

De la territorialité du droit à la territorialisation du dommage écologique

4

- 68 ■ Introduction
- 71 ■ L'exposition différenciée des territoires
aux risques de dommages écologiques
- 79 ■ Des territoires inégalement réactifs face
aux dommages écologiques occasionnés
- 82 ■ Les enjeux liés à la spécialisation territoriale
en matière de litiges environnementaux
- 88 ■ Conclusion
- 89 ■ Fiche de synthèse





I Introduction

Droit et territoire sont deux éléments étroitement liés. Le **territoire du droit**, qui doit être entendu ici comme le territoire national sur lequel se déploie notre droit, détermine les limites à l'intérieur desquelles s'exerce un ordre juridique, politique et administratif. À ce titre, le territoire, délimité et délimitant, est l'une des conditions de l'existence et de l'application du droit. De ce point de vue, la mise en œuvre du droit repose aussi sur l'identification du périmètre d'intervention de chaque juridiction (administrative ou judiciaire). À ce titre, l'appellation « carte judiciaire » (Figure n°22) rend compte d'un autre aspect relatif à ce lien en désignant la répartition géographique des juridictions sur le territoire national. Concrètement cela signifie qu'en cas de dommage écologique, la juridiction territorialement compétente est, sauf disposition contraire, notamment pour certaines juridictions spécialisées, celle du lieu où demeure le mis en cause, le défendeur. Ce principe de **territorialité du droit**, c'est-à-dire de répartition géographique des juridictions et qui touche à l'organisation normative du territoire, fait référence à des espaces de réception et de circonscription de la règle juridique et non des éléments déterminants de production juridique (Morand Deviller, 2006). Mais les territoires sont aussi des espaces où se déploient les usages, parfois différenciés, du droit (Commaille, 2000 ; Kirat, Lefranc, 2004). Ceci tient au fait qu'il n'existe pas un mais des territoires (Moine, 2006) car le territoire est en réalité une polysémie savante qui renvoie à plusieurs dimensions territoriales, elles-mêmes constitutives du territoire : une dimension matérielle qui correspond au **territoire géographique** (l'espace physique), une dimension organisationnelle qui correspond au **territoire structuré** (politique, administratif, économique, etc.) et une dimension identitaire qui correspond au **territoire perçu et vécu** par ceux-là même qui l'habitent (Figure n°23, page 70).

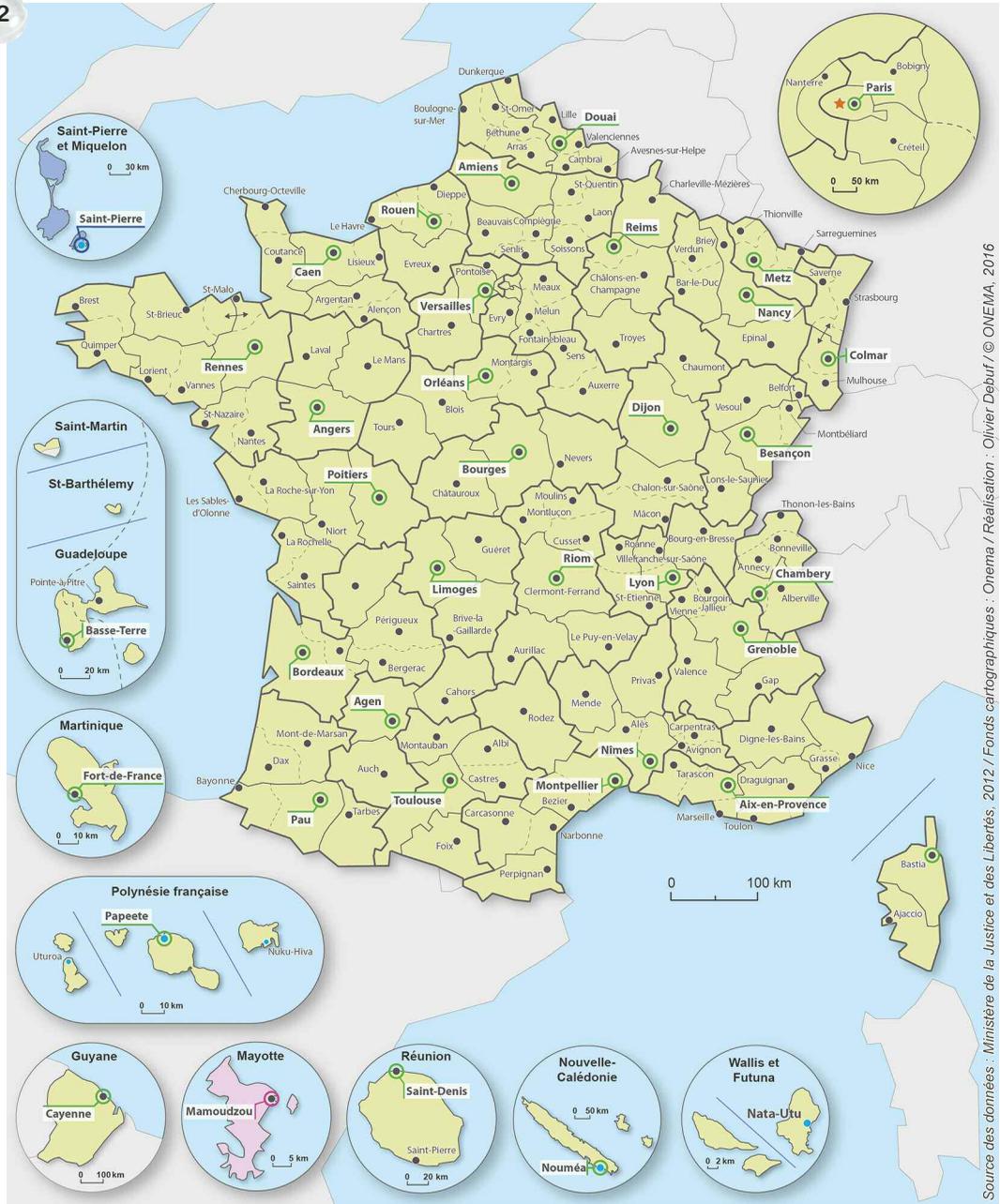
Ainsi, il faut bien avoir à l'esprit que lorsque survient un dommage écologique, c'est en réalité l'ensemble de ces dimensions territoriales qui va être impacté et par-delà conditionner la façon dont sera pris en compte (ou pas) le dommage. Ce phénomène correspond à ce que l'on appelle la **territorialisation du droit**, c'est-à-dire l'impact que les éléments du (des) territoire(s) vont avoir sur l'exercice du droit en un lieu précis (Faure, 2004 ; Auby, 2006 ; Woehrling, 2013). Ainsi, si selon le principe de la territorialité du droit, il est admis que le droit s'applique de façon une et indivisible sur notre territoire (principe de la territorialité), l'application du droit n'en demeure pas moins impactée par les caractéristiques mêmes du (des) territoire (s) (principe de la territorialisation).

Notons en particulier que le droit de l'eau développe une approche par bassin et/ou sous-bassin dont les périmètres transcendent souvent les organisations administratives et judiciaires de référence.

Parler de territorialisation du dommage écologique nous permet donc de rappeler deux choses. Premièrement, que l'exposition des territoires à un risque de dommages écologiques (aléas + vulnérabilité) varie de fait selon les territoires. Deuxièmement, que si les territoire(s) sont plus ou moins exposés à des dommages, leur capacité de réaction une fois le dommage réalisé est également inégale tant en termes d'accès à la donnée, que de sensibilisation et mobilisation de l'ensemble des acteurs des territoires en vue d'une prise en compte juridique du problème (attachement, présence d'associations, etc).



