

LES SYNTHÈSES TECHNIQUES DE L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

Caractérisation et évaluation des dommages environnementaux liés à l'eau en France

Charles DESMOTTES

janvier 2015



*Office
International
de l'Eau*

En partenariat avec des organismes d'enseignement supérieur, l'OIEau propose des états de l'art synthétiques sur différents sujets liés à l'eau. Ces synthèses sont rédigées par des élèves dans le cadre de leur cursus de formation.

Cette synthèse documentaire « **Caractérisation et évaluation des dommages environnementaux liés à l'eau en France** » a été effectuée par **Charles Desmottes**, élève post-master (bac+6/7) d'AgroParisTech-ENGREF en voie d'approfondissement et mastère spécialisé « Gestion de l'eau » à Montpellier.

Le contenu de ce document n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions ou la politique de l'OIEau.

Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document ne peut se faire sans la mention expresse du rédacteur, de l'Etablissement d'origine et de l'OIEau.

SYNTHESE TECHNIQUE

**Caractérisation et évaluation des dommages
environnementaux liés à l'eau en France**

Charles DESMOTTES
charles.desmottes@agroparistech.fr

Janvier 2015

RESUME

La France dispose actuellement d'une structure du droit qui ne permet ni la reconnaissance robuste du préjudice environnemental ni sa réparation. Ce constat est partagé par plusieurs rapports à l'aube des années 2010 : rapport du Conseil d'Etat 2010, rapport Lepage 2013, rapport Jegouzo 2013. Cependant les objectifs de la DCE obligent la France à réagir face à cet état de fait.

Les polices de l'eau, réformées depuis 2010 au même titre que les autres polices de l'environnement, effectuent de nombreux contrôles pour protéger les milieux des atteintes venant des activités humaines. Les suites données aux non-conformités, administratives ou judiciaires, s'avèrent généralement peu dissuasives et les réparations ordonnées sont peu suivies.

Des réformes proposées par des groupes d'experts sont en préparation et devraient aider à mieux protéger l'environnement via une plus grande dissuasion des sanctions et un meilleur suivi des réparations.

Mots clés

Domage environnemental, préjudice environnemental, contrôles, polices, contentieux pénal, contentieux civil, transaction, réparation, associations agréées,

ABSTRACT

Valuation & characterization of environmental damage to water in France

The actual french legal framework towards environment protection doesn't acknowledge the existence of environmental damage and cannot ensure its repairs. This fact is illustrated by several recent official reports: 2010 Conseil d'Etat report, 2013 Lepage report and 2013 Jegouzo report. This situation is unacceptable considering the EU WFD objectives.

Water police, which has been reformed since 2010 as well as other environment police structures, performs many controls every year to protect environment from human activities. Nevertheless administrative and/or judicial proceedings are most of the time not dissuasive and repairs aren't followed-up correctly.

Some new reforms which have been proposed by experts are studied to be implemented and should help to better protect environment using more dissuasive sanctions and better follow-up of repairs.

Keywords

Environmental damage, water, law, legal framework, environmental law, environmental policy, repair, environmental protection associations, penal justice, civil justice.

SOMMAIRE

RESUME	2
ABSTRACT	2
SOMMAIRE	3
ABBREVIATIONS	4
INTRODUCTION	5
1) GENEALOGIE DE LA NOTION DE DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL	6
A. GENEALOGIE DE LA NOTION EN EUROPE ET EN FRANCE	6
B. DOMMAGE ET PREJUDICE – ENVIRONNEMENT ET ECOLOGIE	8
C. APPROCHES DE LA NOTION AUX USA ET PARALLELE AVEC LA FRANCE	9
2) USAGE DE LA NOTION DE DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL	10
A. LA CONSTATATION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	10
a) Quelles atteintes à l'environnement	10
b) Qui peut rapporter une atteinte à l'environnement ?	10
c) L'organisation des contrôles	11
d) Mise en évidence de l'infraction	11
B. LE TRAITEMENT DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	11
a) Les suites administratives	12
i. Les suites administratives sous l'autorité du préfet	12
ii. Le contentieux administratif	13
b) Les suites pénales	14
i. La transaction pénale	14
ii. Le contentieux pénal	15
c) Les suites au civil : le contentieux civil	16
3) QUELLE EFFICACITE DE LA JUSTICE FACE AUX DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX ?	17
A. EFFICACITE ACTUELLE DE LA JUSTICE FACE AUX DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX	17
B. QUELLE EFFICACITÉ DEMAIN ?	18
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE	22
ANNEXE I Suites données au contrôle : Détail des suites administratives et judiciaires ...	24
ANNEXE II Transaction pénale : logigramme	25
ANNEXE III Lexique de notions juridiques	26

ABBREVIATIONS

AMD : Arrêté de Mise en Demeure

ARS : Agence Régionale de Santé

C.Env : Code de l'Environnement

CERCLA : Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (USA)

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)

DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EPA : Environmental Protection Agency (USA)

ICPE : Installation Classée Pour l'Environnement

IRSTEA : Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

LRE : Loi sur la Responsabilité Environnementale

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (depuis mai 2012)

MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (novembre 2010 – mai 2012)

MISE(N) : Mission Inter-Services de l'Eau (et de la Nature)

NEPA : National Environmental Policy Act (USA)

ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

ONU : Organisation des Nations Unies

WFD : Water Framework Directive (= DCE)

INTRODUCTION

Le développement des hommes est intimement lié à leur relation avec la nature, l'environnement et ses ressources associées. Parmi les éléments, l'eau en est un qui a été grand vecteur de progrès : l'accès à l'eau comme source de vie, comme source d'hygiène, puis comme source d'énergie pour développer ses activités. Le fil des cours d'eau a été apprivoisé pour irriguer les champs, puis le courant a fait tourner la roue des moulins. L'eau comme solvant a permis le développement de nombreuses industries, puis le refroidissement des installations, nucléaires notamment. Le développement technique s'est accompagné de l'apparition de nouveaux dangers, liés à la nature des produits fabriqués ou parfois au manque de maîtrise des procédés. L'homme lui-même en a été la victime mais aussi tout son environnement, la faune, la flore, l'eau, l'air et les sols.

Pour permettre à nos sociétés de s'inscrire dans le développement durable, il est devenu crucial de limiter notre impact sur l'environnement, et cela passe par un contrôle des atteintes sur les milieux : prévention, sanctions, réparations.

Cette synthèse s'intéresse à la manière dont sont traitées les dommages environnementaux par les autorités administratives et judiciaires. La première partie explique l'avènement de la notion de préjudice écologique en France et compare l'état des lieux actuel avec celui aux USA. La seconde partie présente l'usage qui est fait de cette notion par les juridictions françaises, en partant des contrôles, puis des relations entre les différents acteurs jusqu'aux suites judiciaires, pénales et civiles. La dernière partie discute de l'efficacité de ce système et présente les principales réformes attendues pour améliorer l'efficacité de la réparation des dommages environnementaux.

Ce rapport a été bâti à l'aide de bibliographie récente sur le sujet ainsi que de plusieurs entretiens.

« C'est uniquement dans la mesure où les atteintes sont réparées qu'il est possible de considérer qu'est mise en œuvre une politique respectueuse du droit à l'environnement. » (Jegouzo et al., 2013).

1) GENEALOGIE DE LA NOTION DE DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL

A. GENEALOGIE DE LA NOTION EN EUROPE ET EN FRANCE

Au cours du 19^{ème} siècle en France, les débuts de l'industrialisation du pays ont été accompagnés de la loi-décret de 1810 relative aux « **installations classées** ». A cette époque, les déversements punis étaient ceux portant atteinte à la vie de la faune piscicole. Il s'agissait essentiellement d'un contrôle administratif ou de recours au tribunal civil de riverains souhaitant être indemnisés pour « nuisances ressenties ».

La loi sur la pêche fluviale de 1829, élargie aux activités industrielles par un arrêt de la Cour de Cassation en 1859, a durci la législation contre les pollueurs en rendant possible les sanctions pénales. Peu de cas concrets de poursuites pénales ont cependant été recensés jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle. Les sanctions infligées étaient de toutes manières souvent peu dissuasives pour les pollueurs du fait du faible coût des amendes retenues. (Drobenko, 2014) Il s'avère que les procès au pénal ont été très souvent remplacés, à partir de 1897, par des **transactions administratives**. Il s'agit d'un accord entre les services de l'Etat et le pollueur pour que ce dernier paie une amende et des dommages et intérêts aux parties lésées. La transaction est officialisée par une loi à partir de 1949, inscrite dans le **Code rural** en 1959 et est même encouragée par une circulaire de l'administration générale en avril 1970.

Cette transaction permet au pollueur d'éviter un procès au pénal et à l'administration de traiter les affaires « de manière constructive et rapide ». Il ne s'agit cependant pas de sanctions dissuasives (Cuif et al., 2010).

En France, le droit de l'eau révèle un héritage fondé sur le **droit de la propriété** avec une évolution constante marquée par le développement du contrôle des usages. La loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux en est l'illustration. Ce fondement a une influence sur la manière dont les atteintes aux milieux sont traitées jusqu'à ce jour (Drobenko, 2014).

