à l'autorité administrative de proposer une sanction acceptée par le Procureur de la république, ont le mérite de répondre rapidement et certainement aux faits commis. De plus, l'absence de procédure devant une juridiction du siège assure la rapidité de la solution tout en contraignant l'auteur des faits au paiement d'une somme d'argent, prix de la transaction ainsi réalisée. Mentionnées sous la classification CS 33, les transactions sont quantitativement assez faibles.

2.- Les classements sans suite par nature d'affaire

2.1.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Amiens

	CS 11	CS 21	CS 31	CS 33	CS 34	CS 36	CS 37	CS 41	CS42	CS43	CS44	CS 46	CS 47	CS 48	CS 51	CS52	CS 54	CS 55	CS 56	CS 57	CS 58	CS 61	CS 71	CS81	inconnu
J11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J12	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	2	2	0	1	1	2	0	0
J13	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0
J15	3	15	10	0	0	0	0	1	0	0	0	4	4	2	0	0	0	5	13	0	1	0	19	0	0
J16	33	77	16	0	0	0	1	2	2	1	0	3	18	6	0	1	5	5	16	2	0	6	8	1	1
J17	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0
J18	5	4	4	0	0	0	0	0	0	0	2	0	22	1	0	1	1	19	7	0	0	1	0	0	0
J19	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
J21	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
J31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J41	5	10	9	2	0	0	1	0	0	0	0	1	5	2	0	0	1	0	51	19	3	5	1	0	0
J51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0
J61	9	19	3	0	0	0	0	2	1	0	0	0	2	0	0	0	4	0	2	1	0	0	39	0	0
J62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
J63	9	6	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	4	0	0	0	6	9	5	0	1	2	3	0	0

2.2.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Saint-Quentin

	CS 11	CS 21	CS 31	CS 33	CS 34	CS 36	CS 37	CS 41	CS 42	CS 43	CS 44	CS 46	CS 47	CS 48	CS 51	CS 52	CS 54	CS 55	CS 56	CS 57	CS 58	CS 61	CS 71	CS 81	inconnu
J11	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
J12	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
J13	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0
J15	2	4	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	8	1	0	0	3	6	8	0	0	1	27	0	0
J16	18	33	0	0	0	0	1	0	6	1	3	0	2	0	0	0	0	2	1	1	0	0	7	1	0
J17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0
J18	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0	9	2	0	0	1	0	0	0
J19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
J21	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
J31	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
J41	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	0	2	1	0	0	0
J51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J52	0	0	0	7	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
J61	10	11	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	1	1	1	0	0	1	10	0	0
J62	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0
J63	2	3	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0

2.3.- Les classements sans suite par nature d'affaire – Soissons

	CS 11	CS 21	CS 31	CS 33	CS 34	CS 36	CS 37	CS 41	CS 42	CS 43	CS 44	CS 46	CS 47	CS 48	CS 51	CS 52	CS 54	CS 55	CS 56	CS 57	CS 58	CS 61	CS 71	CS 81	inconnu
J11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J12	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
J13	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	2	1	0	1	4	6	0	0
J15	2	7	0	0	1	0	0	5	0	0	0	2	11	1	0	0	0	7	5	0	1	2	12	0	0
J16	11	18	0	0	0	0	1	1	1	2	3	0	16	6	0	1	0	9	5	1	0	4	1	0	0
J17	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
J18	8	4	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	0	0	3	0	0	0
J19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J21	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0
J31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J41	1	16	1	0	3	2	0	0	0	0	0	0	2	8	0	0	0	1	2	0	2	0	1	0	0
J51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
J52	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
J61	4	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	7	0	0
J62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
J63	5	5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0

2.4.- Observations générales

Les histogrammes présentant les motivations de classement sans suite par nature d'affaire donnent une image graphique intéressante de l'activité des parquets. En effet, de par la dispersion des motivations pour chaque type d'affaire, le constat est possible d'une examen attentif de chaque type d'affaire avec une réponse adaptée. Ce constat rassure évidemment l'observateur. Il se rend compte que les classements se font de manière pragmatique, au cas par cas, et non sur la base d'un réflexe conditionné d'une forme de classement par type d'affaires. Cela apparaît avec évidence pour les catégories d'affaires les plus nombreuses. Cela est le cas en matière de déchets, dépôt d'ordures et abandon de véhicule (J15), en matière de tapage et bruit (J16), en matière d'actes de cruauté envers les animaux (J61) ou encore pour la police sanitaire des animaux (J63).
Cela étant dit, il faut tout de même relever de grandes disparités dans les traitements. Cette fois aussi, les apparences sont trompeuses. En effet, si l'on peut constater que les parquets utilisent peu de motivations différentes pour certaines affaires, c'est que ces affaires sont statistiquement peu nombreuses. Ainsi, les classements prononcés en matière de pêche en eau douce (J52) semblent peu variés car il y a peu d'affaires.

Conclusion principale de l'axe n°4 :

Il ressort des statistiques relatives aux classements sans suite réalisés par les parquets des TGI analysés qu'il faut se convaincre que le classement n'est pas synonyme d'indifférence ou d'inaction de la justice.

Cela doit être compris des acteurs environnementaux qui expriment souvent leur désappointement face à une décision de ce type. Il est certain que l'administration ou une association plaignante qui reçoit cette notification de classement après avoir fait la démarche de saisir le parquet peut être désorientée.

Cette désorientation est justifiée si l'auteur des faits est connu et que les faits sont caractérisés. Toutefois, les statistiques établies démontrent que si cela est possible grâce aux motivations 41 et suivantes, cela reste marginal. Ainsi, la motivation la plus à même de révéler l'indifférence du parquet, la CS 48 résultant d'un préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction oscille entre une fois sur près de 300 (Saint-Quentin), une fois sur près de 60 (Amiens) et une fois sur près de 30 (Soissons). Les disparités révélées par ces chiffres démontrent que la réponse reste différente

selon chaque parquet, ce qui, dans l'absolu démontre leur indépendance d'action. Mais surtout, ces chiffres soulignent que dans l'immense majorité des cas, le classement résulte soit d'une régularisation spontanée ou suscitée par le parquet. A ce titre, les classements suite à des mesures d'alternatives aux poursuites démontrent que l'effectivité de la norme environnementale est assurée sans application d'une sanction pénale. Mais c'est la menace certaine de la peine qui fait sans aucun doute que l'alternative réussit.

Il semble donc que les administrations et les parquets gagneraient à rationaliser ensemble l'adoption d'une mesure de classement sans suite. Il ne s'agit évidemment pas de soumettre les parquets aux desiderata de l'administration. La séparation des pouvoirs est assurée depuis 1789 et il ne semble pas possible que la rationalisation de procédures en matière environnementale puise la relativiser. En revanche, lors de la transmission d'un procès-verbal, une coordination des parquets et des administrations sur le point de connaître les attentes réelles de ces dernières et les possibilités des premiers offrirait à chacun le sentiment d'être entendu de l'autre partie. Le caractère systématique de rencontres de coordination semble matériellement impossible à réaliser. Aussi, comme cela a pu être évoqué lors du Comité Régional d'Action Publique, il suffirait peut-être, en marge du procès verbal, de mentionner les attentes de l'admonestation dans l'affaire transmise. Si l'on se doute que la transmission du procès verbal suppose l'engagement d'une procédure, une meilleure connaissance des modalités de classement sans suite permettrait certainement de participer à rassurer les administrations elles-mêmes de l'action de la justice.

Conclusion générale

La justice pénale picarde connaît des infractions en matière d'environnement. Cette connaissance s'illustre sur le nombre relativement important de ces affaires qui ne semblent pas, au prime abord, mobiliser l'attention. En réalité, l'action conjuguée des services de police d'Etat, et surtout de la Gendarmerie nationale, comme des services de police techniques, démontrent que des affaires susceptibles d'entraîner une condamnation pénale sont transmises aux parquets des Tribunaux de grande instance étudiés : Amiens, Saint-Quentin, Soissons.

Il est probable que les réponses punitives apportées dans la suite donnée aux affaires restent insuffisantes aux yeux des défenseurs de l'environnement, qu'il s'agisse des administrations qui dressent des procès-verbaux, des associations ou des particuliers qui ont porté plainte.

Néanmoins, il serait inexact de considérer qu'il y a inefficacité ou inaction des parquets.

En réalité, les statistiques dressent un portrait globalement uniforme de la réaction pénale aux faits attentatoires à l'environnement et incriminés dans le code de l'environnement. Les observations effectuées n'ont pas permis de descendre au niveau du numéro Natinf (nature d'infraction) des faits poursuivis, le numéro Nataff (nature d'affaire) a révélé que peu de secteurs de la protection environnementale échappaient à un signalement judiciaire.

Des particularismes locaux, notamment en matière de chasse, sont démontrés. Ils soulignent à la fois l'importance régionale de cette activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, comme l'importance de l'attention qui leur est prêtée par les services de l'Etat. Les procès-verbaux nombreux en la matière en sont la preuve.

Surtout, la question des classements sans suite a fait l'objet de nombreux commentaires de la part des acteurs de la protection environnementale. La méconnaissance des pouvoirs du parquet et de la raison réelle du classement sans suite est à l'origine d'une incompréhension fréquente de leur activité. Ce point est important car il pousse parfois l'administration à ne pas saisir la justice, considérant que l'absence de poursuites constatera l'inutilité de leur action. De plus, ce sentiment peut être renforcé par les moyens de police administrative confiés à ces mêmes administrations, notamment quant à la poursuite d'une activité agricole ou industrielle. Il est donc indispensable que la coordination des services de l'Etat avec la Justice, et plus précisément le Ministère public, soit renforcée. Des propositions ou un dialogue motivé accompagnant les transmissions de procès-verbaux semblent un préalable incontournable pour que le sentiment d'effectivité de la justice pénale accompagne la réalité de cette dernière.

Enfin, la nature du contentieux environnemental fait qu'il est certainement préférable que le trouble cesse plutôt qu'il perdure en présence d'une condamnation pénale. Le développement de procédures de transactions auxquelles participeraient les administrations, les plaignants, les auteurs d'infractions et le parquet serait probablement très utile. Ces transactions sont envisagées par la loi pour l'administration des forêts ainsi que celle de la pêche (art. L. 153-1 code forestier ; art. L. 437-15 code de l'environnement) mais semblent ignorées dans la pratique ou, du moins n'apparaissent pas statistiquement dans les affaires traitées[1].

1 - Voir également : Circulaire du 1er mars 2004 relative aux transactions pour les infractions dans le domaine de la pêche en eu douce (NOR : DEVE0430058C).

La proposition effectuée par le rapport de M. le Professeur Serge Guinchard, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », remis en 2008 au Garde des sceaux, d'introduire une transaction en matière d'infractions d'urbanisme est en phase avec les observations de la recherche (proposition n°57[2]). Leur importance (nataff - J18) est réelle en Picardie. L'adoption d'une telle mesure associant les municipalités et les auteurs de faits susceptibles de poursuites donnerait de l'effectivité locale aux normes pénales et environnementales, sans compter la cessation du trouble à la satisfaction de toutes les parties et de la société.

La possibilité de spécialiser un parquet au sein de la Région Picardie en ce domaine est également une perspective possible d'amélioration de la poursuite pénale. Soulevée dans le rapport précité en d'autres matières, cette perspective de spécialisation régionale serait ici pertinente. D'une part, les services de l'Etat ayant une représentation régionale, l'installation d'un Tribunal de grande instance spécialement compétent en la matière rapprocherait les différents acteurs de la poursuite. Ce choix s'inscrirait dans une démarche qualitative certaine si, naturellement, les moyens judiciaires pour le siège et le parquet sont donnés en ce sens. D'autre part, il est apparu lors des rencontres et débats réalisés lors des entretiens réalisés durant la recherche, que la limite départementale était ineffective pour certaines infractions. La pollution d'un fleuve tel que la Somme concernant l'Aisne et la Somme suppose une coordination des parquets de quatre tribunaux de grande instance (Saint-Quentin, Péronne, Amiens, Abbeville). Si la réforme de la carte judiciaire fera disparaître deux des tribunaux de la Somme, la frontière avec l'Aisne subsiste judiciairement. Les services régionaux de la DRIRE-DIREN auraient ainsi, notamment dans ce cas, un seul interlocuteur compétent pour la Région Picardie. La réforme de la carte judiciaire et de la répartition des contentieux entre juridictions est une opportunité matérielle à saisir.

En ce sens, l'existence de l'Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique (OCLAESP), qui n'est pas apparue lors de l'étude, est un signe que la coordination des services de l'Etat chargés de la protection de l'environnement est à parfaire.

2 - La Documentation Française, 2008.

LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'AMIENS : UN CONTENTIEUX RÉSIDUEL MAIS SUBSTANTIEL

Florence Jamay
Maître de conférences en droit public
CURAPP

Le contentieux de l'environnement ne représente au tribunal administratif d'Amiens que 5 à 10% du contentieux total. Cette faiblesse quantitative ne doit toutefois pas masquer son importance qualitative.

C'est la quatrième chambre du tribunal administratif qui est chargée de ce contentieux en même temps que celui de la fonction publique de l'Etat, de l'urbanisme et de l'aménagement, du domaine, de l'expropriation et de la voirie, du permis de conduire pour le département de la Somme, du droit des personnes et des libertés publiques, du droit public économique et des transports. Elle comprend le président de la chambre, deux rapporteurs et un commissaire du gouvernement.

Le délai de jugement est en moyenne d'un an et demi.

I. Méthodologie de la recherche

Qualifiée de notion caméléon par le professeur Michel Prieur[1], on sait que le terme d'environnement pose toujours des problèmes de définition et que la doctrine s'interroge sur le fait de savoir ce qu'il recouvre

1 - Droit de l'environnement, Dalloz, 5e édition, 2004, p. 1.

précisément. C'est une conception volontairement large de la notion que nous avons ici retenue pour étudier le contentieux du tribunal administratif d'Amiens.

Or, ce n'est pas celle retenue par le plan de classement de jurisprudence administrative telle que proposée par le Conseil d'Etat. On trouve en effet sous la rubrique « Nature et environnement » les domaines suivants :
- Protection de la nature,
- Installations classées,
- Installations nucléaires,
- Parcs nationaux et régionaux,
- Autres mesures protectrices de l'environnement, telles que la lutte contre le bruit, la lutte contre la pollution des eaux, la protection du littoral, la qualité de l'air ou les produits chimiques et biocides,
- Enquête publique préalable aux travaux susceptibles d'affecter l'environnement (loi du 12 juillet 1983).

Ce qui exclut donc des domaines qui pourtant concernent bien des problématiques environnementales. L'affichage et la publicité font ainsi l'objet d'une rubrique spécifique alors que c'est la DIREN qui est chargée d'animer cette police. Il existe également une rubrique « eaux » qui vise le régime juridique des eaux, les ouvrages et travaux, l'énergie hydraulique et la gestion de la ressource en eau, qui sont pourtant des problématiques environnementales. Le contentieux des mines et carrières d'une part, les monuments et sites d'autre part sont des rubriques distinctes alors que les carrières relèvent bien de la catégorie des installations classées. On trouve dans la rubrique « agriculture, chasse et pêche » une sous-rubrique « bois et forêts ».

Il s'agit d'une classification ancienne et aujourd'hui obsolète sans doute calquée sur les compétences antérieures du ministère de l'environnement. Mais il est vrai que le plan de classement ne peut rendre compte de la complexité d'une affaire et qu'il a inévitablement un caractère artificiel.

Alors que le droit de l'environnement a un caractère fondamentalement transversal, le choix a été fait, dans le cadre de cette recherche, de nous intéresser, au-delà des décisions de la rubrique environnement, aux décisions de la rubrique agriculture, chasse, pêche et urbanisme et de retenir celles qui ont une dimension environnementale, même si les problèmes de définition sus-évoqués rendent parfois cette distinction délicate. Le plan de classement de la juridiction administrative a toutefois été conservé, puisque c'est lui qu'utilise le tribunal administratif pour classifier les décisions.

A partir des données fournies par le tribunal administratif et des recherches sur le logiciel Ariane[2], la recherche a porté sur les décisions rendues par le tribunal administratif sur une période volontairement limitée de trois années: 2004-2005-2006. Elle a permis d'élaborer un certain nombre de statistiques, qui soulignent certaines tendances de ce contentieux et permettent de le caractériser.

Il est intéressant d'étudier quels sont les domaines visés (II), les types de requérants (III), de défendeurs (IV), la nature des recours et leur issue (V) afin de proposer quelques éléments d'analyse (VI).

II. Les domaines visés

La rubrique environnement comporte 75 décisions pour les trois années étudiées.

Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est, sans surprise, le contentieux le plus important d'un point de vue quantitatif puisqu'il concerne 41 décisions.

La rubrique divers vient ensuite avec 21 décisions qui concernent, de fait, des domaines très variés tels qu'un recours contre une autorisation de défricher, un refus d'élagage ou d'abattage d'arbres ou un refus de déplacer un conteneur à déchets.

De manière peu surprenante également, eu égard aux caractéristiques environnementales de la région Picardie, 6 décisions concernent le contentieux relatif aux mines et aux carrières.

Les autres domaines ne font l'objet que de rares décisions ; on relève dans l'ordre décroissant :
- 3 décisions concernant la protection de l'eau,
- 2 décisions concernant la lutte contre la pollution,
- 1 décision concernant la protection de la faune et de la flore,
- 1 décision relative aux monuments et aux sites.

Dans la rubrique agriculture, chasse et pêche, la sous-rubrique chasse compte 36 décisions sur les trois années, ce qui représente un chiffre relativement élevé qui s'explique par l'activité de chasse au gibier d'eau, très largement pratiquée en Picardie. On y relève ainsi 4 demandes d'annulation d'arrêtés préfectoraux ayant refusé la chasse au gibier d'eau la nuit à partir d'une installation. La chasse à l'affût de nuit à partir d'une hutte de chasse est en effet emblématique de la région.

2 - L'auteur tient à exprimer ses plus sincères remerciements au Président du tribunal administratif ainsi qu'à l'ensemble des magistrats de la quatrième chambre et au greffe pour leur disponibilité et leur aide précieuse.

L'essentiel du contentieux concerne toutefois les plans de chasse[3], qui intéressent directement la police de la chasse ; on trouve ainsi 18 décisions qui, soit tendent à l'annulation d'un arrêté fixant un plan de chasse, soit contestent un arrêté de refus d'attribution d'un plan de chasse. On ne trouve que 5 décisions dans la sous-rubrique pêche pour la période concernée. Parmi celles-ci, 4 concernent des contentieux relatifs à des refus de délivrance de pêche à pied, qui se pratique de manière importante en Baie de Somme. On ne relève enfin qu'une seule décision pour la sous-rubrique bois et forêts relative à une coupe de peupliers. Dans la sous-rubrique divers agriculture, on relève quatre recours, sur sept au total, contre des décisions autorisant l'abattage des animaux en dehors des sites officiels ; l'unique requérant est l'association « œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoir » et ce contentieux correspond à des recours contre des autorisations d'abattre des moutons dans le cadre de fêtes religieuses.

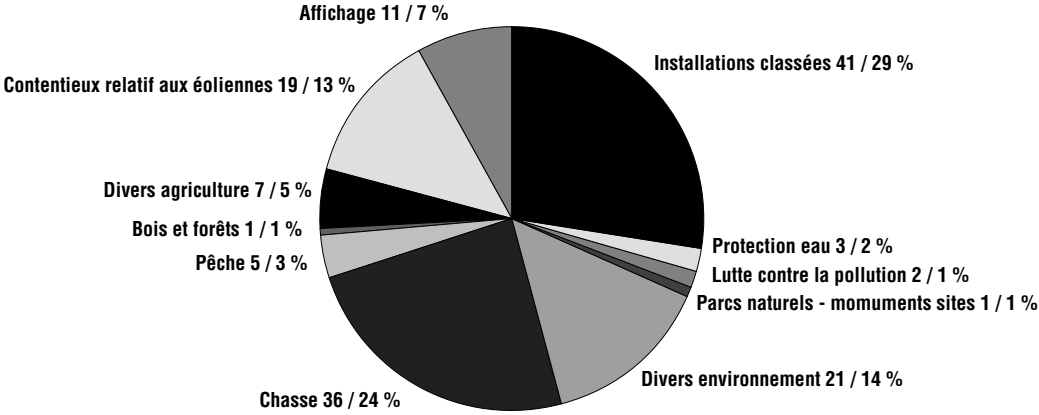
On trouve évidemment dans la rubrique urbanisme un certain nombre de décisions concernant des activités ou ouvrages ayant un impact évident sur l'environnement. Ainsi, dans la sous-rubrique autorisations d'occupation du sol, les recours contre les permis de construire des éoliennes nous intéressent directement dans la mesure où la question des énergies renouvelables est bien une problématique environnementale. On en compte 19 sur la période concernée, émanant essentiellement des promoteurs contestant un refus de permis de construire mais aussi des associations constituées contre des projets éoliens et qui demandent l'annulation du permis de construire. De même, on y trouve les recours contre les permis de construire portant atteinte à un monument historique alors que la sous-rubrique « monuments et sites » de la rubrique environnement ne comprend que les décisions de classement de monuments historiques.

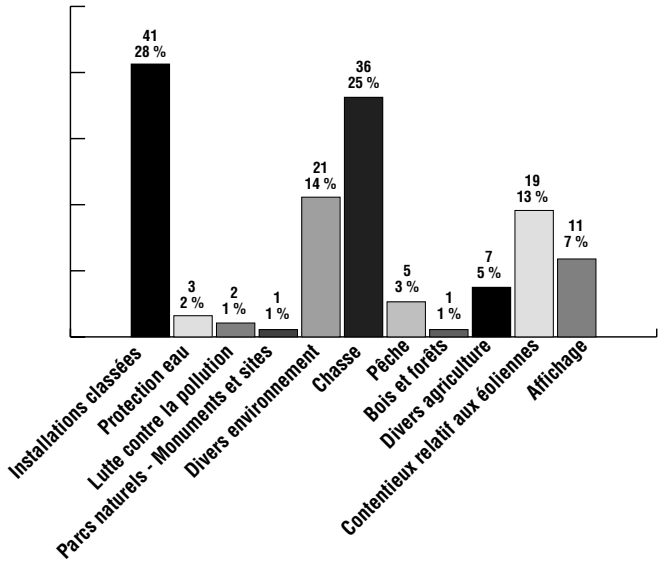
La rubrique affichage comporte 11 décisions.

Il faut noter que certaines décisions concernent la même affaire mais avec des requérants différents ; ainsi, dans la rubrique environnement, 5 requêtes visent l'autorisation d'exploiter un centre de traitement et de valorisation de déchets sur le site de Bois des Loges.

3 - Le plan de chasse détermine le nombre minimum et maximum d'animaux à prélever sur les territoires de chasse. Il tend à assurer le développement durable des populations de gibier et à préserver leurs habitats, en conciliant les intérêts agricoles, sylvicoles et cynégétiques (article L 425-6 Code de l'environnement).

Les domaines visés par le contentieux de l'environnement devant le TA d'Amiens





Dans les graphiques, le premier chiffre correspond aux données brutes, le second au pourcentage représenté par la sous-rubrique considérée au regard du contentieux général[4].