Figure 22



Source des données : Ministère de la Justice et des Libertés, 2012 / Fonds cartographiques : Onema / Réalisation : Olivier Debut / © ONEMA, 2016

Établissements judiciaires

- ★ Cour de cassation
- Tribunal de grande instance (Art. D.211-1 du code de l'organisation judiciaire)
- Cour d'appel
- Tribunal de première instance (Art. L.511-1, L.532-1, L.552-1, L.562-1, D.532-2, D.552-1, D.552-17, D.562-1 du Coj)
- Tribunal supérieur d'appel
- Section détachée du tribunal de première instance (Art. D.552-17 et D.562-26 du Coj)
- Chambre d'appel de CA

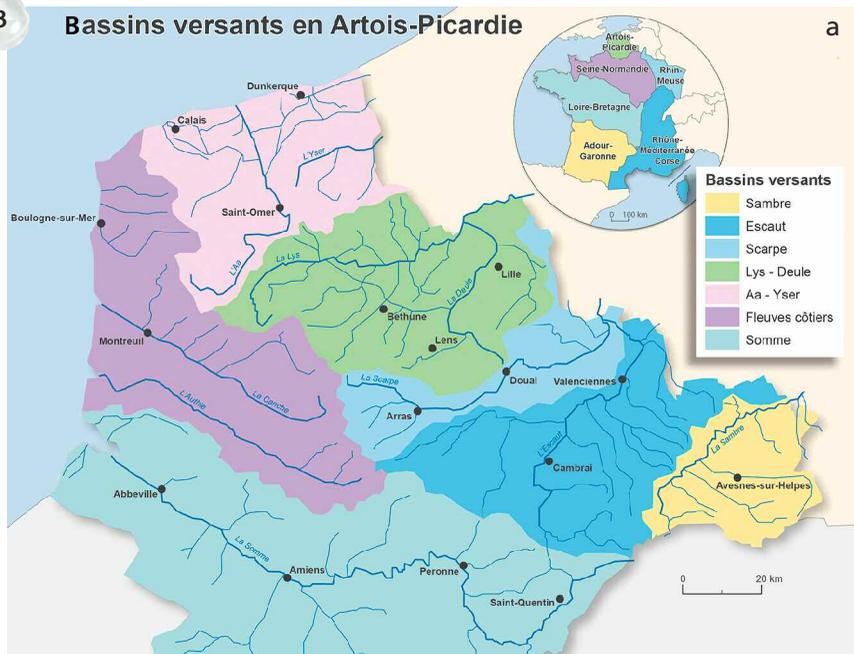
Périmètres des établissements judiciaires

- Périmètre de la cour d'appel
- Périmètre du tribunal supérieur d'appel
- Périmètre de la chambre d'appel de CA
- Ressort du tribunal de grande instance
- ↔ Même ressort de tribunal de grande instance
- Départements

La répartition des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance sur le territoire français.



Figure 23 Bassins versants en Artois-Picardie



© Agence de l'eau Artois-Picardie



© Béatrice Saurel

Une représentation des différents territoires concernés par la prise en compte des dommages écologiques :
 a) une représentation du territoire géographique ;
 b) une représentation du territoire organisationnel ;
 c) une représentation du territoire vécu.



L'exposition différenciée des territoires aux risques de dommages écologiques

Les territoires, c'est un fait, sont inégalement exposés aux risques (Melot, 2008).

Le risque peut être assimilé à un danger, à une « possibilité, probabilité d'un fait, d'un évènement considéré comme un mal ou un dommage » (Defossez, 2011).

Mesurer le degré d'exposition des territoires à un risque de dommages écologiques nécessite donc de considérer deux variables non exclusives l'une de l'autre :

- l'exposition des territoires aux aléas de nature anthropique ;
- la vulnérabilité des populations et structures d'un territoire (capacité d'adaptation et de résilience).

L'**aléa** correspond à la nature, à l'occurrence, à l'intensité et à la durée d'un phénomène menaçant.

La **vulnérabilité** correspond quant à elle à la propension d'une personne, d'un bien ou d'un territoire à subir ou à résister à des dommages en cas d'exposition à un aléa (Eau France).

Dans le cas qui nous intéresse, c'est le croisement entre l'aléa anthropique (présence d'industries, d'exploitations agricoles, de zones sur-urbanisées, etc.) et la sensibilité des milieux qui permet de déterminer si un territoire est plus ou moins exposé à un **risque de dommage écologique** (Leone, Vinet, 2006) de plus ou moins grande gravité (MEDDE, 2008).

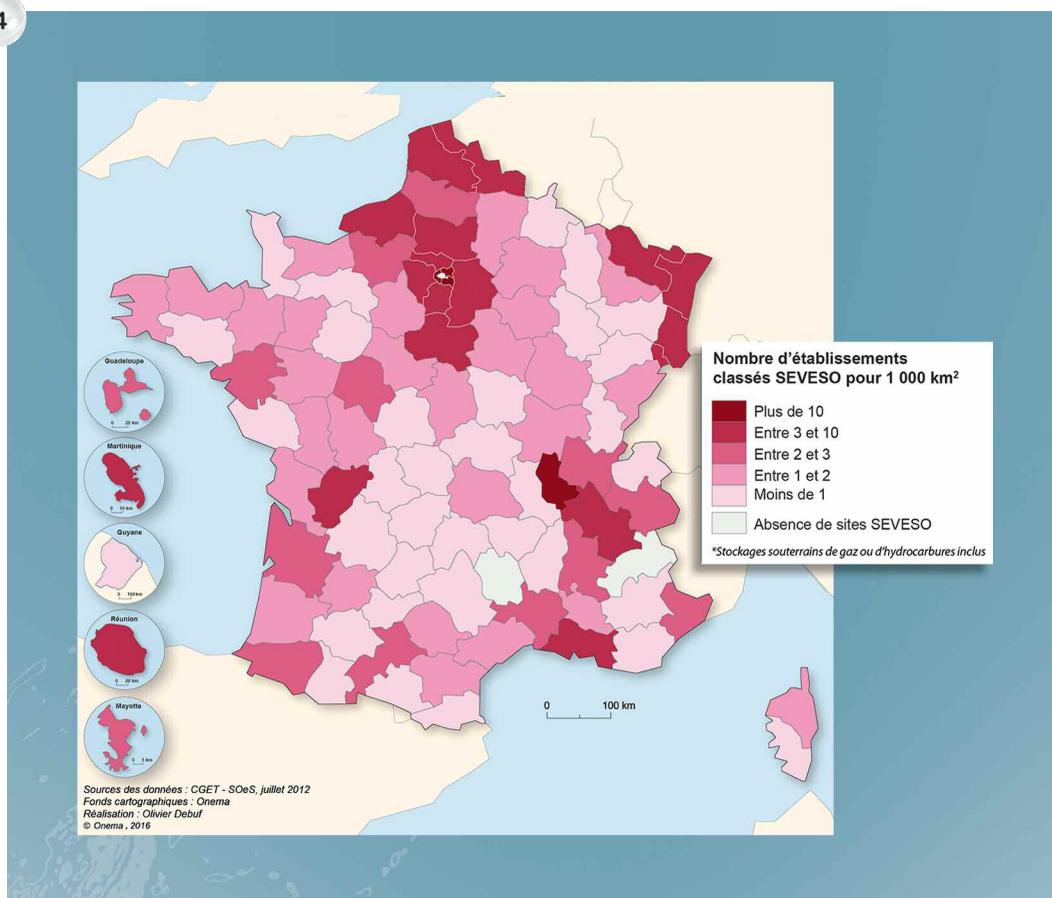
Des variations en termes d'exposition des territoires aux aléas

Des variations anthropiques ou naturelles accroissent ou diminuent l'exposition des territoires à des aléas (Figures 24 et 25). En effet, les caractéristiques physiques (c'est-à-dire matérielles) des différents espaces qui composent notre territoire (montagnes, etc.) mais aussi la répartition des eaux, la concentration des activités industrielles et agricoles, la prédisposition des territoires aux risques de sécheresse constituent des éléments qui créent une exposition différenciée des territoires aux dommages écologiques.

Ces disparités peuvent être mises en exergue au moyen d'une représentation cartographique. Les cartes des figures suivantes proposent une représentation simplifiée et illustrative de ce que l'on peut entendre par degré d'exposition des territoires à des aléas de nature anthropique (Figure 24).