Le développement industriel et l'augmentation des atteintes à l'environnement en nombre et en gravité a conduit la classe politique à rédiger la **première grande loi sur l'eau**, celle du 16 décembre 1964, relative au régime et à la réparation des eaux et à la lutte contre les pollutions. Outre la création des six grands bassins versants français et de leurs Agences financières de bassin associées, cette loi promeut pour la première fois le **principe « pollueur-payeur »**. A noter que la Charte européenne sur l'environnement et la santé adoptée à la première conférence européenne sur l'environnement et la santé tenue sous l'égide de l'OMS en 1989 rappelle ce principe (Jegouzo et al., 2013).

Dans les années 1970, la Communauté européenne réfléchit aux questions environnementales et à la protection de patrimoine naturel. Ainsi, en 1973, lors d'une réunion à Paris et dans le cadre de l'établissement du premier programme européen de l'environnement, les chefs d'Etats et de gouvernements déclarent « qu'une attention particulière sera portée aux valeurs et aux biens **non matériels** et à la protection de l'environnement afin de mettre le progrès au service des hommes. » (Drobenko, 2014).

Puis, en 1975, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe fait une recommandation sur la « Responsabilité pour les dommages causés à l'environnement » qui pourrait paraître aujourd'hui visionnaire au vue des réformes envisagées en France. Elle soulignait « la nécessité d'envisager en droit civil notamment l'introduction de la responsabilité objective en matière de dommages causés à l'environnement ou responsabilité fondée sur le risque, la création de fonds d'indemnisation pour les dommages écologiques et l'admission des actions collectives en la matière. » (Jegouzo et al., 2013).

À partir des années 1990, il est intéressant d'observer l'influence internationale et surtout européenne sur la législation française concernant la **responsabilité environnementale**, obligeant à prévenir et à réparer tout dommage à l'environnement.

Au niveau **international**, cette notion a notamment été évoquée en 1992 lors de la convention de Rio (principe 13), en 1998 lors de la convention d'Aarhus, en 2002 lors du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg où le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a souligné que la « responsabilité est un principe essentiel du développement durable », puis en 2003 lors du protocole de Kiev sur les pollutions transfrontalières. Plus récemment, la synthèse des rapports nationaux pour RIO +20 soulignait la nécessité de « mécanismes de responsabilisation robustes » (Jegouzo et al., 2013).

Au niveau européen, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a rédigé plusieurs recommandations entre 1999 et 2003 sur la question. Elles ont amené la **directive 2004/35/CE** du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la « responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ».

À noter aussi l'importance de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) en 2000 qui stipule dans son article 23 que les **sanctions** pour violations du droit de l'eau doivent être « **effectives, proportionnées et dissuasives** ». Ces qualificatifs sont, depuis, souvent utilisés comme « étalons » pour commenter l'efficacité de nouvelles législations sur la protection environnementale.

Le droit français sur l'eau et plus généralement sur l'environnement est en très grande partie issu de la transposition de textes européens (Thénault et al, 2013).

Si nous regardons à nouveau le cas français à partir des années 1990, nous retrouvons tout d'abord deux éléments fondateurs dans l'avènement d'une notion de préjudice écologique.

Premièrement, il y eut en 1995 la loi Barnier, du nom du Ministre de l'Environnement de l'époque. Elle modifie l'article L110.1 du Code de l'environnement pour affirmer que « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du **patrimoine commun de la nation** ». Il est important de préciser que le Code de l'environnement précise aussi à l'article L210-1 que, plus spécifiquement, « **l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation** (issu de l'Art. 1^{er} de la loi sur l'eau de 1992). » La loi Barnier donne aussi accès aux associations agréées, via l'Art. L142-2 du C. Env, à se porter partie civile¹ pour demander réparation suite à des dommages environnementaux (Gatet A., 2014).

Le second élément est l'inscription de la **Charte de l'environnement** en préambule de la Constitution française le 1^{er} mars 2005. Par son article 4, celle-ci ajoute une pierre à l'édifice dans l'émergence de la notion de dommage écologique. En effet, cet article « pose pour la première fois de manière explicite le principe selon lequel « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » » (Jegouzo et al., 2013).

Mais l'avancée législative la plus importante de la dernière décennie vient de la **transposition de la directive 2004/35/CE** qui devient la **LRE** (Loi sur la Responsabilité Environnementale) en droit français en 2008, avec la mise en évidence de la notion de **dommage écologique pur**, en modifiant l'article L161-1 du Code de l'Environnement. Il définit ainsi les dommages environnementaux comme « les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui [...] affectent gravement l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux, [...] affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de certaines espèces et certains habitats. [...] » (Ministère, 2014).

Ce texte permet aussi la création d'un **régime de responsabilité environnementale**, en parallèle du droit pénal, civil et administratif.

Il faut néanmoins signaler une certaine faiblesse de la version française de la LRE, explicable par l'urgence de sa mise en place (Ribot C., 2014). Les Etats membres avaient en effet

¹ Définition Cf. ANNEXE III

jusqu'au 30 avril 2007 pour l'inclure à leur législation interne. Après une mise en demeure par la Commission Européenne, la France a fourni sa transposition en août 2008. Le fait « qu'aucune mise en œuvre des dispositions de la LRE n'a été relevée en France » depuis sa mise en place, illustre bien les manquements (Jegouzo et al., 2013).

Les principaux maux évoqués selon (Jegouzo et al., 2013) sont que:

- La loi « repose principalement sur la mise en œuvre des techniques des polices administratives spéciales et sur l'action du préfet. La loi ne se situe nullement sur le terrain de la responsabilité civile.
- Le principe de la réparation du dommage à l'environnement posé par la loi voit sa portée affaiblie par le jeu des exclusions matérielles et temporelles.
- L'articulation entre les pouvoirs de police institués par la loi et les très nombreuses polices spéciales de l'environnement préexistantes (il en existe environ 25) apparaît trop complexe. »

De ce fait, le constat actuel est que **le droit français ne prévoit pas le préjudice écologique**, alors que le dommage écologique est reconnu (Ribot C., 2014) (Cf. infra pour explication de ces notions).

De plus, en ce qui concerne la **réparation** du préjudice, le droit civil français prévoit à ce jour que seul un préjudice touchant des sujets de droit peut être réparable. Le préjudice écologique n'est de ce fait pas réparable, à ce jour, selon les lois.

Du fait des limites législatives, c'est sur le terrain **jurisprudentiel** que ce situe, à ce jour, l'outil le plus efficace, via l'arrêt du 25 septembre 2012 portant sur **le procès Erika**. En effet, « par cet arrêt, la chambre criminelle de la Cour de cassation procède à la reconnaissance, en droit commun de la responsabilité civile, **de la notion de préjudice écologique et de son caractère réparable**, justifiant une lourde condamnation de la société Total SA. » (Jegouzo et al., 2013).

Dans l'échelle du droit, la jurisprudence se situe en dessous des lois, mais peut être utilisée par un juge pour traiter une affaire.

B. DOMMAGE ET PREJUDICE – ENVIRONNEMENT ET ECOLOGIE

Pour mieux cerner la problématique, il est important de différencier les notions de **dommage** et de **préjudice** ainsi que les qualificatifs **environnemental** et **écologique** qui font l'objet de confusions (Ribot C., 2014) (Gatet, 2014).

Un dommage est un élément factuel, comme la mort de poissons par exemple.

Un préjudice est une atteinte subie par autrui qui se base sur un dommage. Il peut être matériel, économique ou moral. C'est le juge qui « apprécie souverainement l'existence et l'étendue du préjudice ainsi que le montant de l'indemnité propre à en assurer la réparation. »²

Un dommage ne se traduit donc pas toujours par un préjudice.

La question traitée dans cette synthèse se rapporte au **préjudice écologique « pur »**, « éco-centré », relatif aux écosystèmes, à différencier du préjudice environnemental qui y ajoute le préjudice « anthropocentré » c'est-à-dire relatif aux hommes et à ses biens.

Pour clarifier ces notions, le groupe de travail « Jegouzo » « propose donc de définir le préjudice écologique comme celui qui résulte d'une atteinte aux éléments et aux fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement et en excluant explicitement les préjudices individuels et certains préjudices collectifs (visés à l'article L. 142-1) qui sont réparés selon les modalités du droit commun. » (Jegouzo et al., 2013).

² <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/prejudice.php>

C. APPROCHES DE LA NOTION AUX USA ET PARALLELE AVEC LA FRANCE

La notion de préjudice écologique n'a pas la même portée en France et aux USA. La simple comparaison du résultat des procès des compagnies pétrolières coupables de marées noires suite à l'échouement de leurs pétroliers l'illustre (Fourcade, 2011) :

Année	Nauffrage	Tonnes de pétrole déversé	Montant total des condamnations
1989	Exxon Valdès Alaska (USA)	30 000 t	> 3 milliards de dollars
1979	Amoco Cadiz Bretagne (France)	227 000 t	200 millions de dollars
1999	Erika Vendée et Bretagne (France)	18 000 t	370 millions de dollars

Les dommages causés à la nature sont ainsi traités de manière très différente par ces deux nations. Premièrement, les sanctions infligées sont, comme exposées ci-dessus, nettement plus **dissuasives** aux USA qu'en France.