4 - Les graphiques ont été réalisés par Mademoiselle Vanessa Isselin, à laquelle l'auteur adresse ses remerciements.

III. Les types de requérants

Concernant le contentieux de l'environnement, les personnes morales de droit privé, parmi lesquelles on peut distinguer les personnes morales de droit privé à but lucratif, à savoir les sociétés civiles et commerciales, et les associations, sont à l'origine de la majorité des recours puisqu'elles ont déposé 41 requêtes. Alors que les sociétés civiles et commerciales ont déposé 30 recours, les associations en ont déposé 11.

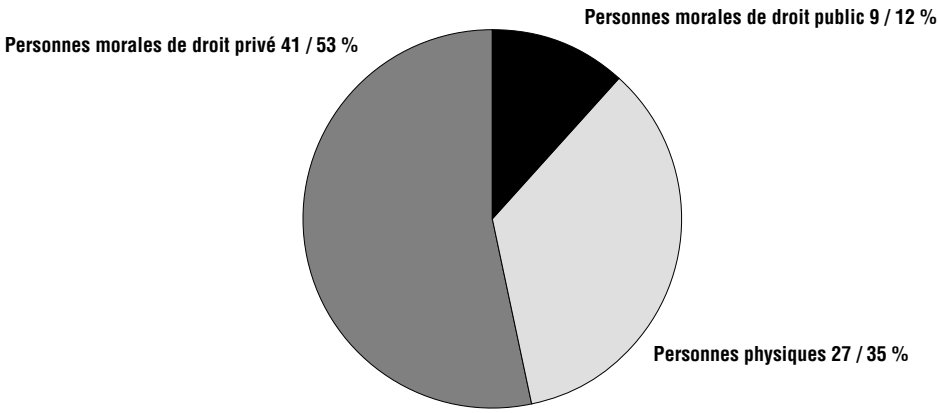
Les personnes physiques sont à l'origine de 27 des recours déposés, sachant que, parmi celles-ci, un certain nombre sont des exploitants d'installations classées.

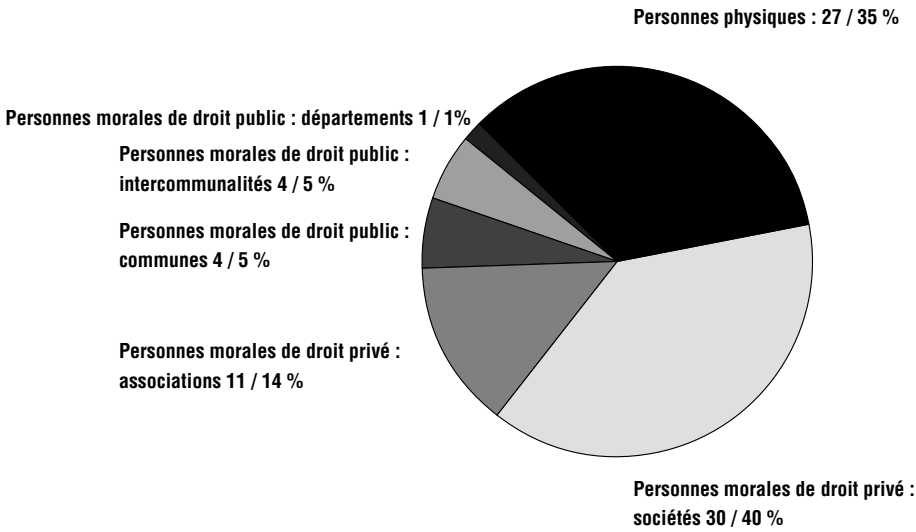
Les personnes morales de droit public n'interviennent que de manière marginale puisque les communes ont déposé 4 recours, les intercommunalités 4 et le département de l'Oise 1.

Concernant les recours contre les permis de construire des éoliennes, les recours émanent essentiellement des promoteurs qui contestent un refus de permis de construire (13 requêtes) mais aussi des associations constituées contre des projets éoliens et qui demandent l'annulation du permis de construire (6 requêtes).

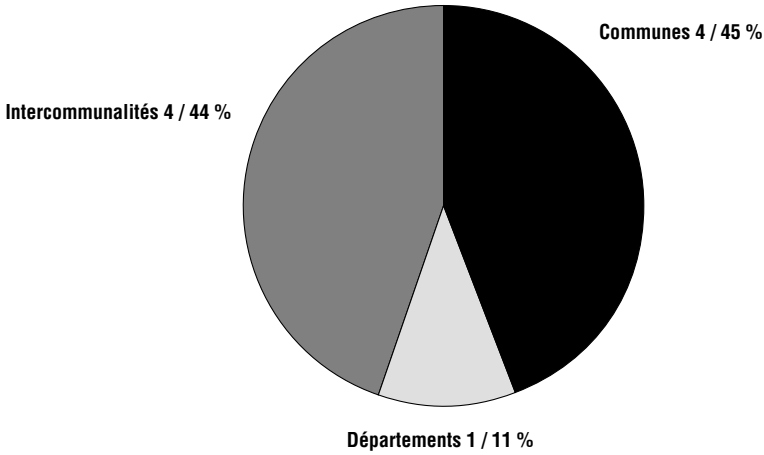
Concernant le contentieux de l'affichage, 10 des 11 recours ont été introduits par des sociétés contestant des arrêtés communaux, soit réglementant l'affichage publicitaire, soit imposant le retrait d'un panneau.

Les types de requérants agissant devant le TA d'Amiens en matière d'environnement

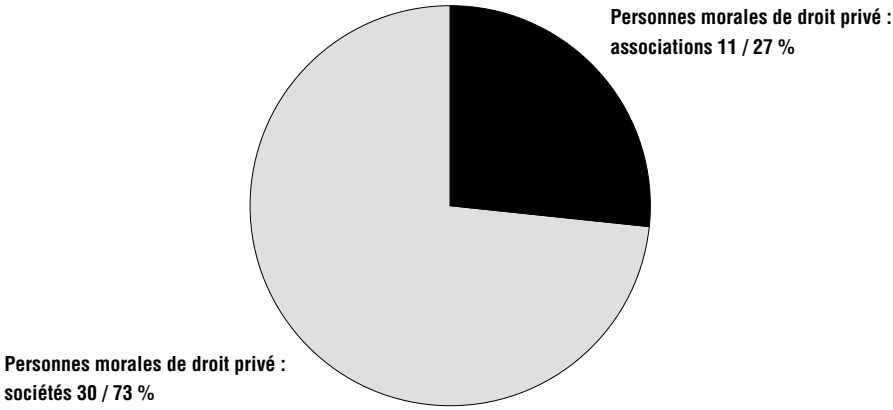




Les différents types de personnes morales de droit public agissant devant le TAd'Amiens en matière d'environnement



Les différents types de personnes morales de droit privé agissant devant le TA d'Amiens en matière d'environnement



IV. Les catégories de défendeurs

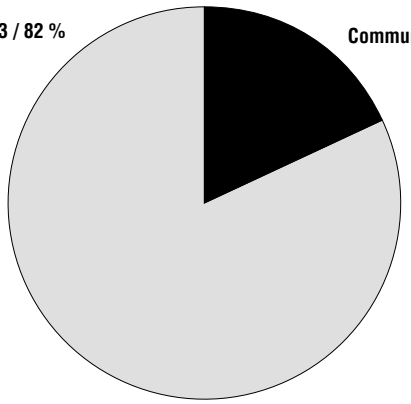
Ce sont essentiellement les décisions des administrations déconcentrées qui font l'objet de recours, ce qui est assez logique eu égard aux compétences qu'elles détiennent en matière d'environnement. Ainsi, sur les 75 décisions concernées par la rubrique environnement, 63 des décisions attaquées sont des arrêtés préfectoraux ; ceux du Préfet de la Somme pour 26 d'entre elles, ceux du Préfet de l'Aisne pour 19 d'entre elles et ceux du Préfet de l'Oise pour 18 d'entre elles. La répartition entre les différentes préfectures est donc équilibrée.

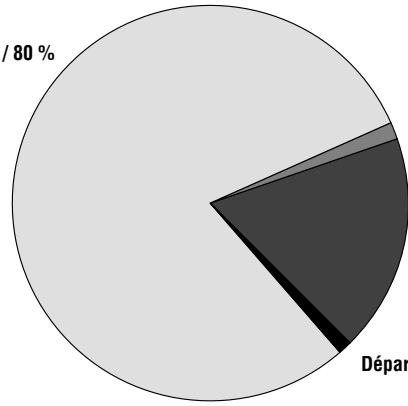
On relève l'existence d'un recours contre une décision du Préfet de la région Picardie.

Les collectivités territoriales n'ayant que des compétences résiduelles en matière de police de l'environnement, peu nombreux sont les recours contre leurs décisions : on relève dans la rubrique environnement 4 recours contre des décisions de communes sur des sujets très divers tels qu'un refus d'élagage ou d'abattage d'arbres ou un refus de déplacer un conteneur de déchets, 2 contre des décisions d'intercommunalités et 1 contre une décision d'un département. Il faut noter que, dans la rubrique affichage, sur un total de 11 décisions sur la période concernée, 8 recours sont dirigés contre des arrêtés de maires, ce qui apparaît logique puisque la police de l'affichage relève de la compétence du maire[5].

5 - Voir le rapport de François Rangeon, Les collectivités territoriales et les polices de l'environnement.

Les types de défendeurs





Les pourcentages de recours contre les trois préfectures de la région Picardie

V. Nature et issue des recours

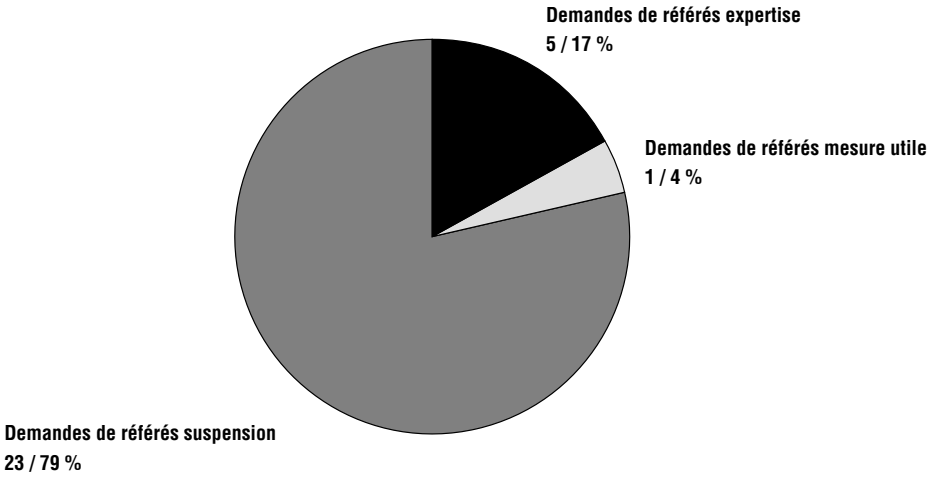
Il faut noter que nombre des requêtes introduites devant le tribunal administratif sont des référés ; dans la rubrique environnement, 28 d'entre elles sur un total de 75 tendent à obtenir du juge des référés soit la suspension d'une décision, soit la désignation d'un expert en vue d'un constat ou d'une mesure d'expertise. 23 sont des demandes de référés suspension, 5 des demandes de référés expertise et 1 concerne un référé mesure utile. 20 de ces référés ont été rejetés alors que 8 ont été accordés.

Pour le reste des requêtes de la rubrique environnement, 45 tendent à l'annulation d'une décision alors que 2 recherchent la mise en cause de la responsabilité de l'Etat.

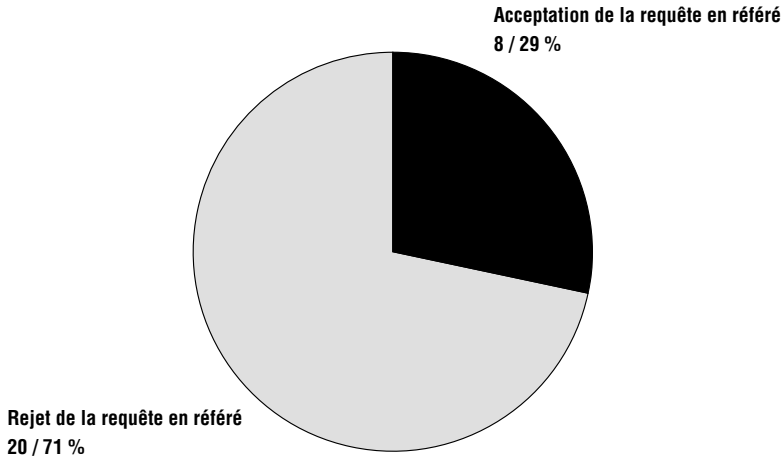
Sur les 45 requêtes, 26 ont été rejetées par le juge alors que, pour 19 d'entre elles, le juge a annulé la décision attaquée.

Deux décisions concernent le contentieux de la responsabilité et le juge a décidé dans les deux cas d'engager la responsabilité de l'Etat (pour faute dans un cas, sans faute dans l'autre) et de réparer le préjudice subi par le requérant.

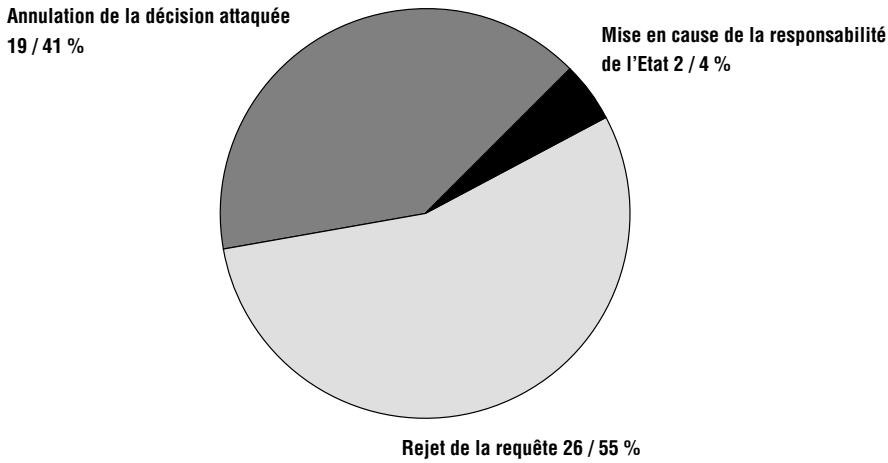
Les différents types de référés



L'issue des requêtes auprès du juge des référés



L'issue des recours hors référé



VI. Analyse

Que nous apprennent ces chiffres et quelles analyses peut-on en tirer ?

Il apparaît en premier lieu que le contentieux concerne essentiellement les installations classées pour la protection de l'environnement, ce qui est logique eu égard à leur nombre dans la région Picardie, sans que cette donnée soit d'ailleurs spécifique au tribunal administratif d'Amiens. Les riverains et les associations, parfois de riverains d'ailleurs, sont très actifs dans ce contentieux.

On relève la faiblesse du contentieux concernant les installations Seveso, alors même que la région Picardie en compte beaucoup, ce que l'on peut expliquer par le rôle joué en amont par la DRIRE. Le contrôle qu'elle réalise sur ces installations joue un rôle préventif, notamment en imposant des prescriptions aux exploitants.

C'est donc finalement la police la plus performante qui suscite le plus de contentieux devant le tribunal administratif. Ce qui est logique dans la mesure où beaucoup de recours sont faits par les exploitants qui contestent notamment les mesures de police administrative, telles que des arrêtés préfectoraux de consignation ou de suspension d'activité. Il y a donc un lien évident entre le dynamisme de la police des installations classées, qui est très active en termes de police administrative et le nombre de recours dans ce domaine, introduits par les exploitants.

Faut-il considérer à l'inverse que la faiblesse des recours dans les autres domaines s'explique par la moindre efficacité des polices ? On peut être surpris en effet de la faiblesse des recours dans des domaines tels que la lutte contre la pollution, la protection de la faune et de la flore ou la protection de l'eau. La police de l'eau, même si elle n'a pas encore l'efficacité de la police des installations classées, est à l'origine de nombreuses décisions et on peut s'étonner de la faiblesse des recours contre celles-ci. Peut-être peut-on l'expliquer par le fait que les atteintes à l'environnement sont moins immédiatement perceptibles. Alors que les nuisances provoquées par une installation classée sont immédiatement identifiables, celles résultant pour l'environnement ou pour la santé d'une autorisation de prélèvement ou de rejet dans l'eau ou la création d'un étang n'ont pas le même caractère d'évidence. On peut aussi émettre l'hypothèse d'autres modes de régulation, qui évitent le recours au tribunal administratif. En outre, la pertinence du classement est de nouveau en cause puisqu'il apparaît qu'un certain nombre de décisions dans le domaine de l'eau sont incluses dans le contentieux des dommages de travaux publics, telles les ruptures d'écluses. Il apparaît que la sous-rubrique « lutte contre la pollution », dont on peut se demander ce

qu'elle recouvre et ce qui la distingue d'autres sous-rubriques, a été créée essentiellement pour y ranger les décisions relatives aux documents de planification, tels que les plans de prévention des risques d'inondation, les plans de prévention des risques technologiques ou encore les plans d'exposition au bruit. On ne voit pas vraiment pourquoi les décisions relatives à ces documents ne peuvent être classés dans la sous-rubrique « divers environnement » qui apparaît « fourre-tout » alors même qu'il nous semble que certaines décisions rangées dans cette catégorie pourraient trouver leur place dans d'autres sous-rubriques.

On peut s'étonner que le nombre de requêtes introduites par les associations ne soient pas plus nombreuses puisqu'on en compte seulement 11 dans la rubrique environnement. Ce faible nombre résulte en partie de ce que les associations attaquent souvent la même décision et que le juge administratif décide donc de joindre leurs requêtes. Elles sont donc à l'origine de plus de requêtes qu'il n'y a de décisions. Sur les 11 décisions, 3 concernent l'affaire du Bois des Loges et ont été introduites par l'association « Non à la décharge du Bois des Loges », qui s'est donc constituée spécifiquement sur cet objet. Les associations Picardie Nature environnement et Aisne environnement, toutes deux membres du réseau France Nature Environnement, sont à l'origine de trois requêtes et l'Association de lutte pour l'environnement pour l'environnement en Picardie (ALEP) de deux. Ces associations ont un objet social très large qui leur permet d'intervenir dans différents types de contentieux dans le domaine de l'environnement. L'association « Alerte aux déchets », constituée en réaction à la décision de construire un incinérateur sur le site de Villers-Saint-Paul dans l'Oise, s'intéresse aux problèmes liés à la réduction à la source, à l'élimination et au traitement des déchets de l'Oise ; le recours qu'elle a introduit vise à l'annulation de l'arrêté autorisant l'exploitation d'un centre de traitement et de valorisation des déchets dans l'Oise. L'association « Vivre à Grisolles » a largement pour vocation de défendre l'environnement et sauvegarder le patrimoine à Grisolles mais est surtout mobilisée contre un projet d'implantation d'un centre d'enfouissement départemental dont elle attaque l'autorisation. On a vu que les requêtes d'associations étaient nombreuses concernant les permis de construire des éoliennes ; il s'agit là d'associations constituées exclusivement contre l'implantation d'éoliennes et qui, de plus en plus souvent organisées au niveau national, tendent à attaquer systématiquement les permis de construire au nom de la protection du paysage. La relative faiblesse des saisines émanant des associations confirme leur choix de privilégier la prévention et de n'envisager le recours au juge que comme l'ultime solution[6].

6 - Voir le rapport de Nicole Decoopman, Polices et justices de l'environnement en Picardie et associations.

On note l'importance des demandes de référés, ce qui apparaît assez naturel dans un domaine où un certain nombre de décisions de l'administration, telles des autorisations d'installations classées, peuvent avoir des conséquences irréversibles pour l'environnement.

On remarque qu'un certain nombre de requêtes connaissent une issue favorable pour les requérants puisque la décision est annulée. On trouve l'essentiel de ces annulations dans le contentieux relatif aux installations classées, et plus spécifiquement concernant les recours introduits par les exploitants contre des arrêtés préfectoraux leur imposant un certain nombre de prescriptions. Un certain nombre d'entre elles résultent aussi de recours introduits par des associations de protection de l'environnement contre des projets tels que l'exploitation d'un centre de traitement et de valorisation des déchets ou d'une carrière ou encore l'autorisation d'épandage de boues d'une station d'épuration. Il apparaît de manière évidente, à la lecture de ces décisions, que ce sont essentiellement des questions de procédures qui motivent l'annulation plus que des questions de fond. Ce contentieux semble en effet se caractériser, aux dires même des magistrats de la quatrième chambre, par une hypertrophie des moyens de procédure et des moyens de fond très limités. Les requérants préfèrent en effet s'orienter vers une critique de forme que de discuter le fond, ce qui suppose des compétences juridiques qu'ils n'ont pas toujours. Comme la doctrine environnementaliste a déjà eu l'occasion de le relever, cette situation n'a rien de spécifique au tribunal administratif d'Amiens[7].

On voit donc que ce contentieux reflète bien les caractéristiques environnementales de la Picardie bien que l'on puisse s'étonner de ne pas relever de décisions relatives à d'éventuelles atteintes au littoral protégé de la Baie de Somme. Il est extrêmement riche et diversifié et, dans la mesure où il concerne essentiellement les installations classées, on voit que l'expertise de la DRIRE est essentielle. L'analyse de ce contentieux permet de montrer comment l'exercice des polices de l'environnement en amont permet d'influencer le contentieux en aval.

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

LES ASSOCIATIONS, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES ENTREPRISES FACE AUX POLICES ET JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT

POLICES ET JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE ET ASSOCIATIONS

Nicole Decoopman
Professeur de droit privé
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CEPRISCA

Notre question de départ est : quel rôle jouent les associations de l'environnement en matière de polices et de justices de l'environnement en Picardie[1] et comment conçoivent-elles ce rôle en matière de respect de droit de l'environnement ? Cette question nous permet d'ailleurs d'évaluer l'effectivité des polices (lesquelles ?) et des justices de l'environnement, et donc plus généralement du droit de l'environnement.
C'est à ces questions que nous souhaitons répondre, ce que nous tenterons de faire après avoir précisé la méthodologie que nous avons suivie.

I. Méthodologie

Nous avons dû d'abord répondre à quelques questions préalables, puis nous avons envoyé des questionnaires aux principales associations de protection de l'environnement en Picardie, enfin nous avons procédé à un certain nombre d'entretiens avec les responsables de certaines d'entre elles.

1 - V. circulaire du 23 mai 2005 relative à l'orientation de politique pénale en matière d'environnement.