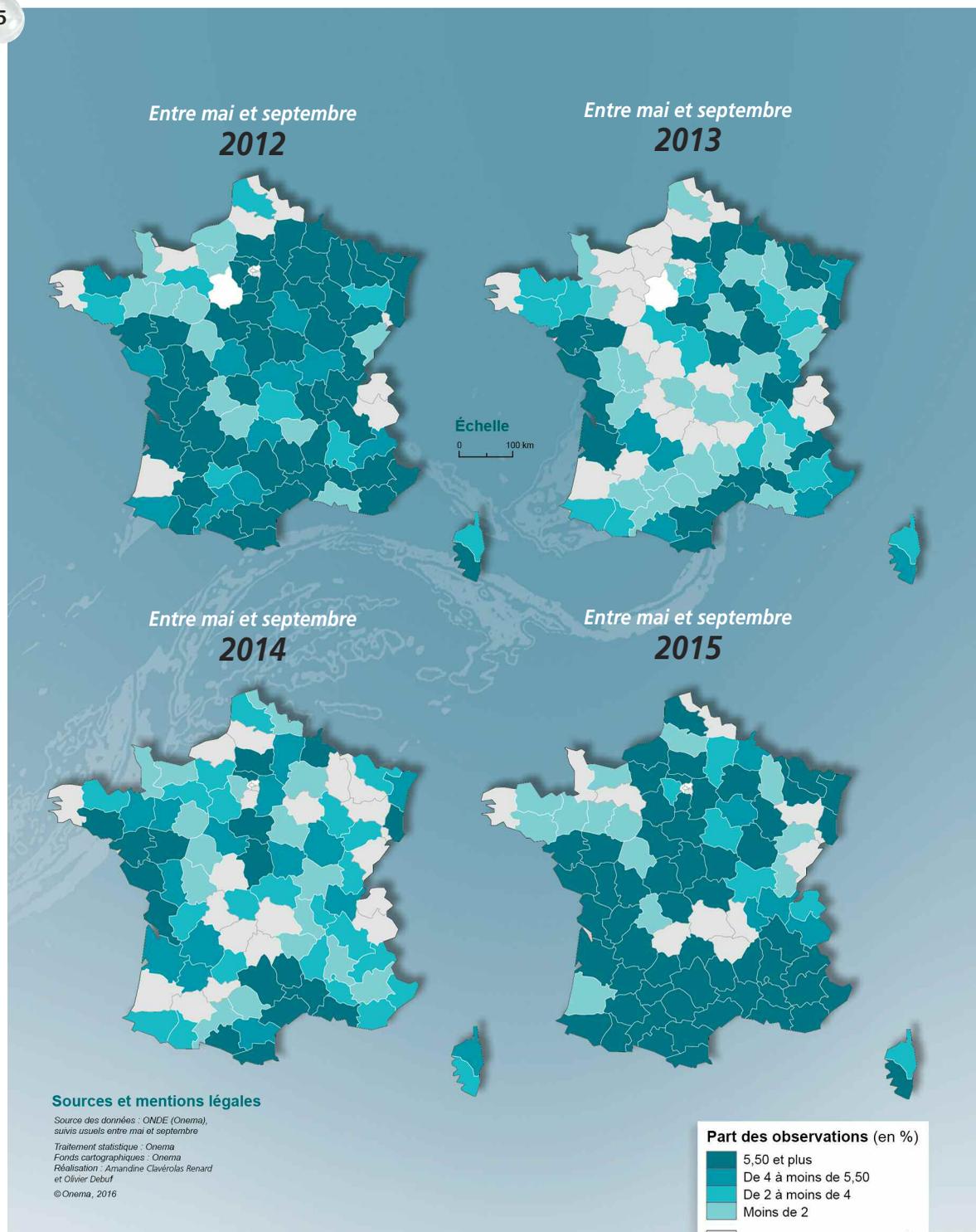
Ce type de représentation permet d'obtenir une visualisation de l'exposition différenciée des territoires administratifs (départements) par types d'aléas mais également d'en avoir une visualisation croisée en superposant éventuellement ces données.

Figure 24



Des territoires variablement exposés à des aléas de nature anthropique : l'exemple des installations classées Seveso par département en 2012.

Les installations industrielles susceptibles de générer l'un des risques les plus importants sont les installations classées Seveso. 1 097 établissements de ce type sont recensés en France. Cette carte montre qu'ils sont répartis de manière inégale sur le territoire et qu'ils sont situés majoritairement dans les départements à forte densité de population. De plus, cette carte permet d'observer qu'un quart des départements concentre 50 % de ces installations à risques. Trois départements d'Ile-de-France détiennent la densité de Seveso la plus forte.



Des disparités en termes d'exposition plus ou moins durable des territoires aux aléas naturels : l'exemple des assecs* de 2012 à 2015.

Les quatre cartes ci-dessus permettent de visualiser le degré d'exposition aux assecs*. Elles permettent de montrer sur un espace-temps s'étendant sur quatre années que si des territoires peuvent être exposés à un aléa plus ou moins épisodiquement, d'autres s'inscrivent dans une exposition récurrente à ce type d'aléas. C'est le cas ici par exemple des Pyrénées-Orientales, de l'Hérault, du Haut-Rhin, du Maine-et-Loire, etc. La récurrence des phénomènes sur des temporalités plus ou moins longues constitue un marqueur du degré d'exposition des territoires.

*L'assec est le résultat des activités humaines accentuant la pression sur les ressources en eau disponibles (souterraines et superficielles) et pouvant localement accentuer un fonctionnement hydrologique (cours d'eau méditerranéens avec étiages très marqués) ou hydrogéologique particuliers du milieu (ex infiltrations en milieu karstique, assèchement de résurgences). Il ne peut pas être considéré comme une situation naturelle résultant du seul fait du fonctionnement cyclique normal du système hydrographique



Des territoires plus ou moins vulnérables aux dommages écologiques

La vulnérabilité d'un territoire correspond à la propension à l'endommagement ou au dysfonctionnement de différents éléments (biens, activités, fonctions, systèmes) constitutifs d'un territoire et d'une société donnés (Leone & Vinet, 2005). Autrement dit, de façon générale, si l'aléa correspond au degré d'occurrence d'un dommage, la vulnérabilité concerne la propension à subir le dommage. On touche ici plus directement à la question du « territoire organisationnel » puisque la façon dont est structuré, organisé un territoire va nécessairement influencer sa **capacité de résistance, d'adaptation et de résilience**.

Les sociétés s'organisent ou non, en fonction de leurs volontés et de leurs possibilités, pour agir sur leurs vulnérabilités. C'est ce que l'on appelle, la capacité de la société à se prémunir du risque (Hewitt, 1983). La vulnérabilité du territoire, quelle qu'elle soit, se mesure à partir d'éléments divers qui ont tous pour fonction de mettre en lumière des seuils de fragilité.

Les facteurs de vulnérabilité sont en effet multiples (Figure 26).

Figure 26



© Delphine Loupsans - AFB

L'exposition à un risque de dommage écologique.