Cela est en partie dû à la place de la Nature dans la société, illustrée par la représentation des victimes. Aux USA, la nature, les espaces naturels sont la propriété de l'Etat Fédéral, droit issu de la colonisation de terres « vierges ». Porter atteinte à un espace naturel, c'est porter préjudice à la nation dans son ensemble, au « Public Trust ». Dans le cas de la marée noire en Alaska en 1989, la somme calculée représente le préjudice subi par le peuple américain entier (Fourcade, 2011). En France, la mer et l'eau en général sont « res communis, appartiennent à la communauté, et la faune (mises à part les espèces protégées) est « res nullius », n'appartient à personne (Fourcade, 2011). Cette notion est héritée de la romanité (Drobenko, 2014). Ainsi, les victimes qui se portent partie civile au Tribunal pour demander réparation sont des associations ne représentant que les seuls riverains. Les sommes demandées sont en conséquences nettement plus faibles.

La législation américaine s'est fortement renforcée sur le terrain environnemental depuis les années 1970. Trois événements ont marqué cette construction législative. En 1969, la National Environmental Policy Act (NEPA) clame la nécessité de chiffrer monétairement les dégâts environnementaux, ou, en cas d'impossibilité, de les neutraliser ou les compenser. (Bouleau G., 2014). Puis, en 1970, les USA se dotent d'une **Environmental Protection Agency (EPA)**, agence indépendante du gouvernement américain, suivi en 1980 par la loi **CERCLA**, Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, aussi connu sous le nom de « **Superfund** »³. Ce fonds est financé par un système de redevance et peut notamment être utilisé pour la réparation d'espaces naturels lorsque le pollueur n'est pas connu ou ne peut pas assumer le coût.

La dissuasion judiciaire américaine se traduit aussi par la traque des « fugitifs » coupables d'atteintes à l'environnement ayant fui le territoire, sous la forme de fiches de signalement « WANTED » dignes des films de Western (Thénault et al, 2013).

³ <http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>

2) USAGE DE LA NOTION DE DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL

A. LA CONSTATATION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

a) Quelles atteintes à l'environnement

Il est possible de distinguer différents types de dommages environnementaux liés à l'eau, qui nécessitent des approches différentes dans leur traitement :
(Monnier D., 2014)

- Les pollutions **historiques**, qui posent de grands problèmes, souvent du fait qu'il n'y ait plus de personne responsable pour la dépollution.
- Les pollutions **actuelles** :
 - **Ponctuelles** :
 - **Autorisées**, comme les émissions des ICPE par exemple qui exploitent une installation sous couvert d'une autorisation préfectorale.
 - **Accidentelles**, suite à des accidents de la route, à des nettoyages, à des malveillances,...
 - **Diffuses** : généralement d'origine agricole (aux pesticides par exemple), mais aussi provenant de systèmes d'Assainissement Non Collectif (ANC) inefficaces,...

b) Qui peut rapporter une atteinte à l'environnement ?

La responsabilité initiale de signalement du dommage incombe à la **personne qui en est à l'origine**. Ce principe est rappelé par l'article L162-3 du Code de l'environnement : « En cas de menace imminente de dommage, l'exploitant prend sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets. Si la menace persiste, il informe sans délai l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 de sa nature, des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats. » (Ministère, 2014).

Le « pollueur » peut ne pas déclarer l'atteinte, soit parce qu'il n'en a pas connaissance ou alors il le fait délibérément. Dans le second cas, ce choix peut être justifié par un calcul de profit réalisable grâce à l'infraction aux règles (taux de probabilité de détection * amende moyenne) (Thénault et al, 2013).

Dans ce cas, l'observation de l'infraction peut être effectuée :

- Par **tout citoyen**, via le deuxième principe de la charte de l'environnement selon lequel « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. ». Le code de l'environnement stipule aussi à l'article L211-5-1 que « le préfet et le maire intéressés doivent être informés, dans les meilleurs délais, **par toute personne qui en a connaissance**, de tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux » (Drobenko, 2014). Tout citoyen peut rapporter son observation directement aux autorités compétentes ou alors via **une association de protection de l'environnement**.
- Par un représentant de l'Etat disposant de l'autorité de **police de l'eau**, c'est-à-dire
 - Un **maire** ou un **préfet**,
 - Un **inspecteur de l'environnement** (corps créé par l'ordonnance de 2012⁴), fonctionnaires et agents publics des services de l'Etat (DDT(M), DREAL, ARS...), de l'ONCFS, de l'ONEMA, des parcs nationaux et de l'Agence des aires marines protégées habilités à rechercher et à constater les infractions au code de l'environnement et aux dispositions du code pénal relatives à l'abandon de déchets. Ils doivent être commissionnés par l'autorité administrative et avoir

⁴ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

prêté serment.⁵ Les inspecteurs des installations classées ont été rattachés à ce corps.

- **Un Officier de gendarmerie** dans son rôle de police judiciaire.

Historiquement, les gardes-pêche étaient souvent les mieux placés pour rapporter les atteintes à l'environnement. Ils ont été remplacés par les inspecteurs de l'environnement lors de la création de l'ONEMA en 2006, qui a remplacé l'ancien Conseil Supérieur de la Pêche (CSP)

c) L'organisation des contrôles

L'organisation des polices de l'environnement est complexe, du fait qu'elles soient nombreuses (25), déconcentrées à différents échelons (régions, départements) ou rattachées à des établissements publics (ONEMA par exemple).

Suite aux mauvais résultats de la politique nationale observés jusqu'en 2010, le MEDDTL rappelle dans sa circulaire du 12 novembre 2010 la nécessité de « consolider la pratique des contrôles et de mieux **coordonner** l'intervention des services et établissements chargés des polices de l'eau et de la nature » (Ministère, 2010).

Pour cela, « les **préfets de région** mettront en place un **pilotage régional de la politique de contrôle** et confieront aux DREAL l'animation du réseau des services chargés des missions de police de l'environnement ».

« La **mise en œuvre des polices** relève quant à elle de l'échelon **départemental**. L'intervention des services déconcentrés et des établissements publics chargés de ces polices s'inscrira dans le cadre d'un **plan de contrôle inter-service**, dont l'élaboration et le suivi seront pilotés, sous l'autorité du préfet, par la DDT(M) dans le cadre d'une mission inter-service de l'eau et de la nature (MISEN) ou d'une mission inter-service des polices de l'environnement (MIPE). Ce plan de contrôle inter-service sera **soumis à la validation du préfet et du(des) procureur(s)** » (Ministère, 2010).

Le plan de contrôle a pour objectif de fixer « les objectifs et les modalités d'action, en matière de contrôle (de bureau et de terrain), des acteurs de la police de l'environnement. »

Chaque service détermine ensuite son « programme de contrôle » en application du plan de contrôle départemental (Ministère, 2010).

d) Mise en évidence de l'infraction

Une fois la contestation du dommage établie, la mise en évidence d'une infraction et de ses responsables est une étape indispensable pour pouvoir ensuite rédiger une fiche de non-conformité ou un procès-verbal.

Deux solutions de mise en évidence de l'infraction existent :

- Le **flagrant délit** : c'est la solution qui permet une mise en évidence indiscutable
- L'**enquête** : dans ce cas, l'inspecteur de l'environnement en charge de l'affaire doit prouver l'évidence, la faute et la cause du dommage, ce qui peut s'avérer très compliqué.

(Monnier D., 2014)

B. LE TRAITEMENT DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

Dans la circulaire du 12 novembre 2010, le MEDDTL demande à ce que « dans la mesure du possible, **tout contrôle fasse l'objet d'une suite** [...] dans le but de mettre un terme à la non-conformité » (Ministère, 2010).

La sanction a plusieurs fonctions (rétribution, réparation, dissuasion) (Thénault et al, 2013) et doit répondre aux critères de l'article 23 de la DCE : « effective, proportionnée et dissuasive ».

⁵ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/inspecteurs-environnement-commissionnement-assermentation-nature-installations-classees-22305.php4>

Sans sanctions dissuasives, « les États sont appelés à traiter un nombre croissant d'infractions, ce qui s'avère très coûteux et chronophage » (Thénault et al, 2013).

La question qui se pose est de savoir quelles suites donner aux non-conformités observées :

- **Poursuites administratives** de la police de l'eau, sous l'autorité du préfet, via la mise en demeure⁶ du contrevenant de se conformer aux règles en vigueur. C'est une décision préalable à des sanctions administratives.
- **Poursuites judiciaires** de la police de l'eau, sous l'autorité du Procureur de la République.
 - Dans le cas d'une infraction mineure (cat.1 à 4), seule une **contravention** est directement adressée par l'inspecteur de l'environnement au coupable, dans son rôle de police judiciaire. Son montant est fixé entre 38€ (cat.1) et 750€ (cat.4) par le Code Pénal (Art. L131-13)
 - Proposition de **transaction** pénale
 - Poursuites pénales et/ou civile.