1.- Questions préalables

• La notion d'environnement. Fallait-il donner une définition *a priori* de cette notion ? Nous avons adopté une attitude pragmatique, ne serait-ce que pour ne pas nous enfermer ou, au contraire, adopter une définition trop large (v. *supra*) ; qui plus est, la définition de la notion d'environnement n'était manifestement pas l'objet de notre recherche spécifique. En matière d'associations, nous avons bien fait : les associations qui ont répondu aux questionnaires ont toutes un rapport avec l'environnement au sens le plus usuel du terme: la nature (flore et faune), eau, ...en bref, l'écologie (v. rapport de J. Lefebvre)

• Qu'est-ce-qu'une association de l'environnement ? Nous avions besoin de répondre à cette question pour à la fois sélectionner les associations auxquelles nous enverrions le questionnaire et celles avec lesquelles nous aurions un entretien, dont nous retiendrons essentiellement les leçons dans la synthèse qui va suivre. Nous n'avons pas exclu de l'envoi du questionnaire les associations dites « institutionnelles » c'est à dire *celles qui sont proches des administrations et qui, pour différentes raisons, ont l'habit juridique d'associations (ce ne sont pas des administrations avec les avantages que cela peut comporter vis-à-vis des citoyens, cependant elles disposent d'une plus grande souplesse, d'une identité plus forte)*, mais nous avons privilégié pour les entretiens les associations militantes. Parmi ces dernières, une différence doit être faite entre celles qui ont des adhérents obligatoires (fédérations de chasse et fédérations de pêche) et ont d'ailleurs des missions variées dont certaines de service public et les « vraies » associations militantes qui n'ont que des adhésions volontaires (cela se traduit dans le nombre d'adhérents). Nous avons décidé de conserver ces deux derniers types d'associations, ne serait-ce que pour comprendre en quoi les fédérations de chasse ou de pêche sont des associations ayant pour objet au moins partiel la défense de l'environnement. En revanche, nous n'avons pas conservé (ni pour les questionnaires, ni pour les entretiens) les associations pour lesquelles la défense de l'environnement ne paraissait être qu'une justification marginale comme le montre leur objet social (ex. associations de défense d'un quartier à l'occasion d'une opération d'urbanisme)[2] alors que l'urbanisme fait partie de certaines notions compréhensives de l'environnement (v. le rapport sur la jurisprudence du Tribunal administratif d'Amiens de F. Jamay).

• Existe-t-il une représentativité de ces associations ? Une réponse négative s'impose : il n'existe pas de notion de représentativité des associations de l'environnement, on se demande d'ailleurs quels en seraient les

2 - L'objet social résumé des associations se trouve sur le site des annonces des associations au Journal officiel, rubrique Environnement.

critères (nombre d'adhérents s'il s'agit d'adhésions volontaires, celui de l'ancienneté serait-il légitime ?). Et d'ailleurs, est-il souhaitable qu'une telle notion existe ?

• Quel est le rôle des associations en matière de polices et de justices de l'environnement en Picardie ? Tel est l'objet de la recherche qui nous est demandée. Cela exclut d'après nous les fédérations nationales (ou ayant un périmètre plus large encore) ainsi que les associations d'autres régions. Plus positivement, sont inclues les associations ayant leur siège statutaire dans la région, même si leur action déborde manifestement la région et s'étend au territoire national. En ce qui concerne le questionnaire, nous l'avons envoyé de façon à peu près équitable dans les trois départements de la région et nous avons décidé de rencontrer les responsables de trois associations dans chaque département ; comme aucune association ayant trait au littoral picard n'avait répondu, nous avons pris contact avec l'une d'entre elles.

• Polices : la question qui se posait ici était celle de savoir si n'étaient évoquées que les polices de l'environnement ou si l'on s'intéressait à toutes les polices, y compris les polices générales. C'est la seconde option qui a été retenue dans la mesure où l'enquête sur les juridictions (v. *supra* José Lefebvre) montrait le rôle joué par la police et surtout la gendarmerie nationales.

• Justices : justice administrative, justice civile et justice répressive. Nous voulions savoir vers quelles juridictions se tournent les associations lorsqu'elles décident de saisir la justice.

2.- Questionnaire

Ce questionnaire était bien entendu anonyme.

Il a été envoyé à 150 associations dont les 61 associations agréées figurant sur le site de la DIREN (avec rappel en ce qui concerne ces dernières). En ce qui concerne les réponses : nous en avons reçu 30 (plus une lettre circonstanciée), soit un taux de réponse de 20 %.

Le questionnaire est reproduit en annexe, de même qu'une synthèse des réponses aux questions fermées. Cependant, certaines des réponses sont à *relativiser* ; il faut rappeler que non seulement, la plupart du temps, ce sont des bénévoles qui remplissent le questionnaire, mais qui plus est ce sont des bénévoles non juristes, d'où par exemple les réponses parfois étonnantes sur l'agrément ou les plaintes avec constitution de partie civile.

Les questions qualitatives (ouvertes) avaient pour objet de préciser les réponses aux questions fermées. On pourrait également estimer que les questions relatives aux moyens, en particulier financiers, étaient nombreuses ; mais, en réalité, elles n'avaient pour objet que de mieux comprendre les réponses précédemment fournies.

3.- Entretiens

Nous avons effectué dix entretiens : 3x3 +1 (littoral picard)(v. *supra*). Nous avions décidé de mener des entretiens - sur site dans la majorité des cas - pour deux raisons : d'une part, c'était le seul moyen de donner corps à des réponses abstraites ; d'autre part, c'était aussi l'occasion d'approfondir les réponses aux questions posées. La sélection a été d'une certaine façon empirique, elle dépendait notamment
- des réponses faites au questionnaire, ce qui relèverait de l' « échantillon spontané » ou du « rappel stimulé » dans d'autres disciplines ;
- de la connaissance par des moyens divers que nous avions de telle ou telle association ;
- de la taille des associations : nous avons souhaité une certaine diversité en partant de l'idée que les petites associations n'étaient pas nécessairement moins dynamiques.

Nous avons souvent été reçus par le président de l'association ou l'un des vice-présidents et nous avons toujours été bien reçus.
Les entretiens ont duré environ 1h30.

Grâce aux matériaux que nous avons rassemblés, nous essayerons de répondre de façon synthétique à la question que nous nous posons sur le rôle des associations de l'environnement en Picardie, plus précisément nous répondrons d'abord à la question relative aux polices (II) et ensuite à la question relative aux justices de l'environnement (III), ce qui ne veut pas dire qu'aucun lien n'existe entre les deux.

II. Polices de l'environnement : la prévention d'abord

En réalité, en parlant de prévention, on se situe en amont des polices : l'activité de certaines associations se situe exclusivement à ce niveau, à un niveau pédagogique en quelque sorte. Cette activité qui pourrait être publique explique la situation de ces associations au regard des subventions ou avantages en nature (local, salariés, ...) qu'elles demandent et perçoivent des collectivités publiques.
Ceci étant, pour la majorité des associations que nous avons étudiées, deux éléments nous ont marqués : d'une part, la recherche de l'efficacité ; d'autre part, le travail en réseau.

1.- La recherche de l'efficacité

Elle explique la diversité des réponses à la question de savoir selon quelles formes les associations interviennent lorsqu'elles ont connaissance d'un projet portant atteinte (ou susceptible de porter atteinte) à l'environnement :

Sous quelles formes intervenez-vous en cas de projet présentant un risque pour l'environnement[3] :

Information du public	*80 %*
Contacts avec les politiques	*77 %*
Contacts avec les partenaires économiques	*20 %*
Autres	*73 %*
SR	*10 %*

La plupart des associations cochent plusieurs réponses. L'information du public est très largement pratiquée, selon des moyens divers, par les associations militantes : par la presse, des conférences, réunions publiques, la distribution de tracts (il n'est pas rare que les membres bénévoles aient fait du porte à porte à un moment ou à un autre). Généralement, dans ce dernier cas, l'association a eu une influence **politique** qu'elle revendique : soit qu'elle soit parvenue à faire élire par exemple des maires acquis à sa cause, soit que certains membres de l'association – voire son président – se soit fait élire, ou ait été candidat à une élection. A défaut ou en outre, certaines associations ont eu une oreille attentive d'autorités qui, certes appartiennent aux pouvoirs publics, mais dont il est parfois difficile de dire si elles relèvent de la sphère du politique ou de l'administration. C'est évidemment le cas des ministres de l'environnement, c'est également le cas de façon plus étonnante des préfets et sous-préfets. On notera que cette façon de faire avancer un dossier suppose à la fois que cette tactique soit la plus efficace en fait et que l'association ait réussi à acquérir – et à conserver – une **crédibilité** certaine auprès de ses interlocuteurs.

Lorsque l'action politique n'est pas privilégiée, c'est souvent au profit d'un autre type d'action qui se situe également en amont de la question des polices, à savoir l'action **pédagogique**. Elle se manifeste par une action auprès des écoles, collèges et lycées. L'idée est que la préoccupation de l'environnement est une question de comportement avant d'être une question d'application d'une réglementation : « Renforcer le droit ne sert à rien », a dit l'un de nos interlocuteurs. Le rapprochement avec les CPIE (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement, association institutionnelle), lorsqu'on l'a fait, a été approuvé. L'action pédagogique est, nous l'avons dit, largement privilégiée par certaines associations qui représentent près du tiers de celles avec lesquelles nous avons eu un entretien ; mais pour être privilégiée, elle est rarement exclusive. Il est évident que ce choix a d'autres conséquences en matière de polices, de justices ... et de subventions.

3 - Le total est supérieur à 100 parce que les associations pouvaient intervenir par différents canaux, les réponses permettent de voir les mécanismes les plus utilisés.

Dans la rubrique « autres » de la même question, figurent parmi les réponses par exemple l'action auprès des autres associations, auprès des administrations ou des juridictions.
On relèvera que la rubrique « contacts avec les partenaires économiques (entreprises, syndicats, ...) » a été rarement cochée. Plusieurs interprétations peuvent en être données.

Les partenaires économiques ne semblent pas être des partenaires adéquats, ni « naturels » aux associations notamment militantes, même lorsque parmi leurs membres figurent certains syndicats ;
Ce constat pourrait s'expliquer aussi par le fait que les associations militantes qui ont répondu sont des associations qui interviennent en matière d'environnement, au sens le plus classique du terme (nature, ...) et qu'il pourrait y avoir éventuellement un conflit d'intérêts entre les actions des associations et celles des syndicats ;
L'action auprès des partenaires (le mot est-il bien choisi ?) économiques ne devrait-elle pas être d'abord le fait des administrations de l'environnement ? Une sorte de répartition des tâches s'opèrerait.
Ce constat serait également à relier au fait que les associations (ou du moins certaines) privilégient le dialogue et saisissent rarement les juridictions judiciaires et notamment répressives (v. *infra*).

Ces explications là encore peuvent être cumulatives.

Les réponses à la question 8 sont également intéressantes dans la mesure où l'efficacité semble privilégiée (la notion existait dans la question) :

Ces actions de prévention furent-elles efficaces ?

Oui	*63 %*
Non	*7 %*
Oui et non	*7 %*
SR	*23 %*

Le pourcentage relativement important de réponses positives peut s'expliquer par le fait que les associations ayant répondu figurent parmi les associations les plus dynamiques. Il est par ailleurs à relativiser par le faible nombre d'exemples cités et par le fait que, parfois, plusieurs associations sont intervenues. Une deuxième explication peut être apportée : il est difficile d'établir un lien de causalité entre une action et ses résultats.

2.- Le travail en réseau

Un autre élément est frappant, c'est l'importance des réseaux. Les associations sont individualistes, mais beaucoup moins qu'on aurait pu le

penser. Les réponses à diverses questions permettent de s'en rendre compte. D'abord, la réponse « autres » à la question 7 (*sous quelle forme intervenez-vous en cas de projet présentant un risque pour l'environnement* : réponse « autres » = 73 % et parmi elles, l'information d'une autre association est plusieurs fois citée) ; ensuite, la question 14, relative au mode d'action en justice de l'association, était ainsi posée : *le plus souvent, agissez-vous de concert avec d'autres associations* ; une réponse positive fut apportée dans la moitié des cas. Enfin, à la question 34 : Faites-vous partie d'une fédération ou d'un groupement d'associations, il y a eu encore plus de réponses positives (57 %). Cette réponse complète ce que nous disions précédemment, non seulement les associations sont à la recherche d'efficacité, mais n'ayant pas de formation et d'informations juridiques, leur mise en réseau permet en partie de combler cette « lacune », à condition toutefois que cette mise en réseau ne porte pas atteinte à leur objet social, à leurs valeurs et à leur indépendance. Rares sont les associations qui travaillent seules. Cela nous semble d'ailleurs difficile étant donné la discipline. Ce travail en réseau peut se faire à la fois auprès de l'administration et auprès des autres associations.

2.1.- Auprès des administrations

Il peut s'agir de consultations formelles, institutionnalisées, prévues par les textes. Les associations peuvent être membres de commissions dans la catégorie « associations » (un exemple parmi beaucoup d'autres : les CLIS (commissions locales d'information et de surveillance, créées en 2001, art. L. 125-1 c. envir. ; leur rôle concerne essentiellement les déchets) ou dans la catégorie « personnes qualifiées » : c'est plus leur « expertise » cette fois qui est recherchée ; on notera de nouveau la plus grande connaissance du « terrain » qu'ont les associations et leur durée de vie importante par rapport au turn-over des fonctionnaires. La consultation peut également être informelle (exemples : réponse à une enquête publique[4], une étude d'impact, participation à une réunion de travail informelle). Qu'elles soient formelles ou informelles, ces consultations permettent d'une part aux associations d'être informées ; d'autre part, si leur crédibilité et leur expertise sont suffisantes, ces avis peuvent selon certaines associations avoir un réel impact sur la décision.

4 - Le regret émis est que les enquêtes publiques sont souvent trop tardives pour non seulement pouvoir faire l'objet d'une étude attentive, mais également que les réponses apportées puissent avoir un impact réel. Dans ce cas, il s'agit plus d'une simple *information* que d'une véritable participation aux enquêtes publiques, v. déjà en ce sens R. Hostiou et J. F. Struillou, Introduction, *in* La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, Les cahiers du GRIDAUH, 2007, n°17, p. 9 et s.

2.2.- Auprès des autres associations

Le partenariat ou l'appartenance au réseau ou simplement les liens entre les personnes peuvent se situer à différents niveaux.

Soit ils existent entre associations se situant à un niveau identique. Dans ce cas, les liens sont plus personnels qu'institutionnels et en tous cas, ils dépendent beaucoup des personnes.
Soit les relations sont de type vertical, soit ascendant, soit descendant. Parmi les premières, l'association la plus souvent citée est le FNE (France Nature Environnement), les secondes ont comme caractéristique de n'avoir que des associations comme membres (associations membres depuis le départ il y a une trentaine d'années et associations qui tournent). Que les relations soient ascendantes ou descendantes, ce sur quoi ont insisté nos interlocuteurs est l'**indépendance**. L'association, tête de réseau, leur fournit des informations et joue éventuellement le rôle de prestataire de services (gratuit), mais ne se substitue pas à l'association locale, y compris lorsque celle-ci décide de saisir la justice.

Ce travail en réseau concerne aussi potentiellement les polices proprement dites. Il a plusieurs fois été relevé lors des entretiens que, s'agissant des polices spécifiques de l'environnement, le nombre de leurs agents est faible : la mutualisation ne serait-elle pas alors une solution efficace dans la mesure notamment où elle permettrait d'éviter que deux polices travaillent de façon parallèle sur un même dossier en s'ignorant ? Ce n'est pas sûr comme l'a indiqué un interlocuteur. Il est plus important de veiller à séparer les fonctions de conseil et les fonctions d'inspection comme c'est le cas dorénavant au sein de la DRIRE afin d'éviter les conflits d'intérêts. On ne peut que s'inquiéter de ce point de vue notamment de la fusion des directions prévues au titre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). Comme nous l'a dit un autre interlocuteur, l'environnement risque fort de n'être pas la priorité de cette administration aux compétences très larges. La segmentation, la multiplicité des polices fut rarement évoquée en tant que telle, à cause peut-être du fait que le droit de l'environnement, et notamment de ses polices, fut forgé progressivement, par stratification, en raison aussi sans doute de l'objet limité en fait de beaucoup d'associations. De plus, on peut penser que nombre d'entre elles ont probablement des relations « privilégiées » avec telle ou telle police.
Quant aux « polices générales » n'ayant pas une mission liée spécifiquement à l'environnement, leur intervention parfois méconnue (l'une des associations a écrit : « *je ne savais même pas qu'elles étaient compétentes* »), elle dépend soit du lieu où se situe l'association ou le problème auquel il convient de mettre fin, soit de l'objet de l'association

qui aura ou non le réflexe de les saisir ; ainsi les fédérations de chasse[5] saisissent la gendarmerie pour constater des faits de braconnage.
Par ailleurs, les associations qui se sont exprimées sur le sujet ont tenu à souligner qu'elles avaient de bonnes relations avec les administrations de l'environnement, sauf à s'étonner parfois que leurs rapports étaient de type bureaucratique avec une administration dont les liens avec la défense de l'environnement ne sont pas évidents, par exemple la direction de l'agriculture ou la direction des services vétérinaires.
Eventuellement, l'association informe l'une ou l'autre police des infractions commises et demande soit une remise en état, soit le respect des textes quels qu'ils soient (cela peut aller d'une loi à une charte à la valeur juridique incertaine).

En somme, si l'on veut récapituler ce que nous venons de dire, il apparaît en Picardie que :
- les associations militantes de l'environnement ont de bonnes relations avec les administrations de l'environnement ;
- que l'action politique (ou avec la haute administration) est loin d'être marginale pour elles ;
- ces associations tiennent toutefois à leur indépendance qui se manifeste de différentes manières (démission d'un membre candidat à une élection ou élu, absence de demande de subventions, par exemple).
Qu'en est-il en matière de justices de l'environnement ?

III. Justices : le dernier recours

Cette attitude est flagrante parmi les réponses obtenues, il est vrai que quelques associations institutionnelles ont répondu. Nous allons d'abord étudier la motivation du recours à la justice, avant d'en analyser les limites.

1.- La motivation du recours à la justice

A la question de savoir si les associations saisissaient la justice en cas d'atteintes à l'environnement et si oui, quelles juridictions, les réponses étaient les suivantes :

Agissez-vous en justice en cas d'atteinte à l'environnement ?

Oui	*57 %*
Non	*40 %*
SR	*3 %*

5 - Ce sont celles qui ont le plus fait valoir la multiplicité des polices, elles ont par ailleurs leurs propres gardes, assermentés dans la limite de leurs missions et de leurs territoires et qu'elles rémunèrent, les agents de développement. Il faut y ajouter dans le département de la Somme, 10 « lieutenants de louveterie » bénévoles et assermentés.

Le plus souvent, devant quel type de juridiction [6]?

Civiles	*17 %*
Pénales	*17 %*
Administratives	*50 %*
SR	*43 %*

Ces réponses sont intéressantes en ce que la réponse à la première question est certes largement positive, il n'empêche que la réponse négative atteint 40 %. Plusieurs explications peuvent être fournies parfois données par les associations elles-mêmes :

- l'objet et la culture de l'association ne la portent pas vers l'action en justice. C'est évident pour les associations « institutionnelles », ça l'est également pour les associations dont l'action est d'abord d'ordre pédagogique.
- les associations privilégient le dialogue, ce n'est éventuellement que dans un deuxième (ou un troisième) temps qu'elles envisagent une action en justice.
- de même, les membres d'une association de l'environnement ne sont généralement pas des juristes, nous l'avons déjà dit, et l'association n'a généralement pas les moyens de payer un avocat (la spécialité « environnement » n'existe d'ailleurs pas officiellement pour les avocats dans la région, même si elle existe de fait pour certains d'entre eux).
- Liée à la remarque précédente, une répartition des tâches entre les associations locales et les associations nationales s'est parfois réalisée ; d'où l'appartenance à un réseau (le FNE [France Nature Environnement] est le plus souvent cité). Mais interviennent ici des notions juridiques que seules – et c'est normal – les associations les plus importantes maîtrisent : les notions d'intérêt à agir et de capacité à agir. L'agrément (au titre de l'article L. 141-1 c. envir.) est parfois plus considéré comme un élément de reconnaissance que comme conférant des prérogatives juridiques. Il faut tenir compte également de la jurisprudence selon laquelle les associations ayant un champ territorial plus étroit peuvent, selon leur objet social, avoir plus facilement un intérêt à agir qu'une association ayant par exemple un champ d'intervention national, or à défaut de précision dans les statuts, la compétence de l'association est présumée être nationale[7].

Là encore, ces éléments d'explication peuvent être cumulatifs et non exclusifs les uns des autres.

---

6 - Même remarque que précédemment : les associations pouvaient donner plusieurs réponses, d'où un total supérieur à 100 ; il nous semblait que ces chiffres étaient moins réducteurs qu'un simple pourcentage.

7 - CAA Lyon 4 mars 2008, Association C'assez, AJDA 2008, p.1015 ; v. en revanche, sur un autre plan, CASS. Civ. 2ème 7 déc. 2006, 16 novembre 2006, 5 octobre 2006, rev. envir. avril 2007, comm. 63, note M. Boutonnet. Cette jurisprudence semble en première lecture favorables aux associations locales, mais il peut s'agir d'un « cadeau «empoisonné » si ces associations n'ont pas les moyens humains et financiers de faire un recours ou d'intenter une action.

Les réponses à la question suivante ne sont pas moins intéressantes ; il apparaît en effet que les associations interrogées saisissent d'abord les juridictions administratives, de préférence aux juridictions judiciaires, civiles et répressives. Les raisons évoquées précédemment peuvent sans doute être utilisées ici, mais surtout ces réponses reflètent le fait que pour les associations, l'acte qu'il s'agit de « combattre » est d'abord un acte administratif (permis de construire, PLU, autorisation, ...).
Une évolution peut être perçue. Certaines associations envisagent dorénavant la voie répressive, plus d'ailleurs en raison de son côté exemplaire que de la réparation éventuellement demandée et obtenue. Plusieurs explications peuvent être avancées :

• L'association, en privilégiant l'exemplarité de la condamnation, apparaît volontairement ou non comme un défenseur de l'intérêt général et donc comme un bras séculier des pouvoirs publics, de l'administration et surtout des élus. Là encore, une sorte de répartition objective des tâches s'opère. Nombre d'associations ont d'ailleurs reconnu non qu'elles étaient « instrumentalisées », mais que les administrations de l'environnement avaient « besoin » d'elles, ne serait-ce que parce qu'elles sont plus proches du « terrain » : elles connaissent mieux les problèmes posés.
• Par ailleurs, il faut bien noter que le monde judiciaire n'est pas facile d'accès et que les actions, lorsqu'elles aboutissent, n'aboutissent qu'après un temps certain (devant les tribunaux administratifs également). La réforme de la procédure de constitution de partie civile devant les juridictions répressives opérée par la loi du 5 mars 2007 ne facilite pas les choses de ce point de vue.

Quoi qu'il en soit, la « sanction » la plus souvent demandée est la « *remise en l'état* » ou le « respect des textes »[8]. On retrouve ici la recherche d'efficacité : ce qui importe, c'est que cesse l'atteinte à l'environnement. En même temps, les réponses sont ambiguës dans la mesure où à la question « *Vous arrive-t-il d'accepter une transaction ?* », la réponse négative l'emporte largement (50 % contre 17 % de réponses positives). Cette réponse nous conduit à tempérer ce que nous disions auparavant. Dès lors que le pas de l'action en justice est franchi, l'association va jusqu'au bout de sa démarche : l'exemplarité, la stigmatisation du comportement, ne sont pas loin... mais seulement si le pas est franchi, ce qui nous conduit à envisager les limites de l'action en justice.