Les facteurs de vulnérabilités sont les suivants :

- **matériels** : qualité des infrastructures (ensemble des voies de communication), des installations et du bâti de la ville du fait des matériaux utilisés, des techniques de construction et du type d'habitat qui en résulte mais aussi de leur concentration. Cela concerne tant les bâtiments recevant du public que les bâtiments industriels, les PME/PMI ou encore les réseaux techniques (Kelman & Spence, 2002), etc. ;
- **immatériels** : image d'une ville ou d'une région pour les territoires touristiques, valeur patrimoniale ou sentimentale d'un bien classé au patrimoine mondial de l'humanité par exemple, etc. ;
- **environnementaux** : répartition des ressources dans l'espace et dans le temps, exposition aux vagues, à la vitesse du courant, sensibilité biologique du territoire (diversité, biomasse, abondance, résilience), etc. ;
- **institutionnels** : système de gestion des risques, échelles et domaines de compétence des organismes

concernés, qualité des relais aux niveaux national, régional et local afin de mettre en évidence les dysfonctionnements (Thouret et d'Ercole, 1994). Entrent dans cette catégorie aussi les facteurs technico-administratifs et les enjeux stratégiques et politiques susceptibles de freiner une gestion rationnelle des risques (absence de programmes de prévention, de préparation ou de réflexion sur les risques dans le cadre de la planification urbaine, opérations préventives bloquées par la pression sociale, etc.)(Gilbert, 1999 ; Gilbert & Bourdeaux, 1999) ;

■ **socio-économiques** : répartition des activités sur le territoire et dynamisme économique du territoire, proximité avec les centres actifs de la ville, liaisons économiques entre les différents secteurs d'activité, qualité de la perception des menaces ou de la mémoire qui s'atténue et se déforme avec le temps (Garry et Veyret), connaissance des moyens de protection, mauvaise diffusion de l'information entre les différents acteurs (Velasquez *et al.*) Outre cela, les menaces ne sont pas seulement perçues et vécues d'après la représentation de leurs effets, elles entrent en concurrence avec d'autres contraintes d'ordre économique et social et du coup s'en trouvent relativisées ;

■ **démographiques** : les modes d'occupation et d'utilisation des sols sont un facteur d'accroissement aux menaces ?

Cette capacité à se prémunir du risque est inégale entre les territoires. Le conseil économique, social et environnemental (2014) rappelle par exemple que les catégories socioprofessionnelles les plus démunies ont bien plus de mal à rebondir après un évènement qui affecte directement et indirectement leur patrimoine, leur cadre de vie et leurs réseaux sociaux. L'absence d'épargne les rend moins capables de réinvestir pour se relancer, et certaines petites entreprises ou entreprises individuelles peuvent souffrir. Les ministères en charge des affaires sociales et de la santé et de l'écologie (Janvier 2014) reconnaissent quant à eux que si le lien entre situation sociale, territoire, environnement, modes de vie et santé est central, beaucoup reste à faire pour faire converger les démarches, utiliser les outils existants de caractérisation des inégalités, pour progresser dans la justice environnementale, sur tous les territoires (Figure n° 27). À ce titre, le prix du foncier et des assurances constituent des indicateurs très parlants en termes de vulnérabilité humaine mais également de capacité de résistance des populations (Encadré 18, page suivante).

Figure 27



La prise en compte des inégalités environnementales au cœur des préoccupations institutionnelles.

a) Une analyse des inégalités environnementales et sociales à l'aune des territoires régionaux (ministères en charge des affaires sociales et en charge de l'écologie, 2014) ; b) Une analyse des inégalités environnementales et sociales à l'aune du territoire national (Conseil économique, social et environnemental, 2014).



Le prix du foncier : un indicateur d'exposition plus ou moins forte des populations aux dommages écologiques

Le prix du foncier étant plus abordable dans les zones exposées à de fortes pressions, les ménages à faible niveau de vie connaissent une surexposition aux nuisances environnementales. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont un exemple qui montre de manière frappante comment les inégalités environnementales s'articulent avec les conditions sociales. Les travaux de la Direction interministérielle à la ville (DIV) indiquent que les ZUS sont bien plus exposées aux risques environnementaux liés aux activités industrielles que les autres territoires : leurs habitants représentent les deux tiers de la population française totale exposée au risque industriel (CEDD, 2013).

Par ailleurs, dans la mesure où il existe une forte corrélation entre niveau de vie et prix du foncier, cet indicateur permet de se représenter la capacité d'adaptation des populations à faibles revenus (surélévation des maisons, consommation d'eau en bouteille...) dans la mesure où il constitue l'un des facteurs déterminant des **inégalités environnementales** qui à leur tour sont des facteurs importants **d'inégalités territoriales**.

Précarité énergétique, pollutions et effluents, risques industriels (sites classés Seveso), habitat déficient et bruit segmentent les territoires entre exposés et protégés et se renforcent (le foncier est plus abordable dans les zones à risque, l'isolation est coûteuse).

En revanche, la segmentation socio-économique est moins nette pour la qualité des sols, de l'eau et de l'air qui peuvent toucher des bassins et zones réputés aisés. Des enjeux écologiques majeurs se déclinent sur toutes les échelles. À la problématique du changement climatique, s'ajoute celles de l'accès à l'eau, du maintien de la biodiversité, etc. alors qu'une échelle plus locale renvoie à la précarité énergétique ou encore à l'habitat insalubre.

L'intervention de la puissance publique est alors déterminante (urbanisme, transport, habitat, etc.) et la place des inégalités environnementales est croissante dans les politiques publiques. C'est pourquoi il importe de territorialiser les objectifs et les politiques du Grenelle de l'environnement. Il est important de les lier aux questions environnementales, aux questions économiques de développement local, ainsi qu'aux questions sociales pour traiter des inégalités : en effet, les catégories les plus pauvres n'auraient probablement pas les moyens d'investir pour s'adapter aux changements. Les inégalités énergétiques, cruciales, représentent aussi un défi considérable.

Quelques chiffres

■ Dans le Comté de Fulton (Géorgie, États-Unis), pour un immeuble de bureau « moyen », l'augmentation de la distance qui le sépare du site contaminé (déterminé notamment par la toxicité, la quantité de la substance rejetée) le plus proche de 0,5 à 2 miles entraîne une hausse du prix de vente de cet immeuble de 36 %.

■ À Douai, la diminution du prix moyen d'une habitation lors de l'éloignement à la rivière Scarpe (augmentation à chaque rue) est estimée à 7,5 %. Le fait d'avoir vue sur la rivière entraîne une augmentation de 21,5 % du prix moyen.

(source Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Alsace)

La vulnérabilité inclut donc l'exposition de la population au risque, la résistance ou l'efficacité des mesures visant à prévenir, à éviter ou à réduire les risques de dommages ainsi que la résilience d'une société ou sa capacité à recouvrer son fonctionnement une fois le dommage absorbé (Thouret & Leone, 2003). Il est donc important pour l'individu ou le groupe d'individus menacés de créer un réseau de relation important et fiable, d'acquérir une certaine éducation, d'être mobile, d'avoir accès à des ressources disponibles, etc. La réponse sociale face à la vulnérabilité dépend du type de société. Dans les sociétés modernes, la réponse à la crise est le plus souvent organisée, s'appuyant sur un réseau technique et technologique efficace (appareils de mesure, de détection, de transmission de l'alerte, d'alertes) mais aussi sur une logistique de secours et de prévention optimum ; ces conditions restent onéreuses.

Les inégalités territoriales dérivant de la gestion du risque de dommages écologiques

Le risque de dommage écologique, comme l'ensemble des risques, résulte, nous venons de le voir, de la combinaison entre exposition à des aléas et potentiel sociétal pour y faire face. Or, le dommage écologique a ceci de spécifique, que contrairement à d'autres types de dommage, il n'est pas toujours localisable.

■ Une différence de prise en compte entre les effets sur le territoire directement impacté et les impacts trans-territoriaux

Un dommage impacte toujours dans un premier temps un territoire donné. C'est le **lieu de l'atteinte**. Or, cela n'empêche pas que le préjudice écologique, quant à lui, présente la plupart du temps un caractère essentiellement collectif et **trans-territorial**.

Le préjudice est d'abord collectif car s'il est ressenti par le territoire directement impacté, c'est-à-dire endommagé, il affecte aussi, très souvent, les intérêts d'une société toute entière, à la fois par la diminution de son bien-être actuel et par la perte infligée à son patrimoine commun. En effet, en tant qu'espèce animale, l'existence même de l'Homme est conditionnée par l'état de son environnement et par une qualité biologique minimale des écosystèmes l'entourant. À ce titre, la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale a consacré la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements, dont le territoire est touché par un dommage environnemental, de se constituer partie civile dès lors qu'elles subissent un préjudice direct ou indirect. Un nouvel article L. 142-4, a été introduit, à cet effet, dans le code de l'environnement, suivant lequel : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel ils exercent leurs compétences et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'aux textes pris pour leur application. »

Le préjudice est ensuite parfois « trans-territorial » car les problèmes environnementaux ont souvent pour point commun une forte composante spatiale. On peut ainsi identifier des lieux d'injection de substances indésirables dans le milieu ou de prélèvement de ressources qui vont avoir des répercussions néfastes dans d'autres lieux. C'est, par exemple, un ruissellement de surface sur des parcelles qui va générer des inondations dans une agglomération en aval ou encore de l'eau pompée dans une nappe qui va entraîner, quelques kilomètres plus loin, l'assèchement d'un cours d'eau.