Le Ministère propose un logigramme de suites administratives et judiciaires données aux contrôles non-conformes. (cf. ANNEXE I)

La décision de s'orienter vers l'une ou l'autre de ces solutions est encadrée par un **protocole d'accord quadripartite** signé entre les établissements publics de police de l'eau (ONEMA, ONCFS), le préfet et le parquet. L'organisation fonctionnelle pour les poursuites administratives est régie par un accord tripartite ONEMA-ONCFS-Préfet (Monnier D., 2014). Ils répondent à la nécessité de ne pas engorger les tribunaux avec des affaires « mineures » au détriment d'affaires plus significatives qui méritent un traitement particulier.

Pour différentes raisons, politiques notamment, le procureur peut demander aux polices de l'eau de ne pas effectuer certains contrôles pendant un certain laps de temps. Cela peut être le cas des contrôles nitrates lors de périodes de revendications agricoles nationales virulentes (Monnier D., 2014).

L'État a réformé les polices de l'environnement et les conditions de poursuites administratives et pénales en 2012 par l'ordonnance 2012-34 du 10 janvier 2012, portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

a) Les suites administratives

i. Les suites administratives sous l'autorité du préfet

Lorsque des suites administratives sont décidées par les autorités de polices administratives et le préfet, la première étape est la rédaction d'un rapport de manquement administratif, auquel le contrevenant peut apporter ses commentaires. Elle précède la décision de **mise en demeure** de se conformer à l'arrêté préfectoral.

« Si, à l'issue du délai imparti par la mise en demeure, son destinataire ne s'est pas conformé à l'arrêté, le préfet peut appliquer des mesures destinées à faire cesser et à réparer les dommages à l'environnement. » (Drobenko, 2014) :

- La consignation de somme, correspondant à l'estimation du montant des travaux à réaliser.
- L'exécution de travaux d'office
- La suspension d'activité
- L'ordonnance d'une amende au plus égale à 15 000 € et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 €. « Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des

⁶ Définition Cf. ANNEXE III

manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. » (Code de l'environnement, L 171-8.)

Ces mesures et les sanctions sont encadrées par le Code de l'Environnement, Art L171-6 à L171-12.

Cette démarche peut intervenir seule, en préalable ou en parallèle des suites judiciaires.

Comme l'indique le préfet Thénault lors du colloque du Conseil d'Etat, « les mesures de la police administratives font partie de la vie de l'entreprise, » notamment des ICPE, qui sont en relations régulières avec les inspecteurs de la DREAL. Ce n'est pas le cas des suites judiciaires qui sont « exceptionnelles » (Thénault et al, 2013).

La réparation des dommages par remise en état des lieux est envisageable comme un élément de sanction depuis l'ordonnance du 10 janvier 2012, par modification de l'article L171.7 du Code de l'Environnement. Il s'agit néanmoins d'une notion peu évidente et dure à appréhender (Thénault et al, 2013).

Quelle efficacité ?

Les sanctions ordonnées peuvent être importantes, notamment dans le cas d'une consignation de somme. Cette somme peut atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros (Thénault et al, 2013).

Hormis ce cas, la dissuasion s'avère assez **faible** pour plusieurs raisons. Premièrement, la **décision n'est pas rendue publique** (sauf cas spéciaux), contrairement aux sanctions judiciaires, ce qui limite la sanction morale. Deuxièmement, les poursuites ne peuvent atteindre une **personne physique** s'il existe un écran d'une personne morale. Troisièmement, le **contexte socio-économique** de la région est un élément de limitation des sanctions. Le préfet est en effet le représentant local de l'Etat, et doit faire face aux problématiques liées à la vie des entreprises, l'emploi, etc... Il existe donc souvent une « autolimitation, une censure » des autorités administratives à lancer des poursuites contre une ICPE à la santé financière fragile. La fermeture d'un site industriel peut en effet entraîner des pertes économiques et sociales pour le territoire, et éventuellement l'apparition d'un site orphelin dont la dépollution obligera à prélever des fonds publics en cas d'insolvabilité de l'exploitant (Thénault et al, 2013). Les autorités administratives sont parfois coincées entre les contraintes socio-économiques et leur responsabilité de protection des milieux. L'Etat a déjà été attaqué pour manquement à ses obligations, notamment dans l'affaire des marées vertes où des associations de riverains ont porté plainte contre le préfet, ou plus récemment en étant condamné par la justice européennes pour laxisme dans l'application de la Directive Nitrates. (Thénault et al, 2013)

ii. Le contentieux administratif

Le « **contentieux administratif** s'inscrit dans le cadre de l'action en justice des divers acteurs dont les associations de protection de l'environnement agréées bénéficiant de droit d'intérêt à agir contre les décisions administratives pouvant générer des conséquences dommageables » (Drobenko, 2014).

Il s'agit d'un cas très particulier dans le traitement des dommages environnementaux. Il ne sera pas traité précisément dans ce rapport.

Deux points méritent tout de même d'être évoqués.

Le premier est révélateur de la disposition de l'État à envisager la **réparation** du dommage écologique. En effet, dans le cas où une personne publique est coupable d'un dommage environnemental, le préjudice écologique lié n'est pas réparable (Gatet A., 2014).

L'autre point important est l'**accès à la transaction** pour des associations agréées via le tribunal administratif. Cet élément a notamment été relevé dans l'affaire de la pollution du Vidourle dans l'Hérault. Lors du procès au pénal en 2014, la commune et Mme le maire ont été reconnue en partie coupable de la pollution de la rivière (le faits remontent à avril 2011) ayant entraîné une forte mortalité piscicole. « Le juge du Tribunal Correctionnel a renvoyé les

associations à se porter partie civile au Tribunal administratif pour demander des réparations. « C'est une bonne chose, estimait l'avocate de la prévenue, car on va pouvoir envisager des transactions avec les associations. » »⁷

b) Les suites pénales

« Le **contentieux pénal** de l'eau intervient dans un cadre procédural précisément déterminé, mais sa résolution peut trouver un aboutissement par une **transaction**. Il est déterminé par la rédaction d'un **procès-verbal** préalable à toute la procédure. » (Drobenko, 2014)

Le Code de Procédure Pénal (CPP) stipule à l'article 40-1 les différentes voies de traitement pénal d'une infraction. Ainsi, lorsque le Procureur de la République est informé d'une non-conformité, celui-ci « décide s'il est opportun :

- Soit d'engager des poursuites,
- Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites,
- Soit de classer sans suite la procédure. »

Dans le domaine environnemental, les infractions relevant des autorités pénales et les sanctions associées sont encadrées par le Code de l'Environnement (Art L173-1 à L173-12 ainsi que Art. L216-6 à L216-13). Les délits pouvant relever de poursuites pénales sont :

- Le défaut d'autorisation (Art. L173-1 C Env)
- Le non-respect d'un Arrêté de Mise en Demeure (AMD) (Art. L173-2 C Env)
- La pollution des eaux (Art. L216-6 C Env)
- Le non-respect du débit minimum (Art. L216-7 C Env)

i. La transaction pénale

Comme évoqué dans la première partie de cette synthèse, le principe de transaction entre les autorités et un pollueur existe depuis la fin du 19^{ème} siècle et a été encouragée depuis une circulaire de 1970. « Elle constitue une mesure permettant à l'auteur d'une infraction de compenser une poursuite pénale par une indemnité. » (Drobenko, 2014)

Cette incitation est toujours d'actualité, comme le précise la circulaire du 12 novembre 2010 : « Lorsqu'une infraction est constatée, et en dehors des cas de réitération, **le recours à la transaction pénale sera encouragé** en ce qu'elle permet, à l'initiative de l'autorité administrative et avec la validation du procureur, de faire cesser l'infraction, éviter son renouvellement et réparer le dommage. Les modalités de mise en œuvre de la transaction seront précisées localement avec les parquets. » (Ministère, 2010)

Ces consignes sont appliquées dans les protocoles d'accord quadri-partites ONEMA-ONCFS-Préfet-Parquet.

La transaction pénale est encadrée par l'article 41-1-1 du CPP ainsi que l'article L173-12 du C.Env :

« L'autorité administrative peut, **tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement**, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le présent code. »

La procédure est détaillée à l'ANNEXE II sous forme de logigramme.

La transaction apparaît initialement sous forme de **proposition de transaction** « proposée par l'administration et acceptée (ou non) par l'auteur de l'infraction ». Elle doit être « homologuée par le procureur de la République » (L173-12 du C.Env)

« La proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges. »

⁷ Midi-Libre, 12/11/2014, Pollution du Vidourle, « le risque zéro n'existe pas ».

Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont **le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue**, ainsi que, le cas échéant, les **obligations** qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à **réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux**. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations. »
« **L'action publique est éteinte** lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction. » (Ministère, 2014). Si le contrevenant ne remplit pas toutes ces conditions, la procédure de contentieux pénal est lancée.

En pratique, une grande majorité des procès-verbaux établis (~75-80%) par les autorités aboutissent à une procédure de transaction pénale (Monnier D., 2014).

Elle a l'avantage de permettre une remise en état dans un délai donné, ce qui est un objectif majeur de l'ONEMA (Monnier D., 2014). Elle permet aussi de désengorger les tribunaux qui sont souvent surchargés (Loupsans D., 2014).

Plusieurs inconvénients notables sont cependant à prendre en compte :

- La transaction est **peu dissuasive** de par sa prolifération depuis les années 70 et les faibles montants d'amendes imposés (Loupsans D., 2014). De ce fait, elle « déresponsabilise les acteurs socio-économiques » et « révèle un Etat de droit « transigeant » » (Drobenko, 2014). « Cela équivaut parfois à reconnaître le droit de polluer à celui qui paye » et « légitime alors les comportements écologiquement les plus discutables » (Prieur, 2011).
- lors du colloque « Environnement et polices », Dominique Guihal note le caractère « opaque » de la transaction et le fait qu'elle « n'est pas le fruit d'un examen contradictoire par l'autorité juridictionnelle » (Thénault et al, 2013).
- la procédure impose de nombreux allers-retours de dossier entre les différents services (DDT(M), ONEMA, Parquet) ce qui occasionne la perte de dossiers (Monnier D., 2014).
- les contrôles de remise en état sont faiblement effectués du fait de manques de moyens sur le terrain. De ce fait, les poursuites sont dans certains cas éteintes sans réparation. (Monnier D., 2014)

ii. Le contentieux pénal

Le contentieux pénal est engagé lorsque le Procureur de la République, après examen du procès-verbal, décide que l'infraction ne doit pas être traitée par transaction (du fait de sa gravité ou du caractère répété de l'infraction) ou alors que la proposition de transaction a été refusée par l'auteur de l'infraction. La directive européenne 2008/99/CE incite les Etats à recourir à des sanctions pénales en cas de dégradation grave de l'environnement : « La directive définit un ensemble minimal d'infractions graves à l'environnement et impose aux États membres de prévoir des sanctions pénales plus dissuasives à l'encontre de ce type d'infractions, lorsqu'elles sont commises intentionnellement ou du fait de négligence grave. »⁸

Il y a deux issues possibles à un contentieux pénal : le classement sans suite et la condamnation.

Le procureur peut classer une affaire « sans suite » de manière tout à fait « discrétionnaire et sans possibilité d'appel » (Drobenko, 2014). En 2003, 53% des affaires jugeables ont été classées sans suite dans le domaine environnemental, contre 32% pour le contentieux pénal général (Thénault et al, 2013).

Le procureur peut aussi prononcer un ensemble de peines, telles que prison avec ou sans sursis et /ou amende selon les incriminations prévues par les textes (Drobenko, 2014).

8

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/ev0012_fr.htm

Des peines complémentaires peuvent être appliquées : affichage et diffusion de la décision prononcée, confiscation ou immobilisation de matériel, interdiction d'exercer une activité professionnelle. Même si l'amende est au cœur de la sanction pénale, les montants demandés sont en moyenne très faibles (~2000-5000€) (Thénault et al, 2013).

Lors du colloque du Conseil d'Etat, Dominique Guihal dresse un portrait très sombre du contentieux pénal, dénonçant une « **efficacité faible** avec des sanctions non dissuasives, des **poursuites rares et décevantes**, des obligations de réparation peu appliquées car non-suivies. » À cela, il faut ajouter que les procédures peuvent être longues, jusqu'à 10 ans, du fait qu'elles ne sont clôturées qu'une fois tous les recours utilisés (Thénault et al, 2013).

Cette faible répression s'explique du fait que « Les procureurs n'évaluent pas toujours à leur juste mesure la gravité des actes de pollution et parce qu'ils disposent rarement d'une masse critique d'affaires permettant de conduire une politique pénale » (Conseil d'Etat, 2010).

La répression pénale présente néanmoins un rôle de dissuasion fort du fait des sanctions applicables, ainsi que de la diffusion des jugements (Drobenko, 2014). Le Conseil d'Etat la considère de ce fait défailtant mais complémentaire des poursuites administratives.

Dominique Guihal note cependant lors de son intervention qu'il existe une exception dans le domaine environnemental, celui du traitement des rejets volontaires d'hydrocarbures par les navires. Les amendes sont d'un montant élevé (entre 300 et 800 k€), sans aucun classement sans suite d'affaires élucidées, et sans cassation des jugements, grâce à une bonne coopération entre l'administration et le parquet ainsi qu'à l'existence de juridictions spécialisées dans le domaine maritime (Thénault et al, 2013).

Un exemple intéressant est le procès Protex/Synthron en 2008, suite au déversement de produits chimiques dans un cours d'eau entraînant une forte mortalité piscicole. Le Tribunal de Grande Instance de Tours a condamné cette société à une amende de 75 000 € (amende maximale) plus 4 amendes de 7 500 €, à comparer avec un chiffre d'affaire au niveau international de 155 millions d'euros déclarés en 2014. Le tribunal a ordonné la publication du jugement dans plusieurs journaux comme peine complémentaire à ces amendes « indolores ».⁹

c) Les suites au civil : le contentieux civil

L'ouverture du contentieux civil se fait généralement à la suite d'un procès au pénal pour réparer les préjudices des victimes qui se sont portées partie civile. C'est le rôle général de l'action civile de « réparer le dommage subi ». (Drobenko, 2014). Les affaires jugées au pénal sont réservées aux infractions « graves », il en est donc de même pour les poursuites au civil. D'un point de vue pratique, les instances au pénal et au civil siègent toutes les deux au Tribunal de Grande Instance. Le juge pénal peut donc prendre la casquette de juge civil et réparer le dommage infligé aux parties civiles. Il est aussi possible pour une partie civile de réclamer un jugement civil sans passer par le Procureur de la République (responsable des instructions pénales). (Gatet A., 2014)

Les parties civiles sont essentiellement représentées par des associations agréées de protection de l'environnement et les fédérations de pêche (Art L142-2 C.Env), et plus rarement par certains établissements publics, institutions, agences comme l'ONEMA, les agences de l'eau, l'ADEME,... (Art L132-1 C.Env).

Du fait des « lacunes du droit spécial de l'environnement », notamment les difficultés d'application de la LRE, « le fondement juridique de l'action se trouve le plus souvent dans les régimes traditionnels de responsabilité prévus aux articles 1382 et suivants du Code civil ou, parfois, dans la théorie jurisprudentielle des troubles anormaux du voisinage » (Aguila, 2012) (Jegouzo et al., 2013).

⁹ Jugement correctionnel du 24 juillet 2008, Tribunal de Grande Instance de Tours, jugement 1747D

La problématique majeure du tribunal civil est la reconnaissance du préjudice écologique et de sa réparation. « En principe, en droit de la responsabilité civile, **un dommage, pour être réparable, doit avoir un caractère personnel.** » Une atteinte à l'environnement peut être à l'origine de préjudices individuels directs pour des personnes physiques ou morales. Mais elle peut au contraire affecter **exclusivement** la nature, sans qu'aucune personne ne soit victime, au moins de façon directe et immédiate (Aguila, 2012).

Du fait de ce socle législatif inadapté, les juges peuvent s'appuyer sur les jurisprudences judiciaires en la matière. La plus notable est celle du procès Erika qui a abouti à la reconnaissance, en droit commun de la responsabilité civile, de la notion de préjudice écologique et de son caractère réparable (Jegouzo et al., 2013). Mais ces jurisprudences sont utilisées de manières inégales (Loupsans D., 2014), interviennent en ordre dispersé, sont sources d'insécurité juridique et aboutissent à des solutions parfois discutables. Ces tentatives réparent un préjudice moral et non le dommage environnemental. Sous couvert de « dommage écologique », les juges visent souvent en réalité une atteinte à l'image d'une collectivité territoriale ou à l'intérêt moral d'une association. Le risque est aussi celui du cumul des indemnisations, et donc des doublons (Aguila, 2012).

La réparation peut s'effectuer soit par l'octroi de dommages et intérêts soit par une action en réparation/réparation en nature (Drobenko, 2014).

Les dommages et intérêts indemnisent le préjudice. Il faut cependant discerner le préjudice moral, matériel, (...) du préjudice écologique. La fixation d'une indemnité en cas de dommage écologique est toujours très délicate pour le juge. « En cas de pollution des eaux, la jurisprudence prend comme méthode d'évaluation la référence à la surface de l'eau affectée sur la base de 0,15 €/m² de surface polluée. Cette évaluation peut s'avérer sans référence au dommage réellement causé (Prieur, 2011).

Dans le cas du procès Erika, les dommages et intérêts aux parties civiles l'ont été au titre du préjudice matériel (= manque à gagner), préjudice d'image, préjudice moral, et pour la première fois le préjudice écologique.