8 - Seule une association a écrit que le recours à la justice était le seul efficace.

2.- Les limites de l'action en justice

1) Les raisons du non-recours à la justice le plus souvent invoquées sont au nombre de deux :
Les délais, qu'il s'agisse des juridictions répressives ou des juridictions administratives[9]. Le temps des associations n'est pas le temps des juridictions et la décision du tribunal, même si elle est positive[10] (annulation d'un arrêté par exemple) est souvent trop tardive[11].
L'absence de formation et d'information juridiques sont également souvent citées lorsque les associations sont interrogées sur leur faible recours à la justice[12] ; d'où parfois, comme nous l'avons vu, l'affiliation à un réseau.

2) Ces limites sont néanmoins à relativiser comme le montrent les réponses à la question 19 :
Veillez-vous à l'exécution de la décision de justice ?
- Oui 50 %
- Non 17 %
- SR 33 %

Comme le montrent ces pourcentages, les associations veillent à l'exécution des décisions de justice lorsqu'elles ont décidé d'intenter celle-ci. De ce point de vue, les dommages-intérêts qu'elles demandent pourraient sans doute être plus élevés, ce qui leur permettrait d'accroître leurs recettes tout en préservant leur indépendance.

En conclusion, nous revient à la mémoire une formule de Racine : « ni cet excès d'honneur, ni cette indignité ».
Indignité : certainement pas. Les associations dont les membres sont des bénévoles travaillent et ont généralement peu de moyens, trop peu pour pouvoir réellement influer sur de nombreuses décisions publiques ou actes civils répréhensibles.
Honneur : non plus. Les associations jouent certes un rôle important, mais peut-être pas aussi important que celui envisagé au début de cette recherche.

9 - Devant le tribunal administratif d'Amiens, le délai est actuellement d'un an et demi.

10 - Ce qui lui permet néanmoins de communiquer sur ce point.

11 - Le faible nombre de recours aux référés est de ce point de vue étonnant lorsque les conditions de recours à cette action sont réunies.

12 - Il est vrai qu'en ce qui concerne les juridictions répressives, l'environnement ne fait certainement pas partie des priorités de la politique pénale.

Annexes

Annexe 1 : le questionnaire envoyé aux associations
Annexe 2 : la synthèse des réponses aux questions « fermées » du questionnaire.

Questionnaire Associations de l'environnement

1. Votre association a-t-elle :
❑ Un objet général de protection de l'environnement
❑ Un objet spécifique. Lequel (ou lesquels) ? .....
.....

2. Si votre association a un objet général, a-t-elle néanmoins des domaines d'action privilégiés ? Si oui, lesquels ?
.....
.....

3. Votre association a-t-elle uniquement pour objet la protection de l'environnement ?
❑ oui ❑ non

4. Votre association a-t-elle été créée au départ
❑ Avec un objectif durable ?
❑ En réaction ponctuelle ?

5. Votre association est-elle agréée ? ❑ oui ❑ non

6. Comment vous est signalée le plus souvent une atteinte à l'environnement (particulier, article de presse, veille de vos membres, ...) ?
.....
.....

7. Sous quelles formes intervenez-vous en cas de projet présentant un risque pour l'environnement :
❑ Information du public : par quelles voies ? .....
❑ Contacts avec les politiques
❑ Contacts avec les partenaires économiques (industriels, syndicats, ...)
❑ Autres ? .....

8. Ces actions de prévention furent-elles efficaces ?
❑ oui ❑ non
Pourriez–vous donner des exemples précis de blocage, de modification de projet ?
.....

9. En cas d'atteinte à l'environnement, intervenez-vous
- Auprès des différents services chargés d'une police de l'environnement ?
❑ oui ❑ non
- Auprès de la gendarmerie, de la police nationale ou municipale ?
❑ oui ❑ non
Si oui, pouvez-vous donner des exemples ? .....
.....

10. Que demandez-vous (injonction, remise en l'état, ...) ?
.....

11. Agissez-vous en justice en cas d'atteinte à l'environnement (compte tenu de votre objet social) ?
❑ oui ❑ non

12. Le plus souvent, devant quel type de juridiction ?
❑ Civiles,
❑ Pénales,
❑ Administratives

13. Pour quel type de dommages ? .....

14. Le plus souvent, agissez-vous de concert avec d'autres associations ?
❑ oui ❑ non
❑ Agissez-vous au titre de l'action associative
❑ Pour aider un membre de l'association
❑ En appui de l'action d'un tiers

15. Déposez-vous plainte ?
❑ Simple
❑ Avec constitution de partie civile

16. Agissez-vous en référé ?
❑ oui ❑ non

17. Vous arrive-t-il d'accepter une transaction ?
❑ oui ❑ non

18. Quel(s) type(s) de réparation demandez-vous ?
❑ Remise en état
❑ Dommages-intérêts
❑ Condamnation symbolique
❑ Autres...

19. Veillez-vous à l'exécution de la décision de justice ?
❑ oui ❑ non

20. Vous arrive-t-il de participer à une commission ou à un groupe d'experts chargés d'émettre un avis sur un projet ?
❑ oui ❑ non

21. Faites-vous parfois des propositions ou des contre-propositions ? Si oui, sont-elles prises en compte, en tout ou partie ? Pourriez-vous donner des exemples ?
.....

22. Votre association est-elle membre du conseil d'administration d'un ou plusieurs organismes ? Si oui, le(s)quel(s) ?
.....

23. Votre association reçoit-elle des subventions ?
❑ oui ❑ non
Si oui, par qui ? .....

24. Cette subvention fait-elle l'objet d'une demande annuelle ?
❑ oui ❑ non

25. Lors de cette demande, devez-vous communiquer un programme de vos futures interventions, vos projets ?
❑ oui ❑ non
Des objectifs sont-ils fixés à l'association ?
❑ oui ❑ non

26. Quel est approximativement le pourcentage de cette subvention par rapport à vos recettes ? .....

27. Bénéficiez-vous de subventions de fonctionnement ?
❑ oui ❑ non

28. Certaines de vos actions ont-elles été financées ? ?
❑ oui ❑ non
Si oui, par qui ?
.....
Pourriez-vous donner des exemples
.....

29. Bénéficiez-vous de subventions indirectes (mise à disposition gratuite de locaux, ...) ?
Si oui, lesquelles ?.....

30. Vos adhérents paient-ils une cotisation ? Si oui, de quel montant ? .....

31. Avez-vous d'autres recettes ? Si oui, lesquelles ?.....

32. Combien de membres votre association compte-t-elle approximativement ? .....

33. Avez-vous des salariés ?

Si oui, permanents ou non ? .....

A temps complet ou à temps partiel ? .....

34. Faites-vous partie d'une fédération ou d'un groupement d'associations ?
❑ oui ❑ non
Si oui, la ou lequel(le) ?
.....
.....

35. Etes-vous une association reconnue d'utilité publique ?
❑ oui ❑ non
Si oui, quelle(s) conséquence(s) cela a-t-il pour votre association ?
.....

Remarques libres :

Question subsidiaire : accepteriez-vous de recevoir un ou plusieurs membre(s) de l'équipe de recherche en vue d'approfondir vos réponses ?
❑ oui ❑ non

Si oui, pourriez-vous donner le nom et les coordonnées de l'association et/ou le nom d'un responsable que nous pourrions contacter afin d'organiser un entretien ?
.....
.....

Réponses au questionnaire Associations de l'environnement (synthèse)
Nombre de réponses : 30 (taux de réponse : 20 %)

Répartition par département :	Aisne :	23 %
	Oise :	37 %
	Somme :	40 %

Répartition par catégories d'associations :

Associations « militantes » :	70 %
Associations « institutionnelles » :	20 %
Divers :	10 %

.....

1. Votre association a-t-elle :

- Un objet général de protection de l'environnement	47 %
Un objet spécifique	33 %
Un objet général et spécifique	20 %

.....

2. Si votre association a un objet général, a-t-elle néanmoins des domaines d'action privilégiés ?

Eau, nature, faune, chasse : 3 fois
Urbanisme, éducation, déchets, aéroports : 2 fois
13 domaines cités 1 fois

.....

3. Votre association a-t-elle uniquement pour objet la protection de l'environnement ?

Oui	43 %
Non	50 %
SR	7 %

.....

4. Votre association a-t-elle été créée au départ,

Avec un objectif durable	77 %
En réaction ponctuelle	23 %

.....

5. Votre association est-elle agréée ?

Oui	77 %
Non	17 %
SR	6 %

.....

6. Comment vous est signalée le plus souvent une atteinte à l'environnement ?*

Par un particulier	57 %
Par la presse	37 %
Par nos membres	70 %
Autres	47 %
SR	10 %

7. Sous quelles formes intervenez-vous en cas de projet présentant un risque pour l'environnement *:

Information du public	80 %
Contacts avec les politiques	77 %
Contacts avec les partenaires économiques	20 %
Autres	73 %
SR	10 %

.....

8. Ces actions de prévention furent-elles efficaces ?

Oui	63 %
Non	7 %
Oui et non	7 %
SR	23 %

.....

9. En cas d'atteinte à l'environnement, intervenez-vous auprès des différents services chargés d'une police de l'environnement ?

Oui	50 %
Non	33 %
SR	17 %

Auprès de la gendarmerie, de la police nationale ou municipale ?

Oui	53 %
Non	30 %
SR	17 %

.....

10. Que demandez-vous* ?

Injonction	13 %
Remise en l'état	20 %
Autres	33 %
SR	47 %

.....

11. Agissez-vous en justice en cas d'atteinte à l'environnement ?

Oui	57 %
Non	40 %
SR	3 %

.....

12. Le plus souvent, devant quel type de juridiction* ?

Civiles	17 %
Pénales	17 %
Administratives	50 %
SR	43 %

.....

13. Pour quel type de dommages ?

Réponses diverses	53 %
SR	47 %

14. Le plus souvent, agissez-vous de concert avec d'autres associations ?

Oui	50 %
Non	23 %
Oui et non	4 %
SR	23 %

Agissez-vous au titre de l'action associative*	63 %
Pour aider un membre de l'association*	17 %
En appui à l'action d'un tiers*	17 %
SR *	30 %

15. Déposez-vous plainte ?

Oui, simple	13 %
Oui, avec constitution de partie civile	20 %
Oui, les deux	20 %
Non ou SR	47 %

16. Agissez-vous en référé ?

Oui	26 %
Non	37 %
SR	37 %

17. Vous arrive-t-il d'accepter une transaction ?

Oui	17 %
Non	50 %
SR	33%

18. Quel(s) type(s) de réparation demandez-vous* ?

Remise en état	37 %
Dommages-intérêts	33 %
Condamnation symbolique	17 %
Autres	30 %
SR	37 %

19. Veillez-vous à l'exécution de la décision de justice ?

Oui	50 %
Non	17 %
SR	33 %

20. Vous arrive-t-il de participer à une commission ou à un groupe d'experts chargés d'émettre un avis sur un projet ?

Oui	77 %
Non	10 %
SR	13 %

21. Faites-vous parfois des propositions ou des contre-propositions ?
Oui 67 %
Non 6 %
SR 27 %
Si oui, sont-elles prises en compte, en tout ou en partie ?
Oui 24 %
Non 13 %
SR 63 %

.....

22. Votre association est-elle membre du conseil d'administration d'un ou plusieurs organismes ?
Oui 53 %
Non 27 %
SR 20 %

.....

23. Votre association reçoit-elle des subventions ?
Oui 53 %
Non 40 %
SR 7 %

.....

24. Cette subvention fait-elle l'objet d'une demande annuelle ?
Oui 33 %
Non 17 %
SR 50 %

.....

25. Lors de cette demande, devez-vous communiquer un programme de vos futures interventions, vos projets ?
Oui 47 %
Non 10 %
SR 43 %
Des objectifs sont-ils fixés à l'association ?
Oui 33 %
Non 20 %
SR 47 %

.....

26. Quel est approximativement le pourcentage de cette subvention par rapport à vos recettes ?
Réponse (entre 2 et 90 %) 43 %
SR 57 %

.....

27. Bénéficiez-vous de subventions de fonctionnement ?
Oui 27 %
Non 63 %
SR 10 %

28. Certaines de vos actions ont-elles été financées ?
Oui 40 %
Non 50 %
SR 10 %
.....
29. Bénéficiez-vous de subventions indirectes (mise à disposition gratuite de locaux, ...) ?
Oui 50 %
Non 17 %
SR 33 %
.....
30. Vos adhérents paient-ils une cotisation ?
Oui 87 %
Non 0 %
SR 13 %
Si oui, de quel montant ?
Chiffres les plus souvent cités : 10 et 15 euros (fourchette de 5 à 450 euros)
.....
31. Avez-vous d'autres recettes ?
Oui 37 %
Non 26 %
SR 37 %
.....
32. Votre association compte approximativement combien de membres ?
SR 10 %
Fourchette de 20 membres à 27 000 membres
Chiffres les plus souvent cités : 30, 50, 90, 100, 120, 200.
.....
33. Avez-vous des salariés ?
Oui 23 %
Non 60 %
SR 17 %
.....
34. Faites-vous partie d'une fédération ou d'un groupement d'associations ?
Oui 57 %
Non 37 %
SR 6 %
.....
35. Etes-vous une association reconnue d'utilité publique ?
Oui 23 %
Non 63 %
SR 14 %

36. Accepteriez-vous de recevoir un ou plusieurs membre(s) de l'équipe de recherche en vue d'approfondir vos réponses ?

Oui	86 %
Non	7 %
SR	7 %

.....

* Plusieurs réponses pouvaient être cochées, d'où un total supérieur à 100.

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT

François Rangeon
Professeur de science politique
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CURAPP

Malgré la territorialisation croissante du droit de l'environnement et les progrès de la décentralisation, le rôle des collectivités locales en matière de polices de l'environnement reste une question mal connue. On reconnaît généralement aux collectivités territoriales un rôle accru en matière de politiques et de gestion de l'environnement, mais on considère le plus souvent que les polices de l'environnement relèvent presque exclusivement de la compétence de l'Etat.

La question d'un nouveau partage des pouvoirs de police en matière de protection de l'environnement entre l'Etat et les collectivités locales est pourtant aujourd'hui posée. Le thème de l'environnement et plus largement du développement durable a tout d'abord occupé une place centrale au cours de la campagne des élections municipales de mars 2008. L'élu local, de par sa proximité, est celui auquel les citoyens s'adressent le plus spontanément pour toute question de protection de l'environnement et de contrôle de l'application de la réglementation. Le Grenelle de l'environnement a d'autre part souhaité un renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de protection de l'environnement. Les récents transferts de compétence au profit des collectivités territoriales ont en outre élargi leurs responsabilités dans le domaine de la protection de l'environnement (notamment en raison du transfert des routes nationales aux départements). Les élus locaux sont enfin confrontés à de nouveaux risques tant naturels (inondations et sécheresses liées aux dérèglements climatiques) qu'industriels ou encore sanitaires.

Pour autant la question d'un éventuel renforcement des pouvoirs de police des collectivités territoriales en matière d'environnement est loin de susciter un consensus. Les associations de défense de l'environnement craignent que les élus locaux, soumis à de multiples pressions et sollicitations, ne fassent pas preuve d'une fermeté et d'une intransigeance suffisantes en matière de protection de l'environnement. Les élus eux-mêmes sont souvent réticents à adopter des dispositions répressives à l'égard de leurs administrés et ils doivent concilier de nombreux objectifs notamment de développement économique local et d'aménagement touristique avec ceux de la protection de l'environnement. Quant aux administrations déconcentrées chargées de mettre en œuvre les différentes polices de l'environnement, elles entretiennent à l'égard des élus locaux des positions ambivalentes. D'un côté elles considèrent les collectivités territoriales comme des relais et des partenaires indispensables, mais ce partenariat n'exclut ni les incitations ni les sanctions à l'égard des élus qui ne respecteraient pas, ou ne feraient pas respecter, la réglementation[1] .

Dans une région comme la Picardie où les collectivités territoriales sont très nombreuses (2292 communes pour une population d'environ 2 millions d'habitants) les enjeux d'une nouvelle répartition des compétences de police de l'environnement entre l'Etat et les collectivités locales ne sont pas mineurs. La question est de savoir si une décentralisation partielle des polices de l'environnement contribuerait à accroître l'effectivité de ces polices ou bien au contraire renforcerait encore la confusion qui règne en matière de répartition des compétences entre les différents services de l'Etat.

Pour tenter d'apporter des réponses à cette question, nous avons mené une enquête en Picardie auprès d'un échantillon de collectivités territoriales, d'administrations déconcentrées et d'associations de défense de l'environnement. Cette enquête a porté sur quatre niveaux de territoires: région, département, EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et commune. Des entretiens d'une durée d'une heure trente à deux heures ont été menés auprès d'élus chargés des questions d'environnement et de responsables administratifs des collectivités territoriales. Afin de confronter le point de vue des représentants de collectivités locales à celui des représentants de l'Etat, nous avons également rencontré des responsables de différentes polices de l'environnement au sein d'une préfecture, de la DIREN-DRIRE et d'une DDAF (direction départementale de l'agriculture et de la forêt). Sept entretiens ont également été menés auprès de responsables associatifs[2]. Les différentes personnes interrogées ont enfin pu réagir à la présentation orale d'une version provisoire de ce rapport en

1 - Voir P. Billet, Politique de l'eau : la France au milieu du gué, Environnement Jurisclasseur août-sept. 2007 p. 2 (à propos du rapport d'information sur le pilotage de la politique de l'eau, F. Keller, Doc. Sénat n°352, 27 juin 2007).

2 - Voir *supra* N. Decoopman, Polices et justices de l'environnement en Picardie et associations.

juin 2008 à la Faculté de Droit et de Science Politique d'Amiens, et leurs réactions ont été prises en compte dans ce rapport.

Les principaux résultats de cette enquête peuvent être regroupés autour de trois questions :

Quelles sont les compétences des collectivités territoriales en matière de police de l'environnement et comment celles-ci les exercent-elles ?

Les collectivités territoriales souhaitent-elles étendre leurs compétences en ce domaine et prennent-elles d'ores et déjà des initiatives en ce sens ?

Avec quels partenaires les collectivités territoriales exercent-elles leurs compétences en matière de police de l'environnement ?

I. Les compétences des collectivités territoriales en matière de police de l'environnement et leur mise en œuvre

A priori, les compétences des collectivités territoriales en matière de polices de l'environnement paraissent réduites et subsidiaires par rapport à celles de l'Etat. Les collectivités territoriales consacrent d'ailleurs très peu de moyens financiers à l'exercice de leurs compétences relatives aux polices de l'environnement[3]. Pourtant les questions les plus sensibles et les plus urgentes concernant l'environnement en Picardie relèvent au moins en partie des compétences de police des collectivités locales : la question de l'eau (risques d'inondations, de sécheresse, pollution des cours d'eau, de la nappe phréatique, qualité de l'eau, rejets polluants, stations d'épuration...)[4], celle de la pollution des sols ainsi que des risques engendrés par la présence d'installations classées[5].

En outre les collectivités territoriales sont les premiers partenaires de la justice en matière d'environnement. Les contentieux les plus nombreux concernent directement les collectivités locales (bruit, infractions aux règles d'urbanisme)[6]. La commune est également la première source de saisine des juridictions répressives, et elle figure aussi parmi les personnes morales les plus souvent mises en cause[7].

---

3 - Les dépenses des collectivités locales en matière de police de l'environnement sont incluses dans les dépenses d'administration générale de l'environnement qui ne représentent en moyenne au niveau national que 3% de leur budget environnement. Voir R. Morvan, Environnement et politique locale : un nouveau défi, éditions Johanet, 2006, p. 118.

4 - Selon la loi sur l'eau du 30 déc. 2006, la commune est compétente en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées. Le pouvoir de police générale du maire incluant la salubrité, le maire est responsable de la mise à disposition des habitants d'une eau potable de qualité et de la prévention des risques sanitaires liés à l'évacuation des eaux usées.

5 - La police des installations classées relève du préfet (le pouvoir du maire étant subordonné à celui du préfet), ce qui n'empêche pas le maire de devoir intervenir en cas de péril imminent : il doit alors prendre des mesures provisoires et alerter sans délai le préfet (CAA Versailles, 8 mars 2006, commune de Taverny).

6 - Voir *supra* J. Lefebvre, Analyse du traitement pénal des affaires d'infractions environnementales par trois TGI de la région Picardie : Amiens, Saint- Quentin et Soissons.

7 - La commune et l'EPCI n'interviennent en revanche que de manière marginale devant les juridictions administratives, tant au titre de requérant que de défendeur. Voir *supra* F. Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le Tribunal Administratif d'Amiens : un contentieux résiduel mais substantiel.

Si les pouvoirs de police du maire en matière d'environnement sont importants – mais en pratique assez peu mis en œuvre – le rôle du département et de la région apparaît beaucoup plus limité. La commune, mais aussi l'EPCI, sont les lieux privilégiés de la protection du cadre de vie quotidien des habitants. Le département et la région interviennent principalement au niveau de la planification, de la coordination et du conseil, leurs fonctions de contrôle et de police étant très réduites.

1.- Le pouvoir de police de l'environnement du maire : un pouvoir réel...

Si les polices spéciales de l'environnement (police de l'eau, des installations classées, des sites ...) sont pour la plupart de la compétence de l'Etat, cela n'empêche pas le maire, notamment dans le cadre de son pouvoir de police générale, de détenir de nombreuses compétences en matière de police de l'environnement. Selon l'article L2212-1 du CGCT (Code général des collectivités territoriales), « *le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale, et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* ».

En matière de police de l'environnement, le maire intervient à quatre titres :

- en tant que détenteur d'un pouvoir de police générale sur le territoire de la commune. Cette police générale a pour objet selon l'art. L2212-2 du CGCT « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »,

- en tant que représentant de l'Etat, le maire est chargé de veiller au respect des lois relatives à l'environnement sur le territoire de la commune,

-en tant qu'officier de police judiciaire, il peut constater toute infraction relative à l'environnement (pollutions notamment) et prendre en cas d'urgence et de risque pour la population les mesures nécessaires,

-enfin en tant que responsable de la police municipale, il fixe les missions de celle-ci en matière de prévention et de répression des atteintes à l'environnement.

Le pouvoir de police du maire inclut de très nombreux domaines relevant de l'environnement : lutte contre « *les pollutions de toute*

nature »[8], police des déchets (qui constitue un des domaines les plus importants de la police municipale de l'environnement), des immeubles menaçant ruine, de l'urbanisme (respect des règles d'environnement lors de la délivrance du permis de construire et de l'élaboration du PLU), police de la circulation et du stationnement (réglementation des zones piétonnes, des péages urbains, de la circulation alternée...), police générale de la sécurité (notamment surveillance des animaux dangereux), police des risques (inondations, installations classées...), police des terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation[9], police de l'exercice des sports motorisés en pleine nature (moto-cross, quad...), police de la circulation dans les espaces naturels et dans les parcs naturels , police des enseignes publicitaires, ou encore (cette liste est loin d'être exhaustive) police de la baignade et des activités nautiques[10].