L'exemple de la pollution diffuse des eaux continentales est un bon exemple. Elle provient de toute la surface d'un territoire et les polluants sont transmis indirectement aux milieux aquatiques, par le sol. Maîtriser ce type de pollution s'avère particulièrement ardu en raison de son caractère non localisable et de la multiplicité des facteurs et des acteurs. En effet, s'il est possible de traiter une émission localisée de polluant avant la contamination des milieux aquatiques, on ne peut ni capter le rejet de polluant, ni le traiter lorsque l'émission est répartie sur toute la surface d'un territoire. Cette pollution diffuse perturbe les écosystèmes et la qualité de la vie humaine, sur un plan biologique par une eutrophisation et une perte de biodiversité, et sur un plan



socio-économique par les coûts de traitement de l'eau (augmentation du prix de l'eau, etc.) et les effets négatifs sur le tourisme (algues vertes, etc.). Dans le cas de polluants entraînés par l'eau, l'identification correcte de l'espace physique à prendre en compte pour traiter des problèmes environnementaux est une étape essentielle mais qui n'est pas toujours facile à réaliser. S'il est relativement aisé de définir un bassin versant d'alimentation d'un cours d'eau de surface, il est souvent plus difficile de bien délimiter un bassin d'alimentation d'une nappe profonde. Une fois l'espace physique identifié, il faut repérer les différents découpages territoriaux. En amont des problèmes, nous aurons les territoires d'exploitation qui correspondent aux ensembles de parcelles exploitées par un même agriculteur. En aval, des territoires publics (voirie communale, départementale) ou privés (habitations) qui subissent souvent l'essentiel des nuisances et des dégâts. Les différents territoires sont souvent gérés indépendamment les uns des autres hormis quelques règles imposées par les pouvoirs publics (plan d'occupation des sols, périmètre de protection de captage, etc.) et la plupart du temps, il n'existe pas de gestionnaire global de l'espace concerné ; l'action concertée n'est donc pas chose courante alors qu'elle est souvent nécessaire à la résolution des problèmes (Martin, 2000).

Lors d'un dommage écologique, on ne prend que rarement en compte les effets induits à long terme (Chapitre V) ou les impacts de l'aléa en dehors du champ restreint du territoire d'exposition directe. Or, les conséquences de l'aléa peuvent se propager rapidement au-delà du point d'impact initial : c'est « l'effet domino ». C'est cela qui a amené certains scientifiques à préférer la notion de « zone » ou d'échelle/échelon d'impact, à celle de territoire administratif pour évoquer la dimension spatiale de l'endommagement (Beucher *et al.*, 2008)

Les rapports de causalité ne peuvent pas tous s'appréhender dans le seul cadre de l'ensemble spatial auquel on s'intéresse ici. « Il faut voir plus grand de plus haut, et il faut aussi voir les choses de plus près » (Lacoste, 2001)

■ La gestion d'une vulnérabilité peut générer d'autres types de vulnérabilités parfois délocalisées

La protection contre l'exposition à des risques de dommages y compris écologiques peut parfois générer d'autres dommages y compris là aussi écologiques.

Dans l'objectif de minimiser les dommages matériels et les pertes humaines, il est apparu nécessaire de perpétuellement améliorer et rendre plus performant encore les modes de gestion du risque. Ce besoin résulte notamment du développement urbain dans les zones à risques qui appelle un niveau de protection toujours plus haut qualifié d'« effet d'escalade » (Parker, 1995). Cette notion qualifie un processus de protection par la mise en place d'ouvrages lourds dans les zones à risques, lesquelles se sont urbanisées grâce à cette même protection. Par effet domino, le sentiment de sécurité a alors de nouveau conduit à l'extension urbaine.

Ainsi, à titre illustratif, si la fonction de ces ouvrages a des influences positives sur l'écoulement des eaux, leurs impacts négatifs sur le fonctionnement hydro-géomorphologique, les écosystèmes aquatiques (Bravard *et al.*, 1993 ; Peiry *et al.*, 2000) ou encore sur la dynamique littorale (Provansal *et al.*, 2003 ; Maillet, 2005) sont avérés. Le recalibrage ou la rectification du cours d'eau ainsi que l'entretien et le remodelage des berges constituent un éventail de mesures qui visent l'augmentation du débit de l'eau lors des crues et l'abaissement de la ligne d'eau. Les travaux de calibrage ou de rectification du cours d'eau consistent à élargir ou approfondir le lit mineur du cours d'eau. Les cours d'eau à méandres subissent quant à eux une linéarisation, un recouplement artificiel de ses méandres. Ces actions entraînent une accentuation du gradient hydraulique qui accélère la vitesse d'écoulement. Mais ces mesures peuvent avoir des effets pervers. En effet, l'enfoncement du lit a certes eu des effets favorables à court terme dans les tronçons aménagés mais il a aussi pour effet de transmettre plus rapidement vers l'aval les pics de crue, aggravant ainsi les inondations (Bravard & Petts, 1993). D'autres effets négatifs sont relevés comme le déchaussement des piles des ponts ou des fondations des digues (Gout, 1993 cité dans Pottier, 1998).

C'est pourquoi, le fonctionnement complexe des cours d'eau implique qu'il soit considéré dans son ensemble. En effet, des actions ponctuelles (sur un tronçon du cours d'eau, à l'échelle communale par exemple) ne font souvent que reporter les conséquences des crues à l'aval ou d'une rive à l'autre. Mais l'entretien du cours d'eau dans son intégralité est rendu impossible par la multiplicité des propriétaires riverains et des coûts. C'est aussi la conséquence des évolutions sociales.



Des territoires inégalement réactifs face aux dommages écologiques occasionnés

Les conflits environnementaux (Torre, 2010) sont des signaux de la dynamique contemporaine des territoires. Ils touchent et résultent tout autant du territoire organisationnel (modalités de structuration du territoire) que du territoire vécu c'est-à-dire identitaire (attachement au territoire).

L'adaptation du droit pour tendre vers un droit des « milieux »

À s'en tenir au strict domaine du savoir juridique, l'étude de la territorialisation du droit suppose de mettre en évidence, dans les limites dictées par la forme unitaire de notre régime politique, la capacité d'un territoire à influencer la nature et le contenu même de la règle de droit. Cette volonté d'aboutir à un droit spatialisé résulte davantage d'une prise en considération renforcée des territoires par le droit depuis plusieurs années, que d'une posture politique consistant à y voir une dislocation de l'unité nationale (Gallo, 2013). La territorialisation du droit ne se résume pas à une réflexion sur le droit saisi par le territoire qui le configure et l'adapte à ses besoins. Bien au contraire, elle est le produit d'un double mouvement : à la mise en place par le droit d'espaces juridiques nouveaux, répondent en retour, des formes juridiques nouvelles issues de cette multiplication des territoires du droit, que celui-ci sera ensuite amené à qualifier, formaliser, systématiser et à leur conférer un statut juridique effectif. Le droit de l'eau et des milieux aquatiques est à ce titre précurseur, l'approche par bassin et/ou sous-bassin constitue bien une forme de territorialisation du droit, adapté à l'écosystème et à ses enjeux.