Une des problématiques de la réparation par dommages et intérêts est que les bénéficiaires sont libres d'en faire usage et n'ont pas à justifier l'affectation des fonds (Drobenko, 2014). C'est l'une des différences avec les dommages et intérêts versés pour les dommages écologiques aux USA, où les sommes versées sont utilisées pour la réparation du dommage ou la recherche. En France, ils peuvent être utilisés pour d'autres fins, comme ce fut le cas après la marée noire de l'Amoco-Cadiz où les dommages et intérêts des communes ont été utilisés pour la construction d'infrastructures communales et très peu pour la protection environnementale (Fourcade, 2011).

3) QUELLE EFFICACITE DE LA JUSTICE FACE AUX DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX ?

A. EFFICACITE ACTUELLE DE LA JUSTICE FACE AUX DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

Il faut tout d'abord évoquer l'efficacité des polices sur le terrain. Malgré les manques de moyens humains et le manque de soutien des acteurs socio-économiques, les établissements assurant la police de l'eau sur le terrain assurent un suivi sur le terrain aussi efficace que possible. 23 000 fiches de non-conformité sont rédigées tous les ans (Monnier D., 2014). Cependant, un grand nombre de procès-verbaux sont classés sans suite, ce qui aboutit à une perte de légitimité des inspecteurs de l'environnement. Les agents subissent des pressions et même des agressions lors de leurs actions sur le terrain. (Loupsans D., 2014). Leurs conditions d'intervention dépendent donc de l'efficacité de la justice et des sanctions administratives, pénales et civiles.

Au niveau administratif, notamment au niveau des procédures ICPE, les mesures prises « au quotidien » pour la protection des milieux sont bien maniées par les préfets. L'élargissement

de ces procédures hors des ICPE décidée en 2012¹⁰ est dans ce sens une bonne chose et vectrice de simplification pour les autorités administratives (Thénault et al, 2013). Leur grande faiblesse est leur manque de dissuasion, notamment dû au besoin de prise en compte des problématiques locales (sites orphelins, emploi,...).

Au niveau pénal, la possibilité de transaction est un outil très utilisé mais dénué de toute dissuasion. Les montants d'amendes sont souvent faibles et les réparations demandées peu suivies par les autorités. Elle concerne les affaires d'atteinte aux milieux d'importance « moyenne », les plus importantes étant traitées prioritairement vers le Tribunal de Grande Instance.

Les sanctions par contentieux pénal peuvent être dissuasives de par la publication des jugements, mais les montants des sanctions sont très souvent « très faibles ». Néanmoins, lors du colloque du Conseil d'Etat sur l'environnement et ses polices, le préfet Thénault soulignait l'importance des sanctions pénales qui sont « indispensables » et « bénéfiques à l'action administrative de par leur dissuasion » (Thénault et al, 2013). Cet avis est à nuancer avec celui du Conseil d'Etat en 2010 qui considère que « la faiblesse de la police administrative de l'eau n'est pas compensée par la vigueur de la répression pénale. L'indulgence de cette dernière s'ajoutant en l'état actuel du droit et de la jurisprudence à celle des sanctions administratives » (Conseil d'Etat, 2010).

Du fait de ce tableau mitigé, l'efficacité du système judiciaire français à traiter les dommages environnementaux et réparer le préjudice écologique repose sur les poursuites au civil.

La procédure civile a aujourd'hui pour unique vocation de réparer les préjudices aux personnes et au patrimoine et non les atteintes à l'environnement. Cela doit être nuancé du fait de la possibilité des associations agréées de demander réparation pour atteinte à l'environnement depuis 1995 (Art L142.2) et l'existence de la jurisprudence Erika qui reconnaît explicitement le préjudice écologique réparable. Mais l'utilisation de ces outils est faite en ordre dispersé, sans cohérence nationale, ce qui induit des inégalités de traitement des préjudices écologiques, avec des juges qui ont la souplesse ou la sensibilité environnementale pour les utiliser et d'autres non (Loupsans D., 2014).

La LRE, intégrée au Code de l'Environnement en 2008, avait pourtant pour rôle de réparer les préjudices écologiques. Mais comme le commente le juriste Laurent Neyret, « en pratique, cette loi n'a jamais fait l'objet d'une application en France, malgré l'existence avérée de nombreuses affaires de préjudices écologiques. La rupture d'un oléoduc en plaine de Crau, l'affaire de Donge de fuites d'hydrocarbures, ou encore les fuites de produits chimiques dans une papeterie près de Bordeaux. Il y a plusieurs raisons : les conditions exigées sont très rigoureuses, et le droit qui en résulte est très complexe. Autre raison, en France en particulier, le pouvoir de poursuite des pollueurs est concentré dans les mains du préfet » (Neyret, 2013). La réparation des préjudices écologiques est un point très sensible lui-aussi. Par sa définition, un dommage environnemental est souvent irréversible. De plus, la valeur de l'environnement est incommensurable. À partir de ce constat, « aujourd'hui, les juridictions judiciaires ordonnent le plus souvent une **réparation** par équivalent monétaire. Mais comment chiffrer, en argent, un tel préjudice ? De plus, les bénéficiaires de ces sommes ne sont pas tenus de les affecter à une action réparatrice » (Aguila, 2012). Lorsque la réparation en nature est demandée par le juge, le contrôle des réparations effectives sur le terrain est faiblement effectué. Il n'y a en effet pas d'autorité en charge des contrôles de remise en état, et ceux qui sont sur le terrain (ONEMA, DDT(M)) n'ont pas les moyens humains d'assurer ce suivi. Les associations peuvent parfois contrôler la remise en état (Loupsans D., 2014).

B. QUELLE EFFICACITÉ DEMAIN ?

L'avocat Yann Aguila fait le constat « qu'il existe aujourd'hui des atteintes à l'environnement, que chacun peut observer, et dont certaines, pourtant, ne sont pas réparées » et que « cette

¹⁰ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

absence de réparation vient en grande partie des lacunes du droit » (Aguila, 2012). À partir de ce constat, du rapport du Conseil d'Etat en 2010 et du rapport Lepage en 2013, la garde des Sceaux, Mme Christiane Taubira, a mis en place en 2013 un groupe de travail pour « introduire dans [le] droit [français] un principe général de responsabilité pour préjudice écologique » sous la direction du Professeur Jegouzo. Ce groupe a par ailleurs pu s'appuyer sur le rapport de la Commission environnement du Club des juristes « Mieux réparer le dommage environnemental » paru en janvier 2012.

Ces rapports proposent des réformes pour « clarifier le droit applicable » (Aguila, 2012) et ainsi donner des outils aux juges pour améliorer l'application du principe « pollueur – payeur » et la réparation du préjudice écologique. Le rapport Jegouzo regroupe dix propositions, dont les principales sont expliquées ci-dessous :

- **Inscription du préjudice écologique dans le Code Civil.** Cela clarifierait le droit civil et rendrait la notion plus accessible. Ainsi, un panel plus large de personnes pourrait demander la réparation du préjudice écologique, y compris le procureur de la République.

Cette proposition a déjà fait l'objet d'une proposition de loi déposée au Sénat en mai 2012 par le sénateur Bruno Retailleau et transmise à l'Assemblée Nationale en mai 2013.

Antoine Gatet, en tant que juriste, estime qu'il serait plus efficace d'inscrire le préjudice écologique dans le Code de l'Environnement au lieu du Code Civil (Gatet A., 2014). Laurent Neyret, un autre juriste, explique que « le code civil est d'un accès très facile pour les juges, pour les avocats, et que cela permet une accessibilité renforcée à la question du préjudice écologique. C'est pour cela qu'on l'a préféré au code de l'environnement, beaucoup moins connu » (Neyret, 2013).