Le CGCT attribue ainsi au maire un très large pouvoir d'intervention en matière de police de l'environnement. On ne peut plus aujourd'hui se contenter de dire que « *dans la commune, l'environnement relève de la police municipale de façon implicite* »[11].Dans bien des domaines, le pouvoir de police du maire en matière d'environnement est explicite : police des déchets, de l'eau , de l'air, des nuisances sonores... En outre il incombe au maire d'assurer sur le territoire de sa commune le respect de la réglementation de police édictée par le préfet.

Le maire ne peut en principe se dessaisir de ses pouvoirs de police de l'environnement, sauf au profit d'un président d'EPCI notamment en matière de police de l'assainissement et d'élimination des déchets ménagers[12]. Les EPCI sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à intervenir dans le domaine de l'environnement : la compétence déchets figure parmi les compétences les plus souvent exercées par les EPCI (dans 80% des cas), de même que la compétence eau et assainissement (dans 40% des cas)[13].Les EPCI assurent aujourd'hui plus de 60% des dépenses d'environnement de l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements[14].

---

8 - Le maire est ainsi compétent en matière de pollution de l'eau. Bien que la police de l'eau soit une police spéciale exercée sous l'autorité du préfet, le maire peut lui-même prendre des mesures d'urgence ou complémentaires. Il est en effet chargé de surveiller, au titre de la salubrité, « *l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares et amas d'eau* » CGCT art. L 2213-29.

9 - Le maire peut, pour des motifs d'environnement, obliger un propriétaire à effectuer des travaux sur son terrain. Voir CE 11 mai 2007, Mme Pierres, AJDA 2007, p. 1719, note Hul.

10 - Le maire d'une commune côtière peut ainsi, notamment pour des motifs d'environnement, réglementer la mise à l'eau des scooters des mers sur un point unique du territoire de la commune, CAA Bordeaux , 30 juin 2008, AJDA 2008, p. 1725.

11 - F. Fraysse, Existe-t-il une police communale de l'environnement ?, Droit et Ville, n°42, 1996, p. 129 et s.

12 - CGCT art. 5211-9-2. Voir J.F. Joye, Le nouveau pouvoir de police du président d'un EPCI, AJDA 2005, p. 21 et s.

13 - E. Duru, Etat des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR, AJDA 2007, p. 1855.

14 - J.M. Offner et C. Pourchez, La ville durable, Problèmes Politiques et Sociaux, La documentation Française, février 2007, p. 68.

Pour mettre en œuvre leurs pouvoirs de police, le maire ou le président d'un EPCI, peuvent recruter des gardes assermentés habilités à dresser des procès-verbaux[15]. L'idée d'un « police verte » placée sous l'autorité des élus locaux est apparue dès les années 80[16], mais elle est encore rarement appliquée[17]. L'importance des pouvoirs de police d'environnement du maire n'implique pas leur mise en œuvre effective.

2.- ...mais en réalité peu exercé

En pratique, les maires utilisent assez peu l'arsenal de pouvoirs de police de l'environnement dont ils disposent. De l'enquête menée en Picardie auprès des collectivités locales, des administrations et des associations de défense de l'environnement, il ressort globalement un constat largement partagé : les maires hésitent le plus souvent à utiliser leur pouvoir de police en matière d'environnement. Les arguments avancés sont les suivants : les élus locaux privilégient la prévention et la pédagogie plutôt que la répression (« *en matière d'environnement, il faut agir sur les comportements : il vaut mieux être pédagogique qu'autoritaire* » nous a dit un vice-président d'EPCI). Les élus locaux que nous avons rencontrés estiment que la police de l'environnement doit rester principalement une compétence de l'Etat et que le rôle de la commune doit rester subsidiaire en ce domaine. L'argument électoral est fréquemment invoqué pour expliquer la réticence du maire à utiliser pleinement ses pouvoirs de police : « *nous avions envisagé la création d'un service de police de l'environnement, mais à l'approche des élections le maire a préféré surseoir et proposer plutôt une méthode douce* » (propos d'un adjoint au maire chargé de l'environnement).

Les responsables des services de l'Etat regrettent que les maires utilisent peu leurs pouvoirs en matière de police du bruit et de police de l'affichage. Le même regret est exprimé de manière encore plus nette par les responsables d'associations de défense de l'environnement : « *les maires ne prennent pas leurs responsabilités en matière de police de l'environnement et, avec la décentralisation, on a le sentiment que les préfets sont plus timides à leur égard* », « *les polices de l'environnement de l'Etat sont diffuses et ont peu de moyens ; la vraie police de l'environnement, ce sont les élus locaux, mais ils ne le savent pas, ou plutôt, ils ne veulent pas le savoir* ».

---

15 - CGCT art. 2213-17. Le président d'un EPCI peut recruter des « gardes champêtres » mais ceux-ci sont placés dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune sous l'autorité du maire.

16 - C. Hermon, Police administrative et environnement. Plaidoyer pour une police municipale environnementale, Dr. env. septembre 2004, p. 164 et s.

17 - La ville de Lyon a créé en 2007 une « brigade verte » comprenant une vingtaine d'agents. La ville de Nice a également créé en 2008 un service chargé de sanctionner les « incivilités écologiques » (bruit, dépôt d'immondices sur la voie publique, déjections canines, divagation d'animaux...).

Les maires sont parfois démunis pour exercer leurs pouvoirs. Un magistrat cite ainsi le cas de la responsabilité de la commune en matière de pollution des sols : « *ne disposant pas des moyens financiers pour dépolluer les sols, le maire rural ne peut se retourner contre l'entreprise qui a disparu depuis longtemps, ni contre la DRIRE qui à l'époque n'avait pas l'obligation de contrôler l'entreprise* ».

Il ressort de l'enquête que les maires ne souhaitent pas vraiment exercer pleinement leurs pouvoirs de police de l'environnement et qu'ils préfèrent en cas d'infraction grave saisir les services de l'Etat[18].

Le manque d'ardeur des communes et de leurs établissements à exercer leurs compétences en matière de police de l'environnement n'est guère compensé par l'intervention des autres collectivités territoriales. Les élus départementaux et régionaux et leurs collaborateurs estiment que leurs collectivités sont quasiment dépourvues de pouvoirs de police en matière d'environnement : « *le département n'intervient pas en matière de police de l'environnement* » affirme ainsi un chef de service départemental, qui ajoute toutefois « *le conseil général finance des garde-côtes assermentés placés sous l'autorité du Conservatoire du littoral* ». Le département préfère prendre des mesures incitatives et pédagogiques et « laisser à l'Etat le soin d'exercer son rôle de police de l'environnement »[19].Il en va de même en ce qui concerne la région : « *la région n'a pas de compétences de police en matière d'environnement* » estime un vice-président du conseil régional, sauf précise-t-il « *en ce qui concerne les réserves régionales naturelles et le respect du plan régional de la qualité de l'air* ».

Bien qu'elles soient faiblement dotées de compétences en matière de police de l'environnement, ou qu'elles soient réticentes à les mettre en œuvre, les collectivités territoriales prennent toutefois de nombreuses initiatives visant à mieux assurer le respect du droit de l'environnement.

II. Les initiatives des collectivités territoriales visant à assurer le respect du droit de l'environnement

L'enquête menée en Picardie ne révèle pas une volonté des collectivités locales de se saisir directement de compétences nouvelles en matière de police de l'environnement. Elle montre toutefois que les élus locaux sont conscients du rôle qu'ils peuvent jouer en vue de renforcer

18 - Les polices municipales interviennent pour des délits mineurs, concernant principalement la propreté et l'hygiène publiques.

19 - Le département intervient cependant sur certains dossiers sensibles. C'est ainsi que le conseil général de la Somme, propriétaire du canal de la Somme a porté plainte contre X avec constitution de partie civile, en mars 2008, pour demander réparation des pollutions causées par les PCB (polychlorobiphényles).

l'effectivité du droit de l'environnement. Ce rôle consiste principalement à prendre des initiatives participant indirectement d'une police locale de l'environnement, ainsi qu'à mettre en place des mesures préventives.

1.- Initiatives indirectes des collectivités locales en matière de police de l'environnement

Les principales collectivités territoriales de Picardie (région, départements et chefs-lieux de départements) sont toutes engagées dans des actions globales de protection de l'environnement illustrées notamment par l'élaboration d'« agendas 21 décentralisés »[20]. Ces agendas 21 locaux proposent un ensemble coordonné de mesures visant à assurer une meilleure défense du développement durable et incluant notamment, bien que de manière marginale, des dispositions relevant du contrôle de l'application du droit de l'environnement et des polices de l'environnement. Leur ambition première est de mobiliser les différents acteurs locaux (élus, fonctionnaires, responsables économiques, sociaux et associatifs, habitants) et de les inciter par l'exemple et la pédagogie, à adopter des comportements plus conformes au respect du développement durable.

L'enjeu de ces agendas 21 est de donner une dimension politique et citoyenne à la question de la police de l'environnement. La police de l'environnement n'y est pas présentée comme une question purement technique ou administrative, mais elle est au contraire associée au thème de la démocratie locale et du civisme écologique. La police de l'environnement est ainsi intégrée dans une approche globale et transversale du développement durable.

Des solutions innovantes sont proposées dans plusieurs domaines. C'est ainsi qu'en matière de pollution des eaux souterraines, le Conseil régional conditionne l'octroi d'aides aux agriculteurs à l'engagement de réduire le recours aux produits polluants (pesticides, nitrates). Dans le même sens, un département s'associe à une chambre d'agriculture pour inciter les agriculteurs à réduire le recours à certains engrais et à l'arrosage diurne en été. Une communauté d'agglomération conditionne la construction de tout nouveau bâtiment communal au respect des normes HQE (haute qualité environnementale). Ce principe de conditionnalité peut s'analyser comme une sorte de police préventive visant à favoriser la diffusion de bonnes pratiques.

Pour inciter les automobilistes à laisser leur voiture en périphérie, une ville étend la zone piétonne en centre-ville, crée des parcs relais aux

20 - Initié par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992, l' « agenda 21 » est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le 21ème siècle. Les collectivités territoriales sont invitées à élaborer, à leur niveau, leur propre agenda 21.

principales entrées de ville, augmente l'offre de transports en commun, et incite la police municipale à faire preuve d'une sévérité accrue à l'égard des infractions au stationnement en centre ville.

Mais par-delà ces initiatives des collectivités locales tendant indirectement à accroître l'efficacité des polices de l'environnement, les principales mesures prises sont de nature préventive.

2.- Mesures préventives

Les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux interrogés au cours de cette enquête partagent le sentiment que la sensibilité des habitants aux préoccupations environnementales a nettement progressé ces dernières années. La prise de conscience des risques en matière d'environnement incite les élus locaux à mettre en place diverses mesures préventives. Une municipalité a ainsi organisé un système d'alerte téléphonique visant à prévenir très rapidement les habitants et les établissements scolaires situés à proximité d'une installation classée en cas d'incident. Une autre municipalité a organisé une formation de riverains d'une station d'épuration à la détection d'éventuelles pollutions.

La région et les départements multiplient les aides aux actions de formation à l'environnement dans les lycées et collèges. Toutefois, comme le souligne un élu régional « *l'éducation à l'environnement est une priorité de la région, mais cela n'exonère pas d'une police de l'environnement* ». Dans l'esprit des élus locaux, les mesures préventives et pédagogiques ne prennent tout leur sens que si elles permettent ensuite de rendre plus effectifs le contrôle du respect des règles environnementales.

Dans ce domaine, les collectivités locales, réticentes à s'engager seules dans une politique répressive, préfèrent partager la mission de contrôle en développant des politiques partenariales.

III. Le partenariat des collectivités locales en matière de police de l'environnement

L'enquête menée en Picardie montre que si les collectivités locales ne souhaitent pas assurer directement des compétences nouvelles en matière de police de l'environnement, elles sont en revanche disposées à participer avec d'autres partenaires au renforcement de ces polices.

Ce partenariat concerne aussi bien les collectivités locales entre elles que leur contribution à des actions conduites par les services de l'Etat ou par des associations de défense e l'environnement.

1.- Le partenariat des collectivités locales entre elles

Concernant la protection de l'environnement « *la région ne fait rien toute seule* » souligne un élu régional. L'assemblée régionale s'est ainsi associée aux trois départements pour établir un diagnostic commun sur l'état du patrimoine naturel en Picardie et réfléchir aux mesures susceptibles de renforcer la protection des espaces sensibles. Le Conseil régional consacre la moitié de son budget environnement à aider les communes et les EPCI à mettre en œuvre leurs programmes de protection de l'environnement. Quant au département, il aide les communes et les EPCI à faire disparaître les décharges sauvages et à mettre aux normes les stations d'épuration. Là encore, les mesures incitatives et préventives ont pour objet de préluder à d'éventuelles mesures plus contraignantes, mais non de s'y substituer : il s'agit d'inciter les communes à se mettre en règle. Les aides de la région et du département s'adressent en priorité aux EPCI. Le maire reste toutefois « *le partenaire privilégié en matière de police de l'environnement* ». C'est pour quoi les services de l'Etat chargés des différentes polices de l'environnement recherchent en priorité la collaboration des maires.

2.- Le partenariat des collectivités locales avec les services déconcentrés l'Etat

« *Concernant les polices de l'environnement la liaison avec l'Etat est permanente* » affirme un élu municipal. Les maires sont chargés de saisir les services de l'Etat de toute atteinte grave à l'environnement ou de tout péril imminent pour les habitants. En matière de risques de pollution de l'eau, de captages d'eau potable et de stations d'épuration, les communes et le EPCI entretiennent des relations étroites et régulières avec les services de l'Etat (DISEMA, DDAF). Mais ces relations sont ambiguës : d'un côté les services de l'Etat aident et conseillent les communes, de l'autre elles les sanctionnent. C'est ainsi qu'en 2005 plusieurs communes d'un département picard ont fait l'objet d'une lettre de mise en demeure du préfet pour non-conformité de leurs stations d'épuration. Les maires ont alors demandé un étalement des délais des travaux de mise en conformité et une aide financière de l'agence de l'eau. Cet exemple montre bien l'ambivalence de la relation entre l'Etat et les collectivités locales : la menace de sanction a favorisé l'obtention de l'aide financière.

En ce qui concerne la police de l'eau, les services de l'Etat organisent régulièrement des réunions d'information avec les maires du département, avec l'aide de l'association des maires du département. Les pressions exercées par les associations d'élus en vue d'éviter les sanctions sont fréquentes. L'enquête montre que le préfet, face à un élu

local influent, hésite parfois à valider les sanctions proposées par ses services. Dans certaines administrations (DDAF par exemple) la distinction entre les services de conseil aux élus et ceux chargés du contrôle n'est pas tranchée, ou résulte d'une réorganisation encore récente (DRIRE).

La relation entre les collectivités locales et les services de l'Etat en matière de police de l'environnement est empreinte d'une certaine méfiance. Si les élus locaux participent à certaines commissions (notamment les CLIS, commissions locales d'information et de surveillance en matière de gestion des déchets), en revanche ils sont rarement invités à participer aux instances de coordination des services étatiques de protection de l'environnement.

Le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales en matière de police de l'environnement, bien que souhaité par les deux parties, est en pratique difficile à mettre en œuvre. Il en va de même du partenariat entre les collectivités locales et les associations de défense de l'environnement.

3.- Le partenariat entre les collectivités territoriales et les associations de défense de l'environnement

Les collectivités locales sont les premiers partenaires des associations de défense de l'environnement. Mais les élus locaux sont aussi souvent les premiers mis en cause par les recours en justice engagés par les associations. Ces dernières sont soucieuses de protéger leur indépendance et hésitent à s'engager dans des partenariats avec les collectivités locales.

Les aides financières accordées par les collectivités locales aux associations de défense de l'environnement sont faibles. Le conseil régional ne consacre qu'une part très réduite de son budget environnement à l'aide aux associations (de 2 à 3%). Cette aide s'adresse d'ailleurs en priorité à des associations « institutionnelles » (Conservatoire des sites naturels, Centre permanent d'initiatives pour l'environnement...) plutôt qu'à des associations militantes (le conseil régional finance toutefois un siège de permanent au sein de l'association Picardie Nature). Les départements consacrent également très peu de moyens à l'aide aux associations de défense de l'environnement. Ce sont les communes qui aident le plus les associations, par la mise à disposition de locaux et par le financement de certains projets. Mais les élus locaux entretiennent des relations ambivalentes avec les associations, souvent soupçonnées de chercher à les déstabiliser.

Certains services de l'Etat aident les associations de défense de l'environnement. C'est ainsi que la Diren, en liaison avec le Conseil

régional, a contribué au financement d'un guide rédigé par l'association Picardie Nature visant à informer les citoyens et à les inciter à faire respecter le droit de l'environnement notamment en informant les mairies et les services de police des infractions constatées[21].

En définitive, on constate une grande diversité de comportement des collectivités locales à l'égard des polices de l'environnement et un manque de coordination des collectivités locales entre elles. Peu enclines à utiliser leurs pouvoirs de police, elles refusent de se substituer à l'Etat dans l'exercice du pouvoir répressif. Cette attitude s'explique par des raisons non seulement politiques mais aussi techniques. Les collectivités territoriales ont acquis un savoir faire en matière de montage de projets et de mise en œuvre de programmes de développement durable, mais elles ne disposent pas du même savoir faire en matière de police de l'environnement. La culture et la formation des élus locaux et des agents des collectivités locales ne les prédisposent pas à l'exercice de cette mission. Quant aux services de l'Etat, ils demeurent le plus souvent méfiants à l'égard d'un éventuel transfert des compétences de police de l'environnement au profit des élus locaux. Leur sentiment est que l'Etat, malgré la faiblesse et la dispersion de ses moyens, reste le meilleur garant de l'intérêt général et de l'application effective des polices de l'environnement. Alors que le respect du droit de l'environnement devient aujourd'hui un enjeu de pouvoir au niveau local, la police de l'environnement apparaît pour le moment comme le parent pauvre de la décentralisation.

21 - Picardie Nature, Le guide de la sentinelle de l'environnement, janvier 2007.

ENTREPRISES PICARDES ET NORMES ENVIRONNEMENTALES

Jacqueline Flauss-Diem
Professeur de droit privé
à l'Université de Picardie Jules Verne,
CEPRISCA

L'étude des entreprises picardes s'imposait dans la mesure où elles sont les destinataires privilégiés de l'encadrement normatif en matière d'environnement à raison du caractère polluant de leurs activités. De la sorte elles sont des acteurs vedettes du respect de la réglementation environnementale. Par ailleurs, elles constituent le terrain sur lequel se déroule ouvertement le conflit entre la logique environnementale visant à poser des contraintes pour le bien de tous et la logique économique de production et de rentabilité de la société commerciale. Comment les entreprises picardes gèrent-elles ce conflit ? Avant de donner une vue d'ensemble de l'attitude des entreprises, il faut expliciter la méthodologie suivie pour parvenir à ce panorama.

Méthodologie

1. Le préalable à tout contact avec les entreprises de Picardie nécessitait une double délimitation :

1 : quel type d'entreprise devait être englobé dans la recherche ?

2 : quelle définition fallait-il donner de la « norme environnementale » en matière d'entreprises ?

• Pour la détermination du type d'entreprises qui allait être retenu pour mener notre investigation sur la réactivité des industries aux normes environnementales, sachant que tout l'aspect réglementation de la sécurité et de l'hygiène au travail avait été éliminé du champ de notre étude, la question était de savoir s'il fallait s'en tenir aux ICPE et à l'intérieur des installations classées, fallait-il se contenter des « risques industriels et technologiques » ?
C'était une sélection qui nous est apparue trop limitée car, potentiellement, des activités non répertoriées peuvent générer des pollutions. C'était également se limiter à l'étude de « grandes » exploitations dont la cartographie est aisée.
Le point de départ de notre démarche fut donc une volonté d'englober tous les secteurs d'activités sans qu'importât leur puissance économique, la taille de leurs effectifs ou leur dangerosité officiellement établie pour l'environnement. Elle a dicté concrètement le choix des destinataires de l'envoi du questionnaire.
Ultérieurement, au stade des entretiens, nous avons dû restreindre le spectre de notre recherche compte tenu du nombre limité d'interlocuteurs « coopératifs ».

• La question de la signification du « normatif environnemental » pour les entreprises se posait car elle pouvait constituer incidemment un second processus de sélection du panel d'entreprises à contacter.
Pour les entreprises l'encadrement touchant à l'environnement peut soit provenir de la réglementation (textes européens, code de l'environnement, arrêtés ministériels et préfectoraux entre autres), qui constitue un encadrement « subi » de leur activité du fait de l'Etat ou autres organes publics, soit d'une démarche volontaire d'adhésion à une norme technique, élaborée par les acteurs économiques sous l'égide d'organismes de normalisation, tel AFNOR au niveau national ou ISO au niveau international[1]. Dans la mesure où nous parlions de « polices » et de « justices » de l'environnement, cette catégorie d'entreprises « citoyennes » ne pouvait constituer notre réservoir d'échantillonnage puisque le non respect de ces normes techniques n'entraîne pas une sanction étatique mais une disqualification[2]. Néanmoins ces entreprises devaient rester intégrées au cadre général de la recherche.

---

1 - Voir N. Antheaume et B. Christophe, La comptabilité environnementale, Numilog, coll. E-thèque, 2006. Des remerciements particuliers vont au Professeur Bernard Christophe, Directeur de l'I.A.E. d'Amiens, pour ses remarques constructives et l'intérêt qu'il a manifesté à cette recherche.

2 - Une certaine ambiguïté persiste puisque il y a également des certifications imposées par voie réglementaire, notamment lors de la transposition de directives européennes. Elles rendent obligatoires la fourniture d'un certificat pour un équipement spécifique vendu dans l'Union européenne, par exemple, mais elles existent également dans le cadre du commerce mondial. L'INERIS est internationalement reconnu pour ses certificats ATEX (Atmosphère explosive) attestant qu'un équipement industriel ne présente pas de risque de provoquer une explosion dans un environnement donné.

2. Questionnaire

Le questionnaire était anonyme et accompagné d'une lettre expliquant qu'il s'agissait d'une recherche strictement universitaire tout en indiquant que son objet était le respect des normes environnementales dans la Région Picardie.

Il fut adressé par voie postale à environ 400 entreprises, choisies de façon aléatoire dans les fichiers des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) des départements de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme. Nous n'avons obtenu aucune réponse en retour ! Cette absence totale de réaction des entreprises a trouvé quelques éléments de réponse lors des entretiens que nous avons menés ultérieurement.

Confrontés à ce grand silence, nous avons changé de méthode et décider de contacter directement par téléphone certaines entreprises et des « corps intermédiaires».

3. Entretiens

Pour les entretiens nous avons contacté deux sortes d'acteurs, les industriels, d'une part, et des «corps intermédiaires », d'autre part.