La réparation du préjudice écologique suppose de reconnaître l'existence d'un pluralisme juridique au-delà du pluralisme des modes d'organisation sociale. Cela suppose un droit au service du milieu et non plus seulement au service de l'Homme (Lafargue, 2007). Cela requiert de :

■ concevoir plus largement les formes d'atteintes en élargissant la notion de droit à agir et la catégorie des titulaires de ce droit. En effet, accentuer la pression sur les destructeurs de milieu suppose de conférer plus largement le moyen d'agir, ouvrir plus largement la porte du prétoire et aussi adapter les règles de fond en envisageant que le droit se diversifie en se territorialisant. C'est un moyen de dépasser le tout ou rien puisque chaque bénéficiaire devient le gardien de son territoire pour lui-même ou au bénéfice de tous. La nature est alors protégée même si elle est un bien commun via l'attachement que ceux qui habitent le territoire (portent en somme l'habit de leur territoire) vouent à leur environnement. À titre d'illustration, dans les situations de catastrophes environnementales, qu'elles soient d'origine naturelle (comme Katrina dévastant la Nouvelle-Orléans en 2005) ou d'origine industrielle (comme la catastrophe de Seveso en 1976), l'ordinaire des relations de proximité des personnes à leur environnement s'effondre soudainement. C'est là un type bien spécifique de dommage provoqué par la catastrophe, qui impose une compréhension nouvelle de ce qui est ainsi « endommagé ».

L'analyse sociologique contribue à cette compréhension et signale que la demande de reconnaissance de la singularité de ce dommage, ainsi que l'exigence de sa réparation peuvent nous confronter aux limites d'une simple logique de compensation, fût-elle écologique. C'est le cas notamment des travaux qui soulignent l'importance de pratiques de *care environnemental*, c'est-à-dire de pratiques de soin porté à des lieux, s'accompagnant d'une forme d'attachement, qui seules semblent à même de conduire à la possibilité d'une réappropriation d'un environnement bouleversé par le dommage ;

■ concilier ce qui est parfois perçu comme des contraintes environnementales avec les identités socioculturelles présentes sur le territoire donné. En effet, l'identité est, avant tout « une représentation de soi-même (...), le fait d'un individu et de sa subjectivité » (Staszak, 2004). Pour Pierre Tap, c'est « l'ensemble des représentations et des sentiments qu'une personne développe à propos d'elle-même » (Tap, 1986). L'identité personnelle, c'est ce qui permet, à travers le temps et l'espace, de rester le même, de se vivre dans l'action en tant que soi, dans une société et dans une culture données, en relation avec les autres. L'identité personnelle résulte donc d'un effort constant et volontaire du sujet pour gérer sa propre continuité, sa cohérence dans une figure de changement perpétuel (Beaurain, 2008). En même temps, si cette individualité revient à se différencier des autres, elle affirme son appartenance à des catégories, des groupes, mais aussi des espaces. Ce constat pose clairement la question de la conciliation locale entre les multiples usages de la ressource environnementale associée aux pratiques socio-culturelles du territoire et le partage des représentations de la Nature en vue de la protection de l'environnement.

La territorialisation du droit de l'environnement est donc, comme nous l'aurons compris, une question au cœur des enjeux de l'amélioration du processus normatif et d'effectivité du droit mais aussi des représentations de la justice sociale. Sa mise en œuvre vise en effet un double objectif : garantir l'efficacité de l'action publique et l'équité territoriale. Il apparaît d'ailleurs de plus en plus nettement que la territorialisation du droit devient l'instrument juridique privilégié de la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et de réduction des inégalités territoriales (Hommage, 2002). Or, dans le domaine environnemental, on observe qu'il reste à surmonter le problème tant de l'accès aux données et de leur appropriation que celui de l'accès à une équité procédurale.

Des écarts en termes d'accès aux informations et de potentiel de mobilisation des acteurs des territoires

La mutualisation des informations et des données entre acteurs des territoires participe à une forme d'intelligence territoriale utile à l'évitement et à la prise en compte des dommages écologiques sur ce même territoire. Partagé hors du cadre du territoire, ils constituent des retours d'expériences notoires. Par ailleurs, tous les territoires ne bénéficient pas d'un potentiel d'action contentieuse égalitaire du fait de disparités en termes de « cultures juridiques locales » (Church, 1985).

■ Disparités territoriales en termes d'accès aux données

Les questions environnementales sont plurifactorielles et nécessitent, pour être appréhendées, d'avoir recours à des données variées pour en saisir les enjeux. Or, la multiplicité des organismes collecteurs d'informations statistiques, le manque d'organisation unitaire rassemblant et clarifiant l'ensemble des données rendent ces informations difficilement exploitables de façon intégrée par les acteurs d'un territoire.

Sur le plan socio-économique, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) joue un rôle très important.

Par contre, les données environnementales sont éparpillées, partagées entre l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la direction régionale de l'environnement (Diren), la direction départementale des territoires (DDT), les mairies, etc. (Roussel, Schmitt, 2009) et inexistantes de façon regroupée à une même échelle de temps et à un échelon territorial précis. Les données, souvent dépourvues d'assiette spatiotemporelle commune, sont inadaptées pour être croisées dans un système d'information géographique (SIG), à des échelles comparables, sans de nombreuses précautions (Jerrett, 2009 ; Carrega, 2005). Cette hétérogénéité reflète la construction de l'environnement souvent géré en fonction de normes sectorielles et administratives.

Les données requises sont difficiles à recueillir, en dépit de la convention d'Arrhus ou de la directive Inspire, non pas en raison d'une rétention de l'information mais d'un éparpillement des données. Le défaut d'information est d'ailleurs souvent une cause de déclenchement et d'accroissement du conflit environnemental. En Bretagne, on se souvient que dans les « affaires » relatives au littoral, des projets aquacoles ont entraîné l'opposition de l'association « Environnement et Patrimoine » à Ploubazlanec et du « Comité de défense des sites » de Moëlan sur Mer.

Par ailleurs si dans l'enceinte d'un territoire administratif, le partage de données et d'informations constitue un obstacle à la saisine des enjeux liés à un dommage, il en va de même entre les territoires. Or, nous l'avons dit, certaines atteintes à l'environnement vont produire des effets trans-territoriaux pouvant nécessiter ce partage pour mesurer les enjeux de l'atteinte. De même, le partage d'informations et de données peut offrir un état de comparaison et un retour d'expériences utiles pour des acteurs ayant à connaître des situations similaires à celles rencontrés par d'autres avant eux. .

■ Disparités territoriales en termes de potentiel de mobilisation des acteurs

Le contentieux environnemental mobilise à côté des acteurs qui incarnent traditionnellement la démocratie représentative (élus, représentants de l'administration) une autre catégorie d'acteurs, à savoir les associations de défense de l'environnement auxquels participent bénévolement citoyens et usagers. De la prévention des atteintes à l'environnement à la réparation des dommages écologiques, la justice a souvent été mobilisée par les associations qui se sont positionnées en garante de l'État de droit (Charbonneau, 2004). La médiatisation croissante des dommages écologiques a par ailleurs retenti sur l'efficacité des contentieux déclenchés par les associations contre les décideurs et responsables de ces atteintes. Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) est aujourd'hui indispensable à l'action contentieuse associative. Un dossier de justice médiatisé jouit d'une existence sociale certaine qui lui permet de sortir d'une gestion purement technique et professionnelle. Pour autant, tous les territoires ne sont pas égaux en ce sens où ils n'ont pas tous développé une expérience identique en la matière. Or, cette expérience territoriale impactera nécessairement la façon dont sera pris en compte un dommage sur un territoire car :

- les forces en présence sur un territoire ne sont pas les mêmes. Certains territoires sont dépourvus de la présence d'associations protectrices par exemple. Or, l'accès, la proximité aux acteurs juridiques ou à ceux qui les côtoient est aussi un critère qui joue en faveur de la réactivité des acteurs d'un territoire donné. Ce phénomène correspond à ce que Bruno Latour nomme « le passage du droit » (Latour, 2002). Ce passage du droit, cette expérience au droit permet par exemple de rattacher un conflit particulier à la totalité des précédents et à l'ensemble du corpus juridique concerné. Or, il va de soi qu'il s'agit là d'un processus qui nécessite des reformulations, des traductions et des redéfinitions d'une situation particulière qui passe nécessairement par la maîtrise d'un vocabulaire, de codes et de pratiques ;