- Création d'une **Haute autorité environnementale**, qui serait une « autorité administrative indépendante garante du respect de l'environnement » (Jegouzo et al., 2013), la version française de l'EPA (USA) (Neyret, 2013). Elle aurait une « mission générale d'évaluation, de régulation et de vigilance quant à la prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement. » (Jegouzo et al., 2013). Elle serait notamment « chargée de suivre l'utilisation des réparations versées en la matière. » (Neyret, 2013)
- **Spécialisation des juridictions**, ce qui consiste en la désignation d'« un ou plusieurs magistrats du parquet [...] pour exercer les compétences relatives à la réparation des atteintes à l'environnement » (Jegouzo et al., 2013). Cela permettrait de répondre à la « dispersion des juges » critiquée par le Pr. Trébulle lors du colloque sur les polices de l'environnement (Thénault et al, 2013). Cette spécialisation existe déjà pour la protection du littoral maritime et est utilisée dans le cas de pollution aux hydrocarbures, ce qui explique en partie l'efficacité de ces juridictions. Cela inclurait aussi la mise en place d'audiences spécialisées, dédiées aux atteintes à l'environnement, pour bien différencier le traitement de ce type de dossiers (Gatet A., 2014).
- Consacrer le principe de **réparation en nature du préjudice écologique** afin « d'affirmer le principe selon lequel la réparation du préjudice écologique se fait **par priorité en nature** » (Jegouzo et al., 2013) et ainsi limiter le versement de dommages et intérêts pour lesquels aucun suivi ni obligation d'imputation n'existent.
- Création d'un **fond de réparation environnemental**, une « structure dédiée » qui permettrait « la mise en œuvre du principe d'affectation des dommages et intérêts à la réparation de l'environnement ». Il serait nourri par le « produit des amendes civiles et d'autres condamnations. » (Jegouzo et al., 2013).
- **Consacrer l'amende civile**, « afin d'obtenir un effet **effectif** » et ainsi « **dissuader** les potentiels auteurs de dommages environnementaux [...] et financer les coûts de réparation » (Jegouzo et al., 2013). Cette amende serait « **proportionnée** à la gravité de

la faute commise, aux facultés contributives de l'auteur ou aux profits qu'il en aura retirés. » Son montant ne pourrait pas dépasser deux millions d'euros, mais elle pourrait atteindre « dix fois le montant des profits ou de l'économie réalisés ». Cette amende vient « **s'ajouter à la réparation du préjudice écologique** », là où, « à ce jour, le juge ne peut pas condamner à une amende civile si un texte ne le prévoit pas » (Neyret, 2013). Un autre grand intérêt résiderait dans la punition d'une multinationale, « personne morale » dont une filiale serait jugée responsable intentionnellement d'un dommage environnemental. Dans ce cas, l'amende pourrait être portée jusqu'à « 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial » (Jegouzo et al., 2013).

CONCLUSION

Les difficultés à définir précisément et de manière robuste le préjudice écologique en termes de droit est significatif de l'état actuel du traitement des dommages environnementaux en France. Les explications sont multiples, en commençant par des fondements anciens à notre droit, en allant jusqu'à la prise en compte politique tardive et limitée des problèmes environnementaux. De ce fait, la France dispose aujourd'hui d'un droit mal structuré et mal adapté à la reconnaissance et à la réparation du préjudice écologique.

Pourtant, les polices de l'environnement, spécialisées chacune dans leur domaine, comme l'eau et les milieux aquatiques, ont su se réformer au cours des dernières années. Il en reste néanmoins qu'elles manquent aujourd'hui de légitimité et de soutien sur le terrain. Cela ne passera que par un meilleur suivi des dossiers tout au long de la chaîne et l'application de sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ».

Lorsque la justice se met en route sur ces problématiques, les juges doivent composer avec un droit non spécialisé et des régimes traditionnels de responsabilité en droit civil. Il y a bien des jurisprudences, comme celle de l'Erika, pour partiellement combler ces lacunes, mais elles n'assurent pas un traitement uniforme sur tout le territoire. La situation est en effet complexe, notamment du fait de la diversité des contextes, de la diversité des intéressés, de la diversité des autorités, etc...

L'Etat français est lucide sur la réalité de ce constat et a entamé des réformes depuis le début des années 2000 et plus spécifiquement depuis 2010. Les propositions issues du travail de groupes d'experts reconnus devraient permettre de mieux reconnaître et de mieux réparer le préjudice environnemental. À ces réformes il faut ajouter celles concernant les collectivités territoriales ainsi que la création annoncée de l'Agence Française de la Biodiversité. Quel sera l'impact sur l'efficacité des polices et sur le traitement et le suivi des affaires ?

Les Français ne doivent pas tout attendre de ces réformes mais continuer de s'impliquer selon le principe de participation de la charte de l'environnement. Comme l'indique B. Drobenko, « dans un contexte de réduction des moyens des acteurs publics, voire d'insuffisance des suivis judiciaires, les associations agréées apparaissent de plus en plus comme les garantes de la préservation de l'intérêt général inhérent aux polices de l'eau et à leur respect. » (Drobenko, 2014)

BIBLIOGRAPHIE

- Aguila Y., 2012. Dix propositions pour mieux réparer le dommage environnemental. *LexisNexis Environnement*, 7, pp. 1-8.
- Conseil d'Etat, 2010. *L'eau et son droit*. Paris, La Documentation française, 582 p. Rapport public.
- Cuif M., Hagenmuller P., Labbas M., Lemaire B., 2010. *Comment la protection du poisson permet de retracer l'histoire de la qualité des petites rivières urbaines d'Île-de-France au XXème siècle ?*. Paris, ENGREF - AgroParisTech, 48 p. Rapport de groupe d'élèves, EAU1.
- Drobenko B., 2014. *Introduction au droit de l'eau*. 1re éd. Paris, Editions Johanet, 472 p.
- Fourcade M., 2011. Cents and Sensibility: Economic Valuation and the Nature of « Nature ». *American Journal of Sociology*, 116 (6), pp. 1721-77.
- Gatet A., 2014. Une nouvelle définition du préjudice écologique proposée par la cour d'appel de Nouméa. *Droit de l'Environnement*, 228, pp. 397-401.
- Jegouzo, Y. (Coord. Scientifique), 2013. *Pour la réparation du préjudice écologique*. Paris, Ministère de la Justice, 81 p.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2010. Circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2014. Code de l'environnement.
- Neyret L., 2013. Le préjudice écologique dans le code civil : une « petite révolution juridique ». *Le Monde.fr*, 19/09/2013. Disponible sur Internet: [http://www.lemonde.fr/planete/\[...\]3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/[...]3244.html). [Consulté le 20/12/2015]
- Prieur M., 2011. *Droit de l'environnement*. 6e éd. Paris, Dalloz, 1190 p.
- Thénault M., Guihal D., Trébulle F.G., 2013. Environnement et polices. In: Conseil d'État, *Enjeux juridiques de l'environnement*, Conseil d'État, Paris. 22/01/2013. 127min. Disponible sur Internet: [http://www.conseil-etat.fr/Actualites/\[...\]/Environnement-et-polices](http://www.conseil-etat.fr/Actualites/[...]/Environnement-et-polices). [Consulté le 25/10/2014]

Entretiens :

- Alexandre O., 2014. Chef du service Environnement et Aménagement Durable du Territoire (SEADT), DDTM de l'Hérault, interview le 8/12/2014.
- Bouleau G., 2014. Socio-politologue à l'IRSTEA, entretien téléphonique le 01/12/2014.
- Cadic, N., 2014. Ancien responsable des polices ONEMA Lorraine, entretien téléphonique le 12/12/2014.
- Gatet A., 2014. Juriste en droit de l'environnement, entretien téléphonique le 18/12/2014.
- Loupsans D., 2014. Chargée de mission "acteurs et territoires" à l'ONEMA, entretien téléphonique le 5/12/2014.

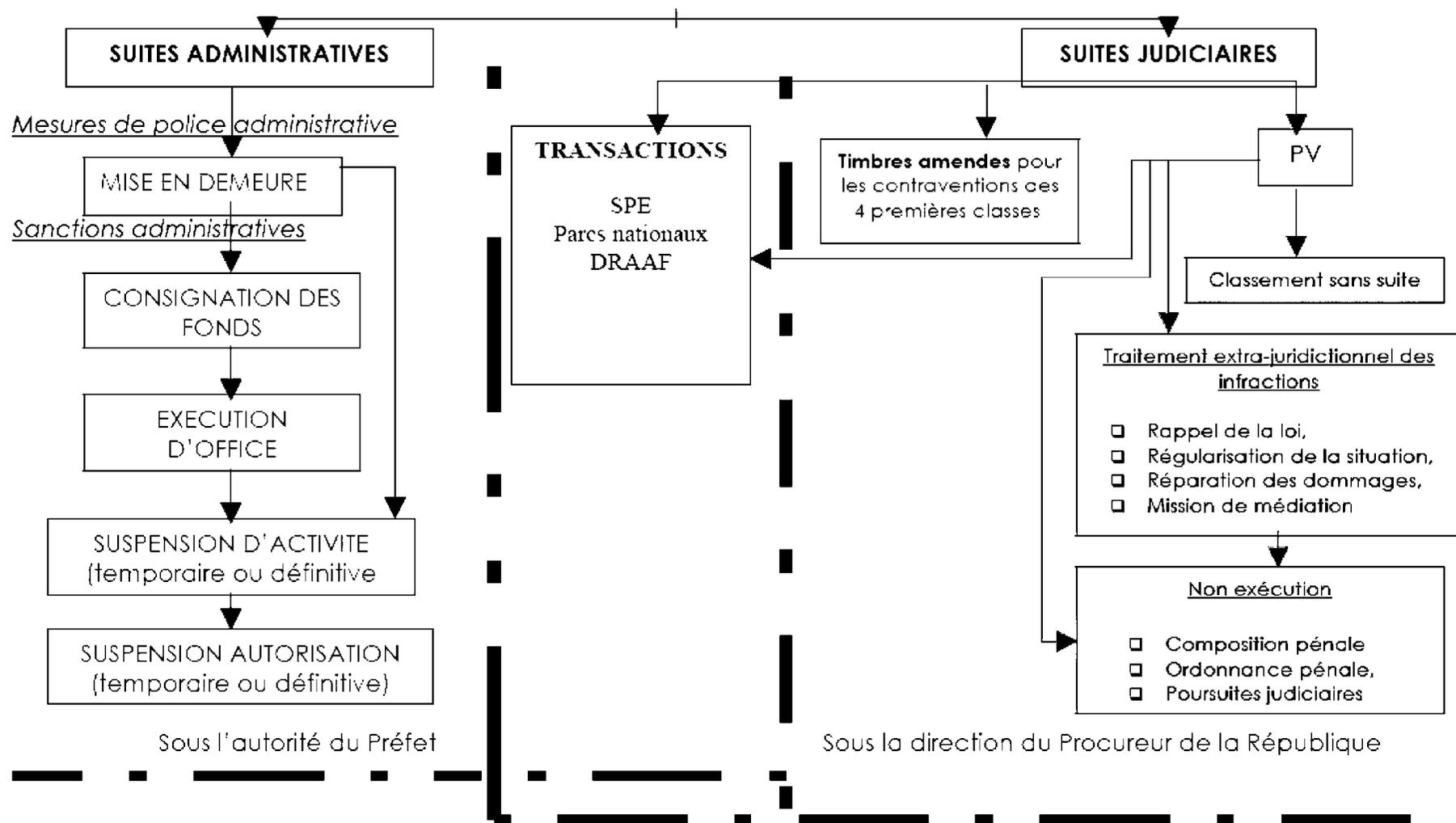
Monnier D., 2014. Adjoint au délégué inter-régional de l'ONEMA Nord-Est, entretien téléphonique le 16/12/2014.