Concernant les entreprises, nous avons tenté d'entrer en contact avec des établissements qui, soit étaient répertoriés par les services de l'Etat, soit avait accepté de s'ouvrir sur l'extérieur en participant notamment au « Printemps de l'industrie 2008 » organisé sous l'égide de la Région Picardie. Outre les entreprises à « découvrir » selon le fascicule édité par la Région à l'occasion de l'évènement ci-dessus mentionné, nous avons essentiellement procédé à partir d'une publication commune à la DRIRE, à la DRTEFP et à l'INSEE de Picardie, parue en 2006 et dressant un état de l'industrie en Picardie[3]. S'y trouvaient recensées les dix entreprises les plus importantes des 14 territoires picards (Abbeville-Ponthieu, Vimeu, Amiens, Beauvais, Santerre-Somme, Santerre-Oise, Sud-Oise, Compiègne, Saint-Quentin, Chauny-Tergnier-La Fère, Soissons, Château-Thierry, Thiérache, Laonnois).

Les faiblesses de ce processus de sélection:

elles tiennent au fait que seuls des établissements comptant plus de 50 salariés ont été de la sorte retenus[4], alors qu'ils ne représentent que 11,2% de l'emploi salarié en Picardie[5], les établissements employant de 1 à 9 salariés représentant à eux seuls 63,1% de l'emploi salarié sur le territoire picard[6]. En conséquence notre échantillonnage ne reflétait

3 - L'industrie dans les territoires picards, DRIRE, DRTEFP et INSEE de Picardie, octobre 2006, Insee Picardie, 125 p.

4 - Ces établissements comptaient plus de 100 salariés dans les zones de Château-Thierry, de Saint-Quentin, de Soissons, de la Thiérache, du Santerre-Somme et du Vimeu, plus de 250 dans les zones de Beauvais, de Compiègne, du Sud-Oise et d'Amiens.

5 - Plus précisément : 0,6% pour les établissements de plus de 500 personnes, 1,5% pour ceux de 250 à 499 salariés, 4,5% pour ceux de 100 à 249 salariés, 4,6% pour ceux de 50 à 99 salariés (Source : Insee, CLAP 2004-LIFI 2003).

6 - Les établissements employant de 10 à 19 personnes représentent 13,4% et ceux employant de 20 à 49 personnes 12,2% de l'emploi salarié en Picardie (Source : Insee, CLAP 2004-LIFI 2003).

qu'une partie très limitée des entreprises actives.
Pour tenter de pallier cette insuffisance, nous avons contacté des « corps intermédiaires », à savoir des représentants des milieux patronaux de la chimie, de la métallurgie ainsi que le Medef de l'Aisne, la CRCI de Picardie, les CCI de l'Oise, d'Abbeville, d'Amiens, de Péronne et de l'Aisne. Ce sont principalement les entretiens avec les CCI qui servent de base pour fonder nos observations relatives à l'attitude des petites entreprises face aux règles en matière d'environnement.

Ces limites et réserves quant à la méthodologie étant posées, quels enseignements peut-on tirer de cette exploration des relations du monde des entreprises picardes avec la réglementation environnementale ?

Synthèse de la recherche

La présentation du comportement des entreprises picardes en matière de police et de justices de l'environnement ne peut se faire sans que soit précisée leur réactivité face aux normes environnementales.

I. Entreprises et industriels picards face à la mise en œuvre des normes environnementales

Les entreprises picardes rencontrent nombre de difficultés identiques à celles des entreprises nationales. Néanmoins, le tissu économique et industriel régional présente des spécificités qui entraînent des conséquences particulières sur l'observation des normes environnementales.

1.- La spécificité du contexte économique et industriel picard

Même si la Picardie est qualifiée de « région de milieu de tableau » sur le plan économique, elle se caractérise comme une région à la fois industrielle et d'agriculture intensive.
En ce qui concerne l'agriculture, les exploitations agricoles picardes ont une superficie de 80 hectares en moyenne, taille bien supérieure à la moyenne nationale. On y observe une mécanisation systématique des techniques. Les rendements sont importants et alimentent l'industrie agroalimentaire et des biocarburants, d'où le nombre élevé de silos et d'usage considérable d'engrais et d'eau.
Pour ce qui est de l'industrie, en 2005, les établissements picards du secteur industriel employaient 23% des salariés de la région, proportion qui place la Picardie au second rang des régions françaises, à égalité avec l'Alsace et derrière la Franche-Comté[7]. Sa contribution au PIB

7 - Source : Insee, estimations provisoires d'emplois au 1er janvier 2005.

(produit intérieur brut) en 2005 élevait la Picardie au 3ème rang national pour le secteur de l'industrie.
La Picardie se singularise par la structure de ses entreprises industrielles : prépondérance des PME/PMI avec un bon nombre d'entreprises dont le pouvoir décisionnel est extérieur à la région[8]. La position géographique stratégique de la Picardie est effectivement renforcée par des activités fortement internationalisées : chimie, agroalimentaire, caoutchouc, pharmacie, produits d'entretien et métallurgie. La diversité caractérise l'industrie picarde : diversité des productions et diversité des secteurs d'activité même si quatre secteurs se détachent : 1) l'industrie de la chimie, du caoutchouc et du plastique (17% des salariés), 2) l'industrie de la métallurgie et du travail des métaux (16% des salariés), ces deux secteurs étant surreprésentés par rapport à la moyenne nationale. Viennent ensuite l'agroalimentaire et la construction mécanique qui emploient 14% et 12% des salariés de l'industrie[9]. Ces secteurs industriels occasionnent une importante production de déchets.
La prépondérance des entreprises de taille moyenne singularise également le paysage industriel picard par rapport au niveau national[10]. Souvent ces entreprises ont des activités de sous-traitance, ce qui les fragilise sur le plan économique. La situation est aggravée parce que, structurellement, souvent les activités ou produits sont de valeur ajoutée modeste[11].
Ce contexte spécifique du tissu industriel picard explique sa fragilité à l'égard des fluctuations économiques, ce qui ne va pas manquer de rejaillir sur le comportement des entreprises confrontées à la nécessité de respecter la réglementation environnementale.

2.- La perception par les entreprises de l'encadrement juridique de l'environnement

A écouter les entreprises, elles réalisent parfaitement être la catégorie de victimes la plus concernée par l' « effet de retour » de l'intérêt général, l'Etat (ou l'Union européenne) édictant les règles censées assurer celui-ci, mais faisant peser sur les épaules des particuliers sa garantie concrète[12]. Plus précisément pour les entreprises picardes, il ressort des entretiens que l'environnement, en général, est un sujet sur lequel les entreprises n'aiment guère communiquer et que les contraintes qu'il impose entrent

8 - 7 salariés sur 10 dans l'industrie travaillent dans une entreprise appartenant à un groupe dont trois pour un groupe dont le siège se situe à l'étranger. V. l'industrie dans les territoires picards, *op. cit.*, p. 8.

9 - V. L'industrie dans les territoires picards, op.cit., p. 8.

10 - Voir les chiffres précédemment cités qui montrent que les entreprises de moins de 50 salariés emploient à elles seules 26% des salariés de l'industrie picarde.

11 - V. L'industrie dans les territoires picards, op.cit., p. 8/9.

12 - Voir Rapport public du Conseil d'Etat, L'intérêt général, 1999, Doc.fr., EDCE n°50.

souvent en contradiction avec les objectifs économiques, et qu'en outre, sa réglementation est difficilement compréhensible.

2.1.- L'environnement, un sujet sensible pour les entreprises

Selon une bonne partie de nos interlocuteurs, outre le fait que les entreprises sont surchargées par des enquêtes de toutes sortes, notre questionnaire sur le respect de la réglementation environnementale touchait un aspect qualifié de sensible dans le fonctionnement des entreprises. Pour reprendre les propos d'un cadre d'une CCI, «*votre questionnaire touchait à l'intimité des entreprises ; il fallait les amadouer puis leur parler des problèmes environnementaux*» ! Enfin il faut relever, d'une part, que dans certains groupes, notamment les cosmétiques et la parapharmacie, il y a une véritable interdiction de communiquer avec l'extérieur[13], et d'autre part, que la stratégie de toute entreprise est de ne communiquer que sur du positif et de gérer en interne les non conformités environnementales[14] afin de ne pas ternir son image de marque. C'est d'ailleurs l'argument qui fut avancé par une entreprise picarde à l'encontre de la mise en ligne des arrêtés de mise en demeure par la DRIRE qui lui aurait fait perdre des marchés. Effectivement, allant à contresens de sa politique affichée de transparence, la DRIRE Picardie ne met plus sur son site, depuis novembre 2007, aucune mesure présentant la nature d'une sanction (mise en demeure, procès-verbal, consignation de somme)[15]. A cela s'ajoutait la crainte pour les entreprises de la divulgation des informations recueillies et que l'anonymat ne soit pas garanti.

2.2.- L'environnement, une préoccupation secondaire pour les entreprises

L'objectif premier d'une entreprise est de produire pour satisfaire la demande du marché. Ainsi qu'on nous l'a dit «*la production est son cœur de métier, l'environnement c'est un luxe !*».

Cette approche se concrétise notamment dans le nombre et les profils de postes affectés à l'environnement au sein des entreprises.

---

13 - Par ailleurs, le responsable d'un groupe agroalimentaire mondialement connu nous répondra qu'il "ne souhaite pas répondre à ce type de questions".

14 - D'où l'importance des commissions "d'autosurveillance" au sein des entreprises.

15 - Ce choix, partagé par d'autres DRIRE, contrevient à l'obligation de communication des documents administratifs prévu par la Convention AARHUS et reprise en droit interne par la loi de 2005 selon les associations écologistes. Sur le plan juridique la réponse n'est pas évidente car si la mise en demeure est qualifiée de mesure de police nécessitant une motivation (CAA Lyon, 8 mars 1994, Sté Elf-France, Rec, T., 1055, CJEG, 1994, p. 538), la consignation de somme et la suspension d'activité sont des « peines ». Faut-il alors faire bénéficier les entreprises des sauvegardes procédurales du droit pénal ? Les sanctions administratives semblent difficilement pouvoir échapper à l'emprise de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour simplifier à l'extrême la situation dans les entreprises picardes : jusqu'à 10 salariés, c'est le chef d'entreprise qui s'occupe de tout ; jusqu'à 50 salariés, il n'y a pas de structure spécifique et c'est souvent le chef de production qui fait office de ; à partir de 50 salariés apparaissent des fonctions de chargé d'environnement mais elles seront combinées avec santé au travail et qualité, et ce n'est que dans les établissements de plus de 100 salariés que l'on rencontre une structure affectée à l'environnement. Ces postes sont considérés comme «*des bijoux de famille*» et sont les plus menacés de suppression ou de requalification («*multi casquettes au détriment de l'environnement*») en cas de récession économique selon l'un de nos interlocuteurs. Il est évident que dès lors que les entreprises de moins de 50 salariés représentent les 2/3 des emplois picards et dépassent les 80 % des entreprises répertoriées dans les fichiers consulaires de l'Aisne et de la Somme, le nombre global de postes affectés à l'environnement est peu élevé et prédispose peu à un respect généralisé des normes environnementales.

Un autre indicateur fort est le nombre extrêmement faible d'entreprises picardes certifiées ISO 14 001.
Pour obtenir cette certification, l'entreprise s'engage dans un processus de gestion environnementale qui vise à prendre en compte de manière systématique l'impact de ses activités sur l'environnement, à évaluer cet impact et à le réduire[16]. Bien évidemment pour l'entreprise cette procédure a un coût, qui se renouvelle puisqu'il faut régulièrement maintenir la certification.
Si l'on se réfère aux statistiques publiées par l'ADEME de Picardie, fondées sur les chiffres fournis par les certificateurs, en 2005, il y avait 113 entreprises dont 46% se trouvaient dans l'Oise, 34% dans la Somme et 20% dans l'Aisne. 59% du total des entreprises certifiées comptaient plus de 100 salariés. Les secteurs d'activité les plus représentés étaient la chimie (14%), l'industrie automobile (12%), l'industrie du caoutchouc et des plastiques (9%) et métallurgie (9%)[17]. Les chiffres font l'objet d'une réactualisation mais ne seront publiés que fin novembre 2008. Le contact que nous avons eu à la CRCI de Picardie a parlé d'une augmentation considérable du nombre d'entreprises certifiées....mais qui resterait inférieur à 1.000. Ce chiffre, rapporté aux 45.000 entreprises répertoriées par la CRCI, signifie qu'en dépit d'un accroissement remarquable, seules 2% des entreprises picardes sont certifiées ISO 14001 et se sont donc engagées à respecter les normes environnementales !

16 - La norme n'établit pas d'exigences absolues en matière de performance environnementale au-delà de l'engagement de se conformer à la législation et aux réglementations applicables ainsi qu'au principe d'amélioration continue.

17 - On peut remarquer qu'une proportion importante d'agriculteurs se fait également certifiée. En 2005, leur catégorie représente respectivement 14%, 8% et 19% des sites certifiés dans l'Aisne, l'Oise et la Somme.

2.3.- L'environnement, un investissement peu rentable pour les entreprises

Pour survivre économiquement, l'entreprise a besoin d'un retour sur investissement. Dans l'ensemble, les investissements qui sont à réaliser pour répondre aux prescriptions réglementaires sont lourds. Ainsi la société Roquette a investi 20 millions d'euros pour l'installation d'une nouvelle station d'épuration sur son site de Vecquemont dans la Somme, mais celle-ci va lui permettre d'augmenter sa production de fécule de pomme de terre sur le site de l'ordre de 50%[18].

De plus les investissements en matière environnementale supposent une projection à long terme. Or les retours sur investissements sont globalement, par exemple, de un à deux ans en métallurgie et de trois à quatre ans en chimie. Les représentants patronaux nous ont affirmé qu'il était impossible dans le contexte actuel de raisonner sur une perspective de dix ans, certaines entreprises, notamment les PME, n'étant pas sûres d'être «*vivantes*» dans un an. «*Quand vous travaillez avec un carnet de commandes à six mois, il est difficile de se projeter sur plusieurs années*». Pourtant on peut citer l'exemple du groupe espagnol SAICA qui, en 2007, a investi une première tranche de 65 millions d'euros sur son site de La Rochette dans l'Aisne en vue d'augmenter la production, mais qui a parallèlement diminué les impacts environnementaux avec, entre autres, la construction d'une nouvelle station d'épuration afin d'atteindre le niveau des meilleures techniques disponibles (MDT)[19].

Une fois encore le constat est là : la structure des entreprises picardes fait que majoritairement, ce seront les grands groupes ou les entreprises ayant des capitaux suffisants qui pourront faire face à la concrétisation des normes environnementales, notamment en cas de réglementation encore plus exigeante.

La cherté de la mise en conformité nous a le plus fréquemment été citée comme le frein principal à l'application de la réglementation. Même pour les entreprises importantes, respectueuses des prescriptions, cette cherté s'accroît lorsque la probabilité de réalisation du risque est de plus en plus faible et elle peut amener à un point de rupture où l'entreprise, confrontée à une réglementation de plus en plus tatillonne ou trop en avance, ne peut plus s'adapter parce qu'elle a atteint ses limites financières ou de capacité technique. C'est une des rares situations qui peut entraîner l'entreprise à contester en justice un arrêté préfectoral[20].

---

18 - Voir arrêté préfectoral d'autorisation du 19 juillet 2007.

19 - Voir Bilan d'activité 2007 – DRIRE-DIREN, p. 26.

20 - Voir le rapport de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens : un contentieux quantitativement faible mais qualitativement substantiel.

2.4.- La réglementation environnementale, un objet difficile à appréhender pour les entreprises

Grâce à un travail très important de la DRIRE, de l'INERIS, des syndicats patronaux et des organes consulaires, par l'organisation de conférences thématiques et une veille informatique sur la réglementation, l'information anticipée sur des textes amenés à s'appliquer est satisfaisante. Ce n'est pas tant l'accès à l'information réglementaire qui fait difficulté que sa complexité et la compréhension de sa terminologie qui posent problème.

S'agissant de l'information, là encore la taille ou le secteur d'activité provoque tout de même un clivage entre les entreprises picardes puisque généralement, les grands groupes ont les moyens humains et financiers pour organiser en interne l'information et le conseil sur les nouveaux textes et leurs implications concrètes. En revanche les PME vont avoir besoin de soutiens extérieurs. Par exemple, la CCI d'Abbeville avec le financement de la Région et de l'ADEME organise en 2008, pour 12 entreprises volontaires un «bilan carbone»[21], mais celui-ci a déjà été effectué par les grosses entreprises qui ont une structure intégrée de management environnemental.

La surreprésentation de grands groupes chimiques dans l'Oise fait que même au niveau de l'information et du conseil, les organes consulaires n'ont pas tous la même capacité de soutien. Ainsi la CCI de l'Oise a mis en place des «clubs d'entreprises» qui sont des groupes de travail sur des thèmes dédiés comme les déchets, qui se réunissent 6 à 7 fois par an avec les entreprises et font des visites sur sites. Elle organise également des sessions de formation spécialisée. Elle est en mesure d'apporter aux entreprises une veille technique, technologique et réglementaire avec des thèmes privilégiés : eau, énergie, santé et sécurité au travail, transport de marchandises dangereuses. Elle a procédé à un recensement des éco-acteurs et fait souvent l'interface entre les entreprises et les cabinets conseils. Par comparaison, la CCI d'Amiens ne compte qu'un seul «club environnement» qui se réunit 2 à 3 fois par an, qui se consacre plutôt à la politique environnementale, mais cet organe n'aurait pas les moyens de transmettre une connaissance précise de l'ensemble de la législation, d'autant «*qu'il y a de plus en plus de textes européens en anglais, ce qui est très, très gênant pour l'anticipation*». De son côté la CCI de l'Aisne organise des réunions ponctuelles sur des thèmes : l'arrêté sur la récupération des eaux de pluie en sera prochainement l'objet. Elle met en ligne sur son site «Eco-et-mat» des informations gratuites sur la réglementation, particulièrement celle des ICPE. L'objectif n'est pas d'assurer une veille sur tous les textes mais de rendre

21 - Il s'agit d'un diagnostic global sur les rejets de CO2 occasionnés par le process de fabrication, le produit lui-même et les transports impliqués.

l'information compréhensible, de la «*décrypter*» nous a dit la responsable. La CCI de Péronne, quant à elle, fait surtout de l'information sur support papier ou électronique ou sous forme de conférences. Elle organise ponctuellement pour inciter les entreprises à se mettre aux normes des «mini diagnostics» à la suite desquels une hiérarchisation des actions à mettre en œuvre est indiquée. Cette opération fut menée en 2007 pour les entreprises de mécanique de la région d'Albert. Au niveau régional, la CRCI a un site «1-2-3 environnement», qui met en ligne le référentiel de management environnemental par étape élaboré par l'ACFCI et l'AFNOR afin de faciliter les démarches des PME/TPE vers les exigences de la norme ISO 14 OO1.

La complexité de la réglementation, en particulier la nomenclature des ICPE qui évolue, fait que de nombreuses PME picardes ne savent même pas qu'elles sont en corrélation avec cette nomenclature selon un membre d'une CCI, et de nous citer l'exemple d'une entreprise de mécanique prise en défaut parce qu'elle n'avait pas compris la différence entre «puissance installée» et «puissance utilisée» dans le référencement des 500 kilowatts d'électricité...ce qui avait donné «*une belle empoignade avec l'inspecteur*» !
Ce décalage lexical pour désigner une même chose entre le vocabulaire du registre réglementaire et celui du registre technique courant utilisé par le monde du travail a été souvent signalé comme une source d'incompréhension et de friction. «*Un inspecteur ne parle pas de tuyau ou de tubulure, il va parler de conduite du système d'évacuation*».

De plus en plus prégnante, la question linguistique. En raison de leur origine européenne, de plus en plus de textes sont rédigés en anglais et les traductions sont tardives comme ce fut le cas pour les MTD où elle est parvenue juste avant la date à laquelle le rapport d'entreprise devait être remis aux administrations françaises ! Plus symptomatique encore le règlement REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of CHemicals*). Il comporte 400 pages et est accompagné de 15 guides techniques dans lesquels les Etats ont défini les points de détail[22]. La difficulté vient de ce que la langue de travail retenue est l'anglais. En dépit de très importantes campagnes d'information menées[23] en raison de l'application extrêmement large de ce texte qui oblige chaque industriel (producteur ou importateur) à notifier les dangers des substances chimiques qu'il utilise et à s'engager sur le fait que les risques pour la

22 - La France vient d'ailleurs de modifier le régime des exemptions... le 8 octobre !

23 - Voir entre autres le communiqué de presse de la DRIRE Picardie sur le calendrier des opérations à effectuer pour respecter la procédure.

santé et l'environnement sont maîtrisés[24], le chef d'une PME picarde risque fort d'être désarçonné par la procédure dont toutes les phases se font en anglais aussi bien l'identification via reach-IT que l'enregistrement de la notification[25]. Tous ne sont pas des ingénieurs chimistes bilingues !

En conclusion, la recherche d'une effectivité de la norme environnementale parmi les entreprises de Picardie met à nu une fracture dans le milieu industriel : il y a les grandes entreprises, peu nombreuses, qui ont les moyens de respecter a *minima* les normes en matière d'environnement et les petites structures, largement majoritaires, pour lesquelles la conformité ressemble à l'inaccessible étoile, ce qui fait malheureusement naître une présomption de doute quant à l'effectivité des normes environnementales dans l'ensemble des activités en Picardie.

A ce tableau pessimiste il faut apporter des nuances.
Ainsi il faut tenir compte des secteurs d'activité. La chimie est exemplaire. Voulant redorer son image de «pollueur» c'est un secteur qui a même une tendance à faire plus que ce qui est demandé en matière de prévention des pollutions : ce sont les premières entreprises à s'être engagées officiellement dans les PPRT[26]. C'est également un secteur d'activité qui comporte aussi bien de grosses structures que des entreprises de moins de 50 salariés (surtout les formulateurs notamment dans l'Oise) qui relèveront fréquemment de la nomenclature SEVESO seuil bas des ICPE ; ces dernières vont bénéficier du soutien logistique des services de l'Union des Industries Chimiques et pourront plus facilement rendre leur installation conforme à la réglementation.
Par ailleurs, pour limiter l'insuffisance de moyens humains ou financiers, les PME s'organisent de plus en plus sous la forme de groupements d'entreprises, notamment pour l'emploi d'un «cadre partagé» qui va changer de site chaque jour ou selon la demande. Cette stratégie est confortée par les aides des collectivités territoriales. A titre illustratif, le Conseil régional de Picardie qui soutient les démarches environnementales de groupes d'entreprises[27], a pris en charge 26% du coût

24 - Les services de l'INERIS, situé à Verneuil-en-Halatte dans l'Oise, avaient préparé l'arrivée de REACH en vendant aux entreprises une fiche informative leur permettant de savoir si leurs produits étaient conformes aux normes européennes : projet In Reach.

25 - Toute la procédure est confiée à l'ECHA (*European CHemical Agency*), nouvelle Agence basée à Helsinki. Elle dresse également la liste des produits.

26 - C'est BUTAGAZ à Levignen dans l'Oise qui s'est le premier engagé dans le processus en 2007. Un arrêté de prescriptions a déjà été émis pour cette entreprise et un second vient d'être pris pour la société Ajinamoto Eurolysine à Amiens. TOTALGAZ est également bien avancé dans le processus.