- les tribunaux ont vocation à proposer une seule interprétation ou qualification légitime d'une situation, rompant ainsi la continuité entre les représentations juridiques et le reste des représentations qui prévalaient avant qu'un cas leur soit soumis (Azuela, 2008). L'expérience sur laquelle il est possible de s'appuyer transforme la place du droit dans les représentations d'un acteur et sur un territoire. En entrant en contact avec les acteurs du champ juridique, les groupes mobilisés font l'expérience de l'importance des procédures, qui trop souvent semblent prévaloir sur les arguments de justice sociale ou spatiale qu'ils tentent de faire reconnaître et qu'ils ne parviennent parfois pas à faire reconnaître confrontés à l'obstacle des procédures. Plusieurs travaux ont montré qu'il existe des différences marquées, entre territoires, en ce qui concerne les proportions de recours au juge judiciaire et au juge administratif. Cette différence existe et a été mesurée entre départements (Kirat, Lefranc, 2004). Il est possible de rendre compte de ces différenciations de diverses façons non exclusives l'une de l'autre. On peut d'abord mesurer le nombre de jugements rendus sur un territoire pour reconnaître un dommage écologique et en réparer les conséquences. On peut aussi s'intéresser aux types de dommages qui sur un territoire donnent lieu à des poursuites. De la même façon, on peut regarder quels sont les sensibilités de chacune des juridictions sur un territoire donné. Enfin, on peut s'intéresser au type d'acteurs et aux formes de mobilisation qui composent à la fois les forces vives du territoire et sa capacité à agir en faveur de ce type de dommages.





Les enjeux liés à la spécialisation territoriale

La question de la spécialisation judiciaire sur les **litiges environnementaux touche directement à la question du lien entre dommage écologique et territoire**. Cette question peut, en effet, être abordée à trois niveaux : **celui de la spécialisation des magistrats**, celui de la spécialisation des « formations de jugements » (appelées aussi chambres de jugement) au sein de cette juridiction et enfin **celui de la spécialisation des juridictions elles-mêmes**. Seuls le premier et le dernier niveaux retiendront notre attention du fait des orientations récentes prises par notre droit via la circulaire de 2015. Il s'agit de deux types de spécialisation pouvant s'avérer utile pour juger des affaires complexes nécessitant une spécialisation judiciaire sans pour autant produire les mêmes effets.

Dans le premier cas, il s'agit principalement pour le procureur spécialisé, référent des questions environnementales, de faciliter les relations avec et entre les acteurs locaux et d'identifier les enjeux locaux, donc territorialisés, afin de bâtir une politique pénale adaptée. Dans le second cas, l'idée est de disposer de quelques juridictions spécialisées, équitablement réparties sur le territoire et pouvant se saisir de questions techniques de façon pleine et entière (rapport Jégouzo, 2013). À cela s'ajoute que la spécialisation territoriale peut faciliter, lorsqu'elle est nécessaire, la délocalisation des affaires en déplaçant géographiquement des affaires qui, comme cela est parfois le cas dans le domaine écologique, ont des implications politiques locales justifiant de les confier à une juridiction plus éloignée du contexte local. Emportant une délocalisation géographique des affaires, la spécialisation aurait donc l'avantage d'éviter le risque de répercussions locales susceptibles d'entraver le déroulement des procédures.

Une circulaire de politique pénale adaptée aux enjeux locaux via la spécialisation des parquets

Comme le précise la circulaire de 2015 (Figure 28), l'adaptation de la politique pénale aux enjeux environnementaux locaux, passe nécessairement par une étroite collaboration entre le parquet général et les parquets. **La circulaire rappelle ainsi que la désignation de magistrats référents pour les parquets généraux et les parquets est préconisée.**

Figure 28

ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT
UNE POLITIQUE PÉNALE ADAPTÉE

Circulaire
22 Avril 2015
Politique pénale

- SPÉCIALISATION DE MAGISTRATS**
 - ① Ils facilitent les relations avec les administrations concernées
 - ② Ils favorisent la coordination et l'examen du bilan de la politique pénale locale
- CONSOLIDATION DE PARTENARIATS**

Une meilleure collaboration avec les administrations déconcentrées et les établissements publics permettra d'identifier plus facilement les enjeux locaux et de bâtir une politique pénale adaptée
- PERFECTIONNEMENT DES CONTRÔLES ET DE LA QUALITÉ DES PROCÉDURES**

Les procureurs de la République veilleront à assurer l'effectivité des missions de police judiciaire en transmettant des instructions précises
- RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES ADMINISTRATIONS SPÉCIALISÉES ET DES SERVICES D'ENQUÊTE**

Les procureurs de la République décideront du traitement des procédures
- UNE VÉRITABLE DOCTRINE DE RÉPONSE PÉNALE**

ELLE GUIDE L'ACTION DU MINISTÈRE PUBLIC AUTOUR DE 3 PRINCIPES

 - ① Recherche systématique de la remise en état
 - ② Poursuites systématiques en cas de dommage grave
 - ③ Alternatives aux poursuites dans les autres cas

Ministère de la Justice | www.justice.gouv.fr | @justice_gouv

Les grands principes de la circulaire (ministère de la Justice) du 22 avril 2015.

L'objectif est de faciliter les relations avec les administrations concernées et favoriser la coordination et l'examen du bilan de la politique déclinée au niveau local. Ce magistrat référent du parquet général doit veiller à organiser des réunions périodiques avec les magistrats référents du parquet (Encadré n° 19, page suivante) afin de coordonner leur action et d'en dresser le bilan. Des actions de formation continue déconcentrées, adaptées au contentieux local, pourront également être mises en œuvre par ce magistrat référent. Parmi ses missions, celui-ci devra aussi veiller à obtenir des administrations spécialisées la désignation d'un point de contact unique.

La circulaire recommande également un renforcement de la collaboration de la Justice avec les administrations déconcentrées et les établissements publics en charge des polices de l'environnement. L'objectif est d'identifier les enjeux locaux donc territorialisés et de bâtir une politique pénale adaptée. À ce titre, la participation des procureurs de la République aux instances partenariales (missions interservices de l'eau et de la nature) au cours desquelles sont définies conjointement les plans de contrôle de l'environnement est essentielle. L'établissement de protocoles d'accord avec les préfets et les établissements publics concernés doit être également encouragé afin de mieux articuler réponses pénales et administratives. Sont aussi préconisées l'identification par les parquets des associations agréées de protection de l'environnement actives dans leur ressort et la construction d'un dialogue de qualité et utile à la connaissance des enjeux locaux et des atteintes éventuelles à l'environnement (Encadré n° 20 p. 85).



Interview de Jean-Philippe Rivaud, substitut général au parquet général de la cour d'appel d'Amiens, référent pour les affaires d'atteintes à l'environnement et à la santé publique

Depuis 2007, vous menez en Picardie une politique active pour sensibiliser les magistrats au droit pénal de l'environnement et à son application effective ?

Dans chaque parquet, un référent "environnement" chargé de ce contentieux spécialisé, a été désigné. Nous organisons chaque année une conférence régionale d'action publique sur une thématique environnementale. En 2012, la journée était consacrée à la protection des milieux aquatiques. L'idée était de rassembler les procureurs des sept parquets avec les services de l'État (Dreal, DDT) et l'Onema, en charge de la police de l'eau, pour faciliter les échanges, comprendre les enjeux à travers des exemples concrets dans la région mais aussi les enjeux nationaux et mondiaux de la protection des ressources. Ces journées permettent de rapprocher les parquets des agents de police administrative. De plus, nous avons mis en place à la cour d'appel des audiences dédiées au contentieux environnemental qui permettent de juger en appel ces affaires dans un délai maximum de trois mois après la décision des tribunaux correctionnels. Elles mobilisent les magistrats et facilitent l'intervention des agents de police de l'environnement afin de donner les explications techniques et les éléments d'appréciation sur la réparation du préjudice. Enfin, nous développons un partenariat étroit avec la Dreal et la délégation interrégionale de l'Onema.