Perez E., 2014. Contrôle des Usages, ONEMA Nord-Est, entretien téléphonique le 16/12/2014.

Ribot C., 2014. Professeure à la Faculté de Droit de Montpellier, interview le 19/11/2014.

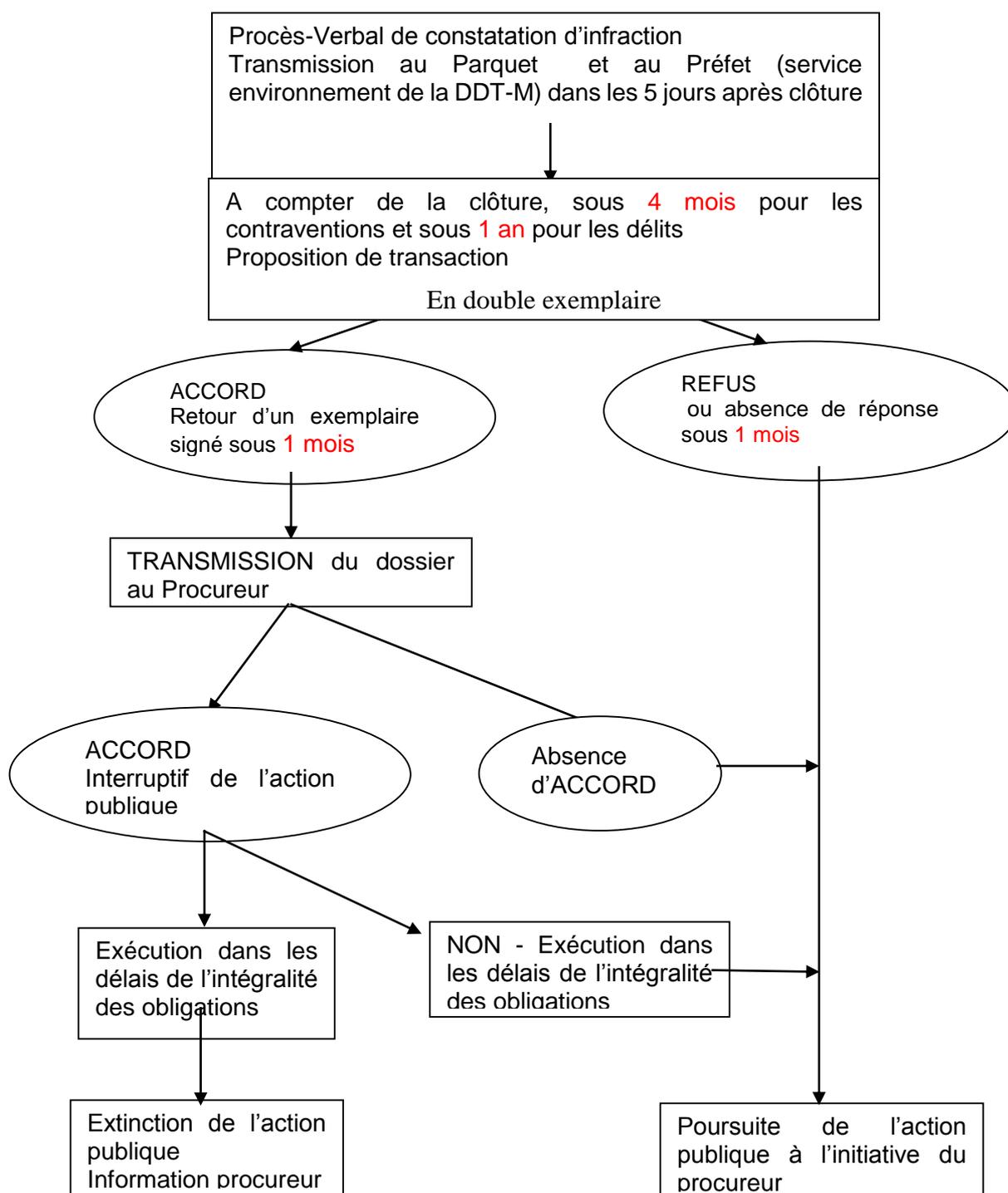
Un grand **MERCI** aux personnes nommées ci-dessus pour le temps consacré à répondre à mes questions et à m'éclairer sur la réalité du terrain.

ANNEXE I SUITES DONNEES AU CONTROLE : DETAIL DES SUITES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES



Source : (Ministère, 2010)

ANNEXE II TRANSACTION PENALE : LOGIGRAMME



Source : Guide méthodologique de mise en œuvre de l'ordonnance 2012-34 dans les domaines de l'eau, de la nature et des sites - ONEMA, version du 18 août 2014

ANNEXE III LEXIQUE DE NOTIONS JURIDIQUES

Sources :

- <http://www.justice.gouv.fr/les-mots-cles-de-la-justice-lexique>
- [Wikipedia](#)

Partie civile

Lorsqu'une personne est victime d'une infraction et qu'elle subit un préjudice, elle peut demander réparation contre son auteur. Ce terme désigne également une procédure (la plainte avec constitution de partie civile) permettant à une victime de saisir, soit le juge d'instruction, soit le tribunal compétent, pour obtenir réparation.

Préjudice

Domage subi par une personne dans ses biens, son corps, ses sentiments ou son honneur. Il peut être dit :

- d'agrément : Domage qui résulte, généralement à la suite d'un accident corporel, de la privation de certains actes de la vie courante. Exemple : l'exercice d'une activité artistique, d'un loisir, d'un sport...
- corporel : Atteinte portée à la santé ou à l'intégrité physique ou mentale d'une personne. Exemple : blessure, infirmité...
- matériel : Domage portant sur les biens. Exemple : dégâts, dégradations matérielles, perte d'un revenu ou d'un élément du patrimoine.
- moral : Domage d'ordre psychologique. Exemple : souffrance liée à la perte d'un être cher.

Responsabilité civile / Responsabilité pénale

(Wikipedia)

La **responsabilité civile** est un domaine du droit, dans les traditions de droit romano-germaniques, visant à réparer le non-respect d'une obligation ou d'un devoir envers autrui. Il vise à indemniser une victime. (Wikipedia)

La **responsabilité pénale** consiste à répondre en justice du dommage causé par la contravention à une norme légale pénale censée protéger l'ordre public. La mise en œuvre de cette responsabilité a pour spécificité de pouvoir aboutir à un emprisonnement légal ou à une amende.

La responsabilité civile s'oppose fréquemment à la responsabilité pénale. Dans le premier cas, l'objectif est d'indemniser le préjudice subi par une personne alors que dans le deuxième cas, il s'agit de répondre face à l'État de la violation d'une règle (menant généralement à une amende ou à l'emprisonnement).

Mise en demeure

La mise en demeure (du latin mora, retard) est une interpellation formelle qui déclenche les intérêts de retard mais elle constitue surtout un moyen de pression pour inciter officiellement une personne à s'acquitter de ses obligations.



648 rue Jean-François Breton – BP 44494
34093 MONPELLIER CEDEX 5

Tél. : (33) 4 67 04 71 00

Fax. : (33) 4 67 04 71 01

www.agroparistech.fr



*Office
International
de l'Eau*

15 rue Edouard Chamberland
87065 Limoges Cedex

Tél. (33) 5 55 11 47 80

Fax. (33) 5 55 11 47 48

www.oieau.org