27 - A cet égard, le Conseil régional, l'ADEME, la CRCI et le réseau des Chambres de commerce de Picardie ont mis en place un outil concret, le PEE (Plan Environnemental Entreprises) qui a pour objectif d'aider les entreprises à élaborer leur système de management environnemental tant sur le plan méthodologique qu'opérationnel.

salarial d'un responsable qualité, hygiène, sécurité et environnement recruté par une association, créée en 2007, de 8 petites entreprises d'hydraulique et mécanique d'Albert dans la Somme.
Plus fondamentalement, la nécessité de préserver la planète et l'environnement est inscrite dans l'esprit des chefs d'entreprise. S'il l'un d'eux a suffisamment de conviction en la matière, il peut facilement s'engager dans une démarche de management environnemental car ce sera un projet porteur qui mobilisera les employés. En outre, il ne faut pas négliger l'effet « boule de neige » des certifications volontaires. Une entreprise qui a obtenu une certification ISO 14 000 va ensuite demander à ses fournisseurs d'avoir eux-mêmes cette certification et l'on peut penser que le phénomène de contamination sera aussi marqué qu'il le fut pour la certification qualité ISO 9 000.

Reste que toutes les entreprises picardes sont trop sensibles à l'évolution de la situation économique générale, ce qui les fait d'autant plus craindre les inspections des polices en charge de l'environnement.

II. Les entreprises et les polices de l'environnement en Picardie

Compte tenu de la structure des entreprises picardes et de la méthodologie que nous avons dû retenir, seules les ICPE seront examinées et plus précisément encore, ultérieurement, les seules suivies par la DRIRE car cette direction semble être la seule véritablement connue de nos interlocuteurs ; de plus, c'est elle qui est chargée de la coordination de l'ensemble des services de l'inspection des installations classées par arrêté préfectoral[28].

1.- Des entreprises confrontées à des polices actives

La Picardie compte 55 inspecteurs des installations classées. Ce chiffre conséquent, qui a sans doute permis l'augmentation de 20% des inspections sur le terrain entre 2005 et 2006, peut contribuer à l'explication de l'efficacité des polices de l'environnement. On peut aussi y voir une première concrétisation des obligations d'amélioration qu'impose la certification ISO 9001 obtenue par la DRIRE en 2005 pour son action d'inspection des installations classées.
On le sait, l'intervention de l'inspection des installations classées se fait à deux moments : lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter ou de modifier une installation qui est déposée en préfecture, et lors du suivi du fonctionnement des installations existantes.

28 - Sur cet aspect, voir le rapport de F. Jamay, L'administration de l'environnement en Picardie ; quelle organisation pour les polices de l'environnement ?

1.1- La phase d'instruction du dossier

Cette phase participe de l'effectivité de la norme environnementale puisque il y a un contrôle en amont de la conformité des éléments figurant dans le dossier aux exigences prévues. En effet, l'exploitant doit démontrer que les activités de base de son activité, prévues par les textes réglementaires, sont respectées, qu'il utilise les meilleures techniques disponibles (MTD) économiquement acceptables dans son secteur d'activité, que son installation est compatible avec son environnement (étude d'impact et étude des dangers principalement). Il appartient aux services des installations classées de vérifier cette conformité avec les exigences légales et de présenter une synthèse à la commission (en principe la CERST, commission environnement, risques sanitaires et technologiques) et le projet d'arrêté préfectoral avant que le préfet ne prenne sa décision. Tout ceci prend un certain temps.

Cette longueur de la procédure d'instruction est un reproche formulé par les industriels. Pour reprendre les propos de l'un de nos interlocuteurs: «*le temps de l'entreprise n'est pas celui de l'administration*», «*il faut parfois attendre deux ans*» et d'évoquer une possible délocalisation en Belgique où «*la procédure est bouclée en six mois*» ! Effectivement, jusqu'en 2007, la DRIRE Picardie n'instruisait que 55,5% des dossiers en moins d'un an. En 2006, par exemple, 161 demandes d'autorisation ont été reçues alors que seuls 61 arrêtés d'autorisation et un arrêté de refus ont été pris. Ce qui laisse un « stock » de 100 dossiers en suspens.
Du côté des entreprises on avance plusieurs explications à cette durée ressentie comme excessivement longue tout en formulant des critiques à l'encontre du fonctionnement de la DRIRE au regard de l'instruction. Tout d'abord la complexification de la réglementation qui oblige à la vérification d'éléments de plus en plus détaillés ; ensuite, selon certains de nos interlocuteurs, la tendance des services de l'Etat à recourir à «*la technique du parapluie*» (principe de précaution), pour éviter de voir la responsabilité de celui-ci engagée. Ce serait une façon de se décharger sur les entreprises qui doivent satisfaire des exigences de plus en plus poussées pour des risques dont la réalisation est de moins en moins probable mais qu'elles devront indemniser. Et de citer comme preuve la longueur des arrêtés préfectoraux qui s'est considérablement accrue ces dernières années : alors qu'un arrêté préfectoral ancien faisait 10 pages, les plus récents font de 30 à 40 pages, dont une trop grande partie est consacrée au rappel des textes applicables[29], avant d'édicter les prescriptions techniques limites que doit respecter l'installation dans ses émissions dans l'air ou l'eau, pour ses installations de sécurité, etc.

29 - Ce qui est parfois aussi vu comme un avantage, l'industriel retrouvant dans un seul dossier tous les grands points à observer.

Ce double mouvement a pour première conséquence concrète qu'un dossier peut faire 3 ou 4 allers-retours avec des demandes de complément détaillées ; le risque majeur d'aggravation de la lenteur de la procédure est que le dossier soit examiné alors par un autre interlocuteur lequel aura d'autres exigences et diligentera encore un complément d'information. Au changement trop fréquent d'interlocuteur lors de l'instruction du dossier, l'un de nos contacts voit deux explications contingentes : le *turnover* des inspecteurs de la DRIRE et la multiplication des congés maternité dans les services concernés ! Outre la longueur, ce phénomène a également pour conséquence une augmentation du coût de l'instruction pour les entreprises. De plus en plus fréquemment elles ont recours aux services d'un cabinet conseil dont les services ne leur donnent pas toujours satisfaction : «*les dossiers initiaux sont parfois bâclés» ; «ils font du «copier-coller» et des coquilles maladroites subsistent»* qui justifient la censure de l'inspecteur. Qui plus est, une tendance de la DRIRE à démultiplier les tierce-expertises aux frais de l'exploitant pour les établissements SEVESO AS a été également évoquée.

Pour lutter contre la durée des procédures d'instruction et pour améliorer ses performances, en 2008, la DRIRE a élaboré un plan de modernisation dont l'objectif est de parvenir à traiter 95% des dossiers en moins d'un an grâce notamment à certains outils tel le SIG[30] qu'elle entend mettre à disposition de l'ensemble des services de l'Etat et l'intégration d'autres données (NATURA 2000, ZNIEFF, ZICO, ZPS), exploitées jusqu'à présent par la DIREN, dans le cadre de la fusion de ces deux directions. La synergie créée par la fusion des directions devrait réduire les délais d'instruction.

1.2.- Le suivi du fonctionnement des entreprises

Au regard du suivi du fonctionnement des entreprises, pour illustrer l'activité de l'inspection des installations classées on utilisera les données des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) relatives aux élevages de volailles et de porcs qui, par l'importance du nombre d'animaux[31], relèvent de la directive IPPC (*integrated pollution prevention and control*) du 24 septembre 1996 dont les exigences peuvent se cumuler avec celles de la directive «nitrate» de 1991 lorsque l'installation est en zone vulnérable[32].

---

30 - Le système d'information géographique (SIG) est un outil informatique permettant de cartographier des données et informations quantitatives et contextuelles dans un référentiel géographique. Grâce à son propre SIG, la DRIRE Picardie se constitue une base de données exhaustive sur les risques industriels pour l'aider à la prise de décision.

31 - A savoir pour les volailles, plus de 40.000 animaux «équivalent» et pour les porcheries, plus de 2.000 porcs "charcutier" ou 750 truies.

32 - Ce sont les zones prioritaires pour organiser la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

En 2006, au titre des installations IPPC, on dénombrait dans le département de l'Aisne 23 poulaillers et 9 porcheries, dans le département de l'Oise 3 poulaillers et 0 porcherie, dans celui de la Somme 39 poulaillers et 2 porcheries.
Pour les installations soumises à déclaration, les DDSV ont procédé respectivement en 2004, 2005 et 2006, à 139, 165, 138 inspections, ont dressé 4,7 et 5 PV et 22, 16 et 8 sanctions administratives ont été prises, alors que dans les mêmes années, elles ont traitées 38, 29 et 15 plaintes.
Pour les installations soumises à autorisation, pour les mêmes années de référence, les DDSV ont procédé à 89, 66 et 74 inspections, ont dressé 2, 3 et 3 PV et 13, 12 et 11 sanctions administratives ont été prises, et 11, 16 et 15 plaintes ont été traitées.
Si l'on abandonne cette distinction entre installations autorisées et déclarées, et gardant à l'esprit qu'un seul établissement peut cumuler inspections et sanctions, le ratio pour chacun des 76 élevages IPPC de Picardie est, par année, de 3 inspections avec une probabilité d'un sur deux de faire l'objet d'une sanction administrative et de un sur dix d'être sanctionné par un PV ! Les DDSV des départements picards sont donc particulièrement actives en comparaison du «1% d'éleveurs inspectés» exigé par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de la ruralité dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune !

2.- Une police dont l'activité s'aligne sur les orientations nationales

La DRIRE de Picardie ne fait que décliner au plan régional les actions prioritaires définies au plan national par le ministère en charge de l'environnement.

Ainsi s'agissant des établissements SEVESO AS, conformément aux priorités fixées par le ministère en vue de la prévention des risques technologiques, dans le suivi des systèmes de la gestion de la sécurité (SGS)[33], elle a centré ses inspections sur les facteurs organisationnels et humains dans la PPAM en 2005, sur la gestion du retour d'expérience des défaillances des facteurs importants pour la sécurité en 2006, sur la maîtrise des procédés d'exploitation en fonctionnement normal, de crise ou d'arrêt en 2007. Les insuffisances marquées ont fait l'objet de deux PV chaque année.
Si l'on s'en réfère aux statistiques publiées par la DRIRE, en 2005, elle a mené 25 inspections SGS dans 25 des 30 établissements SEVESO AS contre 36 inspections techniques qui ont également généré 2 PV; en 2006,

33 - L'obligation pour les industriels AS de disposer d'une politique de prévention des accidents majeurs (PPAM) et d'un système formalisé de gestion de sécurité (SGS) a été instituée par la directive Seveso. Elle a été transposée en droit français par l'arrêté ministériel "SEVESO" du 10 mai 2000.

elle a mené 29 inspections SGS dans 29 établissements contre 51 inspections techniques qui ont généré de leur côté 5 PV ; en 2007, elle a mené 22 inspections SGS dans 22 établissements contre 28 inspections techniques dans 29 établissements qui ont généré 2 PV. Autrement dit, la DRIRE Picardie a consacré, en 2005, les 2 tiers, en 2006, les 3/5èmes et en 2007, quasiment les 4/5èmes de ses activités d'inspection à satisfaire les objectifs prioritaires fixés par le ministère.
Le même alignement sur les objectifs nationaux vaut :
- pour les inspections inopinées puisqu'en 2007, la DRIRE a vérifié le caractère opérationnel des plans d'opération internes (POI) notamment des dépôts de GPL, conformément aux priorités nationales de l'inspection des installations classées[34] ;
- pour les «opérations coup de poing» puisqu'en 2007, la DRIRE a contrôlé de façon inopinée les opérateurs intervenant sur les véhicules hors d'usage (VHU), puisqu'ils doivent depuis le 24 mai 2006 être titulaires d'un agrément préfectoral, et au deuxième semestre 2008, les pressings en raison de l'usage de perchloréthylène, classé cancérigène[35]. A la suite des 15 visites inopinées menées en octobre 2007, la DRIRE a constaté 5 situations irrégulières et la présence d'un opérateur non agréé en Picardie, ce qui a débouché sur 5 PV (délit) et proposition de suites administratives (interdiction de stockage sur site, évacuation des VHU présents vers des opérateurs agréés).

En dehors de l'inspection satisfaisante des dépôts de GPL, on constate que la DRIRE est d'une rigueur remarquable lorsqu'elle agit dans le cadre des priorités nationales, notamment pour les opérations «coupe de poing». Plus généralement, on peut dire que la DRIRE Picardie est le bras armé, zélé, des directives nationales dans le déploiement de sa mission du suivi du fonctionnement des installations classées. Pour autant, la DRIRE connaît les secteurs industriels à l'origine des risques technologiques en Picardie, ce qui permet de mettre en exergue son caractère «régional».

3.- Une police qui s'attache aux risques spécifiques liés aux entreprises régionales

Dans son bilan de l'environnement en Picardie paru en 2007, la DRIRE signale trois secteurs dont l'activité régionale lui semble nécessiter une surveillance particulière : les silos, les engrais, liés au caractère agricole de la Picardie, et les plates-formes logistiques dont le développement tient à la fois à la localisation de la région et à la subsistance de grands espaces non urbanisés.

---

34 - Inspections qui se sont révélées satisfaisantes des dépôts classés AS en Picardie de Butagaz à Levignen et de Totalgaz à Ressons sur Matz dans l'Oise.

35 - Voir circulaire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire du 19 juin 2008, site de la DRIRE-Picardie.

La Picardie compte 122 silos soumis à autorisation et 41 établissements qui sont à «enjeux très importants» en 2007.
La région a connu un accident important dans les silos de stockage de la coopérative AGROPicardie en 2006 puisque un incendie s'est déclenché dans un des silos situé à proximité de la voie ferrée. Cet accident, médiatisé avec une visite de la ministre de l'époque, Madame Nelly Olin, a «dopé» les activités de la DRIRE qui, en 2006, a mené 33 visites sur sites et a analysé systématiquement les études de danger et les compléments qui avaient été demandés par arrêté préfectoral en 2004/2005. Les visites ont révélé des manquements graves à la sécurité, surtout pour la protection contre les effets des explosions et contre le risque incendie. Ces 33 visites ont débouché sur 11 arrêtés de mise en demeure. En 2007, la DRIRE a ciblé son action de contrôle sur la mise en sécurité des SETI par le suivi des mises en demeure et la mise en œuvre de la réduction du risque selon arrêté préfectoral complémentaire. Elle en a inspecté 19 et des non-conformités importantes ont été relevées qui l'ont amenée à proposer des mises en demeure, voire des consignations de somme.

S'agissant des engrais, le bilan est plus favorable à un respect de la réglementation en Picardie qu'il ne l'est pour les silos. Si ces substances physico-chimiques sont en effet présentes sur de nombreux sites en Picardie et peuvent toutes être à l'origine d'une pollution des eaux accidentelle ou chronique par un usage inapproprié, ce sont les engrais solides à base de nitrate d'ammonium qui sont dangereux en raison du risque de détonation ou de décomposition. Or, suite à la modification de la nomenclature des ICPE après la catastrophe AZF, la Picardie ne compte plus aucun dépôt SEVESO AS puisque le seul existant précédemment a choisi de limiter sa quantité d'engrais susceptibles de détoner, et le nombre des installations soumis à autorisation est passé de 41 à 16 (9 sont localisées dans l'Aisne, 4 dans la Somme et 3 dans l'Oise) ; il y aurait en outre une centaine de dépôts soumis à déclaration.
Cette modification de la nomenclature a malheureusement cantonné les activités de la DRIRE à des activités bureaucratiques en 2006 et 2007 pour le repositionnement des dépôts dans la typologie des ICPE. Ce n'est que fin 2007 que la DRIRE a repris des contrôles spécialement sur les quantités de stockage autorisées.

Les entrepôts de stockage en fonction de leur volume et du tonnage de matières combustibles sont classés en ICPE soumises à autorisation ou à déclaration. Fin 2006, la Picardie comptait 63 entrepôts de «logistique» (13 dans l'Aisne, 18 dans la Somme et 33 dans l'Oise) dont 7 relevaient du régime AS.
La DRIRE a procédé en 2006 à 23 inspections particulièrement nécessaires au vu des sanctions qui en ont découlé : 2 PV de délit (1 pour

exploitation sans l'autorisation requise, 1 pour non-respect de mise en demeure), 4 PV de contravention pour non-respect de prescriptions techniques, 4 arrêtés de mise en demeure pour non-respect de prescriptions de sécurité. En 2007, la DRIRE a consacré la moitié de ses 14 visites sur visites sur site aux 7 établissements SEVESO AS pour inspection de l'élaboration de leurs PPRT.
Le phénomène de mise en valeur du travail accompli au plan régional par la DRIRE dans ce secteur mérite d'être signalé. En effet, comme la logistique est une activité qui ne cesse de se développer en Picardie (7 nouvelles demandes d'autorisation ont été déposées en 2007), cela permet à la DRIRE Picardie de jouer un rôle «pilote» dans les groupes de travail au niveau national concernant la réglementation des entrepôts (guide d'application des textes, élaboration d'un guide de bonnes pratiques pour les «entrepôts frigorifiques»).

4.- Une police dont l'efficacité suscite la crainte des entreprises

La quasi-totalité de nos interlocuteurs redoute les visites de l'inspection des installations classées. «T*out comme le risque zéro n'existe pas, la conformité à 100% n'est pas réalisable*» et les entreprises savent qu'une inspection va généralement conduire à une remise en cause de leur situation. Toute mesure relevant d'une sanction est redoutée par les entreprises car source de discrédit, le procès verbal confinant à l'infamie.
En Picardie, il faut savoir que, si dans leur majorité les entreprises s'engagent dans la mise en place des mesures prescrites pour une mise en conformité, pour une frange marginale d'entre elles, cela est impossible financièrement : «*elles ne feront rien et mettront la clé sous le paillasson*» nous a dit le directeur régional d'un EPIC, sans pouvoir préciser le pourcentage réel des entreprises mortellement atteintes par un contrôle.
Pourtant il apparaît que dans l'usage de leurs pouvoirs, les inspecteurs suivent la logique de gradation prévue à l'article L. 514-1 du Code de l'environnement : d'abord mise en demeure de se conformer avec un échéancier fixé, ensuite parfois une consignation de somme équivalente au montant des travaux et enfin, si les prescriptions ne sont pas respectées, proposition pour un arrêté de suspension d'activité...dont l'application peut être différée afin de laisser une nouvelle chance à l'entreprise de se mettre en conformité. Ce scénario est celui qui apparaît dans le traitement appliqué à la société VIDAM à Amiens par exemple. L'activité de compostage de déchets fut autorisée par arrêté préfectoral du 16 septembre 2004. Lors d'une visite en juin 2007, la DRIRE a constaté que les conditions d'exploitation ne correspondaient pas à celles décrites dans le dossier de demande d'autorisation déposé en juin 2003. «Afin de mettre un terme au dérapage du calendrier», un

arrêté de suspension d'activité a été pris par le Préfet le 23 novembre 2007 mais celui-ci ne prendra effet qu'au 1er janvier 2009 si la mise en conformité complète des installations et la suppression des nuisances pour les riverains du site n'ont pas eu lieu !
L'exécution d'office de travaux apparaît dans la gamme des mesures prises par la DRIRE mais dans le contexte particulier des liquidations judiciaires. Par exemple, la société GOUX dans l'Oise a brutalement cessé son activité de recyclage de futs usagés en provenance de l'industrie en avril 2007. Le liquidateur restant inactif, le Préfet a d'abord ordonné une consignation d'un montant de 300.000 euros puis, après avoir saisi le Ministère en charge de l'écologie, a ordonné par arrêté du 29 novembre 2007, que l'ADEME réalise d'office les travaux de mise en sécurité du site aux frais de l'exploitant. C'est hélas une situation qui est amenée à se reproduire fréquemment en Picardie en raison d'un nombre croissant de cessations d'activité d'entreprises polluant sites et sols. Très souvent le dernier exploitant n'est plus solvable, laissant le site orphelin et la DRIRE doit faire appel à l'ADEME pour exécuter des travaux d'office, si possible avec des fonds d'Etat alloués par la Commission Nationale des Aides Sites et Sols Pollués, comme ce fut le cas pour le site TMPE à Pavant dans l'Aisne en 2007[36].
Cette même logique de gradation semblerait également valoir pour l'établissement d'un procès verbal, les inspecteurs distinguant entre manquements à des prescriptions principales ou secondaires, nous fut-il dit lors d'un entretien à la DRIRE[37]. Cette liberté de choisir de sanctionner pénalement ou non les manquements qui relèvent de la catégorie des infractions pénales laisse une marge de manœuvre importante à l'inspecteur. Ce choix individuel est certes regrettable dans la perspective d'une cohérence de la politique répressive d'une DRIRE régionale, mais du côté des entreprises elle permet une certaine adaptabilité de la sanction au contexte de terrain. C'est grâce à elle également que les corps intermédiaires, chambres consulaires ou syndicats patronaux, peuvent jouer un «*rôle de tampon*» entre la position de l'inspecteur et celle de l'entreprise soumise à des contraintes économiques et financières, parfois momentanées, en plaidant en faveur d'un échéancier ou de travaux *minima* plutôt qu'une sanction pénale.

Quoiqu'il en soit, l'inspection des installations classées se voit adresser un certain nombre de critiques sur son mode de fonctionnement.
Parmi nos interlocuteurs, on reproche beaucoup aux inspecteurs de la DRIRE d'être «*trop près des textes*», de ne penser qu'à dresser des

36 - Voir Bilan d'activité DRIRE/DIREN, 2007.

37 - Voir également le rapport de F. Jamay, L'administration de l'environnement en Picardie ; quelle organisation pour les polices de l'environnement ?

constats de non-conformité sans jamais donner de conseils sur ce qu'il conviendrait de faire. Sur ce dernier point, on se rend compte que la majorité des entreprises ne perçoit pas la double fonction de la DRIRE de soutien et d'aide au développement industriel mais aussi de police chargée de veiller au respect de la réglementation. De ce point de vue la fusion de la DIREN, de la DRIRE et de la DDE qui est en train de s'opérer en Picardie va pouvoir éclaircir les choses avec la redistribution des différentes divisions[38].

On reproche également aux inspecteurs de maîtriser de moins en moins les difficultés techniques propres aux secteurs d'activité, de ne pas être au fait du fonctionnement d'une entreprise, d'être «*en décalage avec la réalité industrielle et de terrain*». Ces critiques s'adressent plus spécialement aux jeunes inspecteurs qui viennent en Picardie pour leur premier poste. Malheureusement, c'est une caractéristique qui vaut pour de nombreux postes de l'administration ou d'emplois : la Picardie reste une région où l'on vient s'aguerrir....fréquemment parce que l'on n'a pas eu cette opportunité dans une autre région !

Néanmoins, la relation personnelle avec l'inspecteur est ressentie comme fondamentale, avec des côtés irrationnels. C'est ainsi que la plupart des chefs d'entreprise supportent très mal que de plus en plus de contrôles soient effectués par des organismes agréés et de ne pas voir l'inspecteur sur le terrain[39], outre le fait que «*les entreprises en assument la charge financière sans pouvoir négocier le prix de la prestation*» ! L'importance de la relation interindividuelle apparaît sous un aspect émotionnel lorsque, après une visite qui s'est apparemment bien passée, l'industriel reçoit plus tard le rapport de l'inspecteur qui se termine en l'informant de la transmission d'un PV au tribunal : «*C'est un coup de poignard dans le dos, c'est une trahison*». De même si lors d'une visite, il y a des accrochages assez vifs entre le chef d'entreprise et l'inspecteur, selon un représentant d'un syndicat patronal, une médiation sera fréquemment refusée, l'industriel «se braquant» et préférant saisir la justice. Ainsi, ce conflit dû à la personnalité du chef d'entreprise et porté devant la justice se présente comme une exception à la situation générale. Une entreprise préfèrera s'incliner devant les exigences formulées «*pour ne pas se mettre mal avec son inspecteur*», alors même qu'elle pourrait les contester[40].

De son côté la DRIRE paraît percevoir le malaise qu'elle provoque chez les entreprises et elle a mené activement des campagnes d'information

38 - Sur cet aspect voir le rapport de F. Jamay, L'administration de l'environnement en Picardie ; quelle organisation pour les polices de l'environnement ?

39 - Mais ce n'est là qu'application des dispositions du Code de l'environnement.

40 - Un conseil nous a cité le cas où l'inspection des installations classées avait pratiquement imposé à des entreprises travaillant un certain produit de respecter des consignes qui se trouvaient dans une circulaire adressée aux DRIRE. L'entreprise cliente n'a pas voulu entamer une procédure "parce qu'elle ne voulait pas se mettre à dos son inspecteur".

auprès des industriels qui semblent commencer à produire leurs fruits. En effet, dans le bilan d'activité de 2007, l'augmentation du nombre d'incidents ou d'accidents portés à sa connaissance apparaît à la DRIRE être la traduction d'une «meilleure fluidité des échanges entre DRIRE et industriels, propice à l'instauration d'un climat de confiance».

En définitive, les polices de l'environnement exerçant leur contrôle sur les entreprises picardes sont efficaces, parfois trop «légalistes», mais s'il le faut, capables d'une adaptation des mesures préconisées à la situation économique de l'entreprise.

III. Les entreprises et les justices de l'environnement en Picardie

Il ressort très nettement de nos entretiens que le mot «justices» doit être entendu au singulier pour les entreprises picardes car elles évoquent presque exclusivement les juridictions administratives.
Ceci peut s'expliquer par le fait que l'intervenant qui les gêne le plus dans leur activité est la DRIRE, représentant l'Etat. La majorité des contestations va être attraite devant le tribunal administratif même si elles concernent des sanctions. Ce ne sera donc qu'en cas de PV transmis au parquet que les entreprises auront une occasion d'être confrontées à la machine judiciaire ou encore lorsqu'elles sont assignées au civil pour la réparation d'un préjudice résultant de leur activité[41].

1.- Les entreprises et les juridictions judiciaires

Dans les deux hypothèses évoquées ci-dessus, les entreprises ont le sentiment que les dés sont déjà jetés, qu'elles ne peuvent que subir. Le simple fait d'être convoqué au tribunal est un cauchemar pour un chef d'entreprise, il est déjà en lui-même une terrible sanction, même si aucune condamnation ne s'en suit, parce qu'il entraîne la suspicion des autres entreprises, des collectivités territoriales.
La responsabilité pénale personnelle du chef d'entreprise est mal connue ; elle inspire la peur et est souvent ressentie comme injuste, le chef d'établissement picard ne faisant qu'appliquer des consignes venues de directions centrales localisées à l'étranger.
Quant à la responsabilité civile, les entreprises ont l'impression qu'elles seront en tout état de cause reconnues responsables par les magistrats qui ne leur sont guère favorables. Leurs services juridiques craignent

41 - Mais si l'on s'en réfère aux analyses de N. Decoopman sur le comportement des associations face à la justice, en Picardie, celles-ci agissent principalement devant le tribunal administratif, voir Le rôle des associations en matière de polices et justices de l'environnement en Picardie.

que les juges n'étendent aux questions d'environnement l'obligation de résultat qu'ils ont posée pour la sécurité dans les entreprises et que la responsabilité pour risque soit la seule approche retenue en matière de responsabilité environnementale. « *Les entreprises ont horreur du flou juridique* », et précisément, en matière de réglementation environnementale il y en a trop, telles les MDT, qui font qu'en cas de procès, il y aura une appréciation a posteriori de ce qui était le mieux avec, pour conséquence, que l'entreprise sera reconnue responsable alors même qu'elle était en conformité avec les standards recommandés lors de l'accident, et qu'elle avait donc fait preuve de toute la vigilance que l'on pouvait attendre d'un exploitant du même secteur industriel. Cette impression de ne pouvoir l'emporter sur le fond amène généralement les entreprises à concentrer leurs efforts sur la procédure pour tenir en échec les demandes d'indemnisation. Cette orientation se retrouve devant les tribunaux administratifs.

2.- Les entreprises et la juridiction administrative

Devant la juridiction administrative, même si le contentieux des installations classées en représente la part la plus importante, globalement le volume est peu important[42].
Ceci pourrait pour partie s'expliquer par «*l'auto-censure que pratiquent les entreprises*». Nous l'avons dit, les entreprises veulent rester en bons termes avec les inspecteurs et pour cela, elles hésiteront beaucoup avant d'engager une procédure. Toutefois, des relations trop «orageuses» avec l'inspection des installations classées, «*une culture dans le groupe qui refuse de faire l'exemplarité*», ou sa survie économique peuvent conduire une entreprise à réagir et à saisir le tribunal[43].

L'hypertrophie des moyens de procédure a été mise en relief dans les affaires d'environnement dont connaît la 4ème chambre du Tribunal administratif d'Amiens[44].
Sans que cela soit une stratégie unique, les entreprises savent pertinemment qu'elles ont plus de chances de l'emporter devant le juge administratif en soulevant des moyens de pur droit, tirés d'une maladresse de forme des autorités déconcentrées de l'Etat, qu'en contestant les analyses techniques menées par la DRIRE. Par exemple, il est relativement aisé de contester la légalité d'un arrêté préfectoral pour

42 - Voir le rapport de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens : un contentieux résiduel mais substantiel.

43 - Ces motifs, dont le dernier en particulier, peuvent justifier le nombre important de référés dans le contentieux, voir le rapport précité de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement...

44 - Voir le rapport précité de F. Jamay, Le contentieux de l'environnement ...

erreur de droit dès lors que le refus d'autoriser l'ouverture d'une ICPE invoquait la protection du «tourisme vert», motif qui ne figure pas dans les considérations énumérées à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement[45] ! De même une sanction peut être abrogée, en l'occurrence une consignation de somme, dès lors que les travaux réalisés, même s'ils ne sont pas suffisants pour parvenir à la remise en état du site, atteignent le montant des sommes consignées[46]. Au petit jeu du strict légalisme, les entreprises gagnent souvent.
En revanche lorsqu'il s'agit de contrer des éléments techniques, les experts de la DRIRE partent avec un préjugé favorable et seules des entreprises qui ont une trésorerie suffisante ou qui appartiennent à de grands groupes pourront se permettre une tierce expertise et de faire appel à un avocat spécialisé de renom, qui n'appartiendra pas aux barreaux locaux. Le contentieux révèle à nouveau ce clivage économique que nous avons souligné entre les entreprises picardes.

En résumé, aux yeux des entreprises, la justice judiciaire apparaît redoutable, voire partiale ; la justice administrative leur apparaît, en revanche, comme un recours salvateur mais dont elles usent avec modération.

En conclusion de ce survol du comportement des entreprises picardes face aux normes environnementales, on retiendra essentiellement que l'environnement ne concorde que rarement avec les exigences économiques de ces entreprises structurellement trop fragiles. Ces entreprises subissent plutôt qu'elles n'anticipent la réglementation environnementale qui paraît trop complexe et de plus en plus exigeante techniquement. Une fracture existe entre les entreprises selon leur puissance économique ou financière et si les plus importantes parviennent à intégrer et respecter la réglementation environnementale, les petites structures n'en n'ont pas la capacité. Pour elles, il faut multiplier les aides des chambres consulaires et des collectivités territoriales, non seulement pour une meilleure information des modifications réglementaires, mais par la mise en place de structures d'appui qui les accompagneraient concrètement vers un management environnemental conférant effectivité et adhésion au respect des normes ; ainsi cesseraient-elles également de redouter autant les polices de l'environnement.

45 - Voir jugement n°0501064 du 18 mars 2008 – 4ème chambre du TA d'Amiens.

46 - Voir jugement n°0502066-0600980 du 4 mars 2008, 4ème chambre du TA d'Amiens.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette recherche sur les polices et les justices de l'environnement dans le cadre territorial limité à la région Picardie permet de tirer des conclusions qui peuvent être, pour une bonne part d'entre elles, généralisées dans la perspective d'une meilleure connaissance de l'effectivité du droit de l'environnement, même si certains éléments de particularisme local apparaissent et peuvent pondérer quelques observations.

1.- Les résultats de la recherche au regard de la structure des normes en matière d'environnement

Notre postulat intellectuel voulant que la norme environnementale ait une structure propre parce que privilégiant l'aspect préventif sur l'aspect strictement répressif est largement confirmé.
On peut même dire qu'une norme environnementale déclenche un processus d'anticipation chez ses destinataires. C'est en ce sens qu'il faut analyser le travail « pédagogique » des associations, des corps intermédiaires, des collectivités territoriales, voire des polices de l'environnement qui s'associent à des actions d'information, de préparation sur la réglementation environnementale. Les corps intermédiaires et les collectivités territoriales apportent également leur soutien aux entreprises notamment, en mettant à disposition des préconisations, des guides de bonne conduite environnementale.
L'aspect préventif de la norme environnementale apparaît principalement avec le travail des polices de l'environnement. Jusqu'à présent la police des installations classées peut servir de paradigme. Puisqu'elle instruit dans un premier temps les dossiers déposés par les entreprises, cela lui permet de vérifier la compatibilité du projet avec la réglementation environnementale et ainsi, de veiller à titre préventif au respect de la norme. Dans un second temps, lorsqu'elle inspecte les entreprises et constate un écart avec les dispositions préconisées, elle va suggérer une mise en demeure de se conformer aux exigences avant de sanctionner l'entreprise. Ici, il y a déjà certes constat de non respect de la norme, mais un caractère préventif peut néanmoins être détecté dans le fait qu'il y a suspension du prononcé de la sanction. Or en pratique,

cette possibilité de « rattrapage » d'une conduite irrespectueuse est largement utilisée par l'administration et très généralement mise à profit par les entreprises pour revenir dans le droit chemin.
Cette prévention de la sanction permise par la norme environnementale peut aussi expliquer le fait que le contentieux de l'environnement est peu volumineux. De plus, au sein même du contentieux, l'incitation à s'aligner sur la norme environnementale avant qu'une instance soit engagée apparaît en cas de classement sans suite pour régularisation d'office, c'est-à-dire qu'il y a eu mise en conformité de l'auteur de l'infraction avant même l'intervention du parquet.
La structure duale de la norme environnementale, axée principalement sur la prévention, ne serait-elle pas radicalement à l'origine du reproche d'ineffectivité que l'on adresse toujours au droit de l'environnement ?

2.- Les conclusions de la recherche au regard de la soit disant ineffectivité du droit de l'environnement

Les résultats de nos différentes investigations montrent que le droit de l'environnement n'est pas si totalement dépourvu d'efficacité qu'on a pu le prétendre même si des points faibles subsistent. Pour améliorer cette effectivité, au moins au plan local, certaines suggestions sont avancées.

S'agissant des polices de l'environnement, dans ce qui est encore un grand émiettement des compétences, une faiblesse de moyens financiers et humains, une « productivité » variable des secteurs, une absence fréquente de pilotage, la DRIRE apparaît comme le champion de l'efficacité à la fois dans son rôle d'instruction et de contrôle. La situation globale est toutefois en train d'évoluer puisqu'en Picardie, une restructuration notoire des polices est à l'œuvre qui, par la rationalisation des moyens, un pilotage concerté et une redistribution des compétences, devrait aboutir à une efficacité accrue dans le secteur de la protection de l'environnement en général.
Il est vrai que, quantitativement, le volume du contentieux de l'environnement est faible. Mais ne faut-il pas y voir une preuve du succès du travail préventif des polices de l'environnement ?
En revanche, qu'il y ait peu de volume contentieux ne saurait signifier absence de réponse judiciaire. Bien au contraire, les très nombreux classements sans suite pour la majorité d'entre eux fournissent une réponse pénale réussie aux faits commis en infraction à la règle environnementale, notamment en matière d'alternative aux poursuites, de rappel à la loi ou de réparation du préjudice. C'est un démenti des affirmations trop souvent reproduites chez les auteurs que le nombre élevé de classements sans suite manifeste un désintérêt de la justice pour les affaires d'environnement. C'est également un message qu'il convien-

drait de faire passer auprès des agents poursuivants et des associations pour leur montrer l'utilité de leur action en justice. Enfin, il y a une répression forte, spécifique à la Picardie, pour les infractions de chasse et de pêche.
Pour accroître globalement l'efficacité du traitement pénal des infractions en matière d'environnement, il nous semble nécessaire de mieux articuler la transmission des procès-verbaux des polices de l'environnement avec l'action du parquet ; utile de confier à la gendarmerie nationale, dont le rôle essentiel en la matière est également mal apprécié, une mission de « police référant » pour centraliser les plaintes et procès-verbaux ; utile également de profiter de la reconfiguration de la carte judiciaire en Picardie pour attribuer le contentieux de l'environnement à une juridiction unique, spécialisée ; et judicieux d'étendre aux affaires d'urbanisme la possibilité de transiger, et pourquoi pas de proposer au Parquet général, à l'instar de ce qui se pratique pour la DRIRE, d'organiser des opérations « coup de poing » visant un type d'infraction environnementale par année par exemple, ce qui unifierait l'action publique des parquets au niveau régional et rendrait plus perceptible et cohérente l'activité judiciaire en ce domaine.

Néanmoins, l'efficacité générale du droit de l'environnement ne peut s'extraire du contexte socio-économique dans lequel il a vocation à s'appliquer, le cas de la Picardie en atteste.

J. Flauss-Diem
Professeur à l'UPJV

GLOSSAIRE

ABF : Architectes des bâtiments de France.
ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.
AEP : Captage d'alimentation en eau potable.
AFSSE : Agence française de sécurité sanitaire environnementale.
AJDA : L'actualité juridique – droit administratif.
ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.
ANDRA : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.
ANVAR : Agence nationale de valorisation de la recherche.
AS : Les installations classées AS sont les installations réputées les plus dangereuses. Elles sont soumises à autorisation et à servitudes d'utilité publique.
ATR (loi) : Loi Administration territoriale de la République du 6 février 1992.
BASOL : Base de données des sites et sols pollués ou potentiellement pollués.
BASIAS : Base des anciens sites industriels et des activités de service.
BARPI : Bureau d'analyse des risques et pollutions industrielles.
BLEVE : Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (explosion par ébullition d'un liquide bouillonnant).
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières.
BSDA : Bordereau de suivi de déchets amiantés.
BSDD : Bordereau de déchets dangereux.
CAP : Commission administrative paritaire.
CDH : Conseil départemental d'hygiène.
CEMAGREF : Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement.
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions.
CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.
CETMEF : Centre d'études techniques maritimes et fluviales.
CGCT : Code général des collectivités territoriales.
CGGREF : Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts.
CGM : Conseil général des mines.
CGPC : Conseil général des ponts et des chaussées.
CLIC : Comité local d'information et de concertation sur les risques.
CLIS : Commission locale d'information et de surveillance en matière de gestion des déchets.

CNRS : Centre national de la recherche scientifique.
CODERST : Commission départementale environnement, risques sanitaires et technologiques.
CO2 : Dioxyde de carbone.
COV : Composés organiques volatils (hydrocarbures, solvants...)
CSP : Conseil supérieur de la pêche.
CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment.
DARPMI : Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie.
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
DDE : Direction départementale de l'équipement.
DDSV : Directions départementales des services vétérinaires.
DEA : Diplôme d'étude approfondie.
DEEE : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.
DEI : Division environnement industriel (DRIRE).
DGA : Direction générale de l'administration (MAP).
DGAFAI : Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (MATE).
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.
DGEMP : Direction générale de l'énergie et des matières premières.
DIRE : Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.
DIREN : Direction régionale de l'environnement.
DIOXINES : Par le terme « dioxines », on désigne les polychlorodibenzo-p-dioxines (PCDD) et les Polychlorodibenzofurannes (PCDF) qui sont des composés aromatiques polycycliques chlorés.
DIS : Délégation interservices.
DISEMA : Délégation inter service de l'eau et des milieux aquatiques.
DPPR : Direction de la prévention des pollutions et des risques du ministère de l'écologie et du développement et de l'aménagement durables.
DPS : Direction du personnel et des services (METL).
DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales.
DRE : Direction régionale de l'équipement.
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.
DSIN : Direction de la sûreté des installations nucléaires.
DSV : Direction des services vétérinaires.
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
ETP : Equivalent temps plein.
ETUDE DE DANGERS : Elle est réalisée sous la responsabilité de l'exploitant et expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident.

FIAT : Fonds interministériels d'aménagement du territoire.
GRH : Gestion de ressources humaines.
HAP : Hydrocarbures aromatiques polycycliques représentent une famille chimique importante de par leur caractère cancérigène reconnu.
H2S : Hydrogène sulfuré.
HCI : Chlorure d'hydrogène.
ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement.
IDLH : Concentration d'un gaz toxique correspondant au seuil des effets irréversibles pour 30 minutes d'exposition.
IFEN : Institut français de l'environnement.
IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.
IGE : Inspection générale de l'environnement.
IGREF : Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts.
IIM : Ingénieur de l'industrie et des mines.
IM : Ingénieur des mines.
INERIS : Institut national de l'environnement industriel et des risques.
INRA : Institut national de la recherche agronomique.
INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.
INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.
INVS : Institut national de veille sanitaire.
IPC : Ingénieur des ponts et chaussées.
IPPC : Integrated pollution prevention and control.
IPSN : Institut de protection et de sûreté nucléaire.
IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (anciennement IPSN).
ITA : Ingénieur des travaux agricoles.
ITEF : Ingénieur des travaux des eaux et forêts.
ITPE : Ingénieur des travaux publics de l'Etat.
ITR : Ingénieur des travaux ruraux.
LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées.
MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche.
MATE : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.
MEDAD : Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.
MEEDDAT : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
MES : Matières en suspension.
METL : Ministère de l'équipement, des transports et du logement.
MINEFI : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
MISE : Mission inter-service de l'eau.
MTD : Meilleures techniques disponibles.
NOx-NO-NO2-N2O : Oxydes d'azote.
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage.
ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques.
ONF : Office national des forêts.
O_3 : Ozone.
PASED : Projet d'action stratégique de l'Etat en département.
Pb : Plomb.
PCB : Polychlorobiphényles.
PDEDMA : Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.
PDU : Plan de déplacements urbains.
PNSE : Plan national santé environnement.
PRSE : Plan régional santé environnement.
POI : Plan d'opération interne.
PLU : Plan local d'urbanisme (remplace le POS : plan d'occupation des sols).
PMPOA : Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement.
PPA : Plan de protection de l'atmosphère.
PPAM : Politique de prévention des accidents majeurs.
PPI : Plan particulier d'intervention.
PPR : Plan de prévention des risques.
PPRI : Plan de prévention des risques d'inondation.
PPRT : Plan de prévention des risques technologiques.
PRQA : Plan régional pour la qualité de l'air.
PS : Poussières en suspension.
PSS : Plan de secours spécialisé.
PTE : Projet territorial de l'Etat.
RFF : réseau ferré de France.
RGPP : Révision générale des politiques publiques.
RST : Réseau scientifique et technique (METL).
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
SCOT : Schéma de cohérence et d'organisation territoriale.
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
SDAP : Service départemental de l'architecture et du patrimoine.
SEI : Service de l'environnement industriel.
SEMA : Service de l'eau et des milieux aquatiques (DIREN).
SERURE : Service des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.
SETI : Silos de stockage de céréales dits « à enjeux très importants ».
SEVESO : Accident dû à l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides survenu à Seveso (10 juillet 1976), ville du nord de l'Italie. Plus de 37000 personnes subiront les conséquences de l'accident, entraînant deux directives dites SEVESO et SEVESO2.
SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales.
SGS : Système de gestion de la sécurité.
SIG : Système d'information géographique.

SN : Service de la navigation.
SO2 : Dioxyde de soufre.
STEP : Stations d'épuration des eaux usées.
SUP : Servitudes d'utilité publique.
TA : Tribunal administratif.
TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes.
UIDIS : Usine d'incinération de déchets industriels spéciaux.
UIOM : Usine d'incinération d'ordures ménagères.
UVCE : Unconfined vapor cloud explosion (explosion d'un nuage de gaz en atmosphère libre).
VHU : Véhicule hors d'usage.
VLE : Valeur limite d'émission (des rejets).
VNF : Voies navigables en France.
ZPS : Zone de protection spéciale.

TABLE DES MATIÈRES

Rapport général, par Jacqueline Flauss-Diem p. 5

LES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE p. 27

L'administration de l'environnement en Picardie ; quelle organisation pour les polices de l'environnement ?
par Florence Jamay p. 29
I. La poursuite d'efforts de coordination encore insuffisants p. 31
II. La police des installations classées une police administrative efficace p. 37
III. Des faiblesses persistantes concernant le fonctionnement des autres polices de l'environnement p. 41

LES JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT EN PICARDIE p. 53

Analyse du traitement pénal des affaires d'infractions environnementales par trois TGI de la région Picardie : Amiens, Saint-Quentin et Soissons
par José Lefebvre p. 55
I. Contexte statistique général de la recherche p. 57
II. Méthodologie de la recherche p. 60
III. Axes de recherche p. 66

Le contentieux de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens : un contentieux résiduel mais substantiel
par Florence Jamay p. 105
I. Méthodologie de la recherche p. 105
II. Les domaines visés p. 107
III. Les types de requérants p. 110
IV. Les catégories de défendeurs p. 112
V. Nature et issue des recours p. 114

LES ASSOCIATIONS, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES ENTREPRISES FACE AUX POLICES ET JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT p. 119

Polices et justices de l'environnement en Picardie et associations
par Nicole Decoopman p. 121
I. Méthodologie p. 121
II. Polices de l'environnement : la prévention d'abord p. 124
III. Justices : le dernier recours p. 129

Les collectivités territoriales et les polices de l'environnement
par François Rangeon p. 143
I. Compétences des collectivités territoriales en matière de polices de l'environnement et leur mise en œuvre p. 145
II. Les initiatives des collectivités territoriales visant à assurer le respect du droit de l'environnement p. 149
III. Partenariat des collectivités locales en matière de police de l'environnement p. 151

Entreprises picardes et normes environnementales
par Jacqueline Flauss-Diem p. 155
I. Entreprises et industriels picards face à la mise en œuvre des normes environnementales p. 158
II. Les entreprises et les polices de l'environnement en Picardie p. 166
III. Les entreprises et les justices de l'environnement en Picardie p. 175

Conclusion générale
par Jacqueline Flauss-Diem p. 179

Glossaire p. 183