Quels sont les résultats de cette politique ?

Nous observons une vraie prise de conscience des parquets de Picardie, leur culture en matière de protection de l'environnement s'est affinée. Depuis un an, les jugements de nouvelles affaires d'atteinte à l'environnement augmentent de façon assez importante. La réponse répressive a augmenté, les peines sont plus lourdes et les jugements sont diffusés. Il y a un effet d'entraînement : les parquets affinent leurs pratiques même si beaucoup reste encore à faire, les juges s'ouvrent au contentieux et les administrations poussent les agents à faire du contentieux pénal, cela génère une vraie motivation des agents qui constatent les infractions.

L'application du droit pénal de l'environnement est-elle difficile ?

La situation est très variable d'une région à l'autre, mais globalement, il existe peu de politiques vraiment structurées et coordonnées. Les questions environnementales sont très éloignées du cœur de métier des magistrats et des procureurs, notamment le contentieux des violences aux personnes qui représente déjà un volume d'affaires très important, ou la délinquance routière. De plus, face aux délits environnementaux, les magistrats sont démunis faute d'une formation initiale sur ce type de contentieux spécialisé. Leur méconnaissance des grands principes juridiques en matière environnementale résulte d'un éclatement des textes dans plus d'une quinzaine de codes législatifs et par leur technicité exceptionnelle. Ainsi, le traitement d'une affaire de pollution des eaux s'avère bien plus complexe à traiter qu'une affaire de maltraitance par exemple.

Quelles évolutions pourraient permettre de faire avancer les choses ?

Face à la complexité et la technicité du droit sur l'eau, il est essentiel que les agents de l'Onema, dans la rédaction des procès-verbaux, contextualisent davantage l'infraction avec les enjeux environnementaux régionaux et caractérisent la gravité des conséquences de façon claire et lisible pour le magistrat. Plus globalement, il est désormais indispensable que la notion de préjudice écologique fasse son entrée dans le code civil et qu'un chapitre consacré aux crimes et délits contre l'environnement soit inséré dans le Code pénal. Pourquoi aussi ne pas créer des procureurs spécialisés comme en Espagne ou en Suède ou bien généraliser les audiences dédiées au contentieux environnemental ? Enfin, il est important de favoriser la coopération entre juges et procureurs européens pour traiter le caractère international des affaires en matière d'environnement. Le Réseau des procureurs européens pour l'environnement, présidé par une collègue britannique et dont je suis cofondateur, vient ainsi de voir le jour.

(Propos recueillis par l'Onema, janvier 2013)

200 magistrats référents environnement réunis à Paris (décembre 2015)

Pour la première fois, près de 200 magistrats en charge des atteintes à l'environnement se sont réunis le 2 décembre 2015 au Palais de justice de Paris (Figure 29) pour faire un point sur les grandes orientations judiciaires en matière d'environnement, à l'invitation du ministère de la justice.

L'objectif de cette réunion était de réunir les principaux services de police judiciaire et des parquets de l'environnement, afin de dynamiser l'application de la circulaire Justice du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'environnement.

La procureure générale près la Cour d'appel de Paris, Catherine Champrenault, a ouvert cette rencontre en rappelant la dimension fortement partenariale du contentieux de l'environnement, saluant l'ensemble des services administratifs compétents en matière de contrôles et rappelant la grande complexité des dossiers environnementaux et le renforcement des exigences européennes.

Elle a également invité à réfléchir aux actions préventives et inciter à renforcer les partenariats avec les administrations en charge des contrôles, en citant notamment la politique d'avertissement judiciaire mise en place avec l'Onema dans le ressort du parquet d'Evry.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces, Robert Gelli, a quant à lui insisté sur la nécessité d'une coordination des différents acteurs sur le terrain, d'un partage des diagnostics et états des lieux. Il a souligné l'importance qu'il y a à développer des « cellules opérationnelles », chacune présidée par le procureur de la République avec autour de lui l'ensemble des acteurs locaux de l'environnement et des représentants de la police ou de la gendarmerie afin d'établir notamment un diagnostic des problématiques environnementales d'une zone géographique, d'un département et ainsi définir des stratégies d'action territoriales.

Figure 29



© C. Montagne / DICOM - Justice

200 magistrats réunis au Palais de justice de Paris pour parler d'atteintes aux milieux naturels.



La spécialisation des juridictions par la création de « zones de compétences »

Ces pôles de compétences existent, à l'heure actuelle, en matière d'environnement, seulement pour les pollutions par les navires. Par ailleurs, suite à la loi du 4 mars 2002, la création de pôles de santé-environnement par les TGI de Paris et Marseille comme juridictions spécialisées laisse à penser que l'expérience pourrait être étendue à d'autres atteintes. Elle est présentée comme un moyen susceptible d'apporter des solutions à certains problèmes observés en pratique.

D'abord, la spécialisation des juridictions est souvent présentée comme l'un des moyens qui pourrait **favoriser le désengorgement de la justice** et ainsi contribuer à renforcer l'effectivité du droit de l'environnement en général et du droit de l'eau en particulier (Rapport Jegouzo, 2013). En théorie, les infractions sont renvoyées devant les tribunaux mais les délais sont très longs (de 6 à 18 mois entre le procès-verbal et le jugement) du fait de l'engorgement de ceux-ci par tous types d'affaires. La durée moyenne pour préparer une audience équivaut à une demi-journée, parfois moins. Le magistrat peut donc choisir de classer sans suite les dossiers les moins préjudiciables.

Ensuite, elle est également présentée comme un moyen susceptible de répondre au problème de la complexité et de la technicité du droit de l'eau (Chapitre 2 p. 34). Dans ce cas, la spécialisation des juridictions qui pourrait être aussi pensée du côté de la spécialisation des magistrats du siège (non traitée par la circulaire de 2015) pourrait permettre d'accroître la maîtrise d'un domaine technique via une pratique régulière. L'examen des dossiers environnements requiert pour les magistrats du temps qu'ils n'ont pas mais aussi un fort investissement intellectuel pour se former à un domaine pour lequel ils ne sont pas certains de se voir confier un tel contentieux.

Les deux effets positifs immédiats de la spécialisation juridictionnelle seraient donc de garantir une justice, efficace et plus rapide, ainsi qu'un gain considérable de temps et donc d'argent, à la fois pour le justiciable et pour l'institution judiciaire.

De plus, nous l'avons précédemment dit, la médiatisation des affaires est un atout certain pour les associations et acteurs qui se positionnent en porte-parole de la nature. Mais la médiatisation d'une affaire peut aussi révéler les passions sur un territoire et conduire à des situations conflictuelles pouvant mettre le territoire sous pression. La spécialisation territoriale peut faciliter lorsqu'elle est nécessaire **la délocalisation de ce type d'affaire** en déplaçant géographiquement les affaires qui, comme cela est parfois le cas dans le domaine écologique comme dans d'autres domaines, ont des implications politiques locales justifiant de les confier à une juridiction plus éloignée du contexte local. Emportant une délocalisation géographique des affaires, la spécialisation aurait l'avantage d'éviter le risque de répercussions locales susceptibles d'entraver le déroulement des procédures.

Cependant, nous le savons bien, le droit de l'eau comme le droit de l'environnement imprègnent la quasi-totalité des domaines du droit (santé publique, foncier, etc.) (Encadré n° 21, ci-contre). Cette dimension intégrée nécessite donc une prise en compte globale et convergente. Or, la spécialisation des juridictions peut entraîner le risque d'un isolement des questions environnementales qui peut être problématique dans les faits.

C'est pourquoi si la question de la spécialisation des juridictions fait l'objet de débats en cours, notre droit a préféré opter, pour le moment, pour une spécialisation des magistrats dans les juridictions communes du droit.

Un panorama du droit de l'eau

Le droit de l'eau a pour principale fonction de faciliter la gestion et l'administration d'une ressource vitale, soumise à des usages multiples et sources de conflits potentiels. Reflet de l'évolution de nos sociétés, il est un droit à la fois régulateur et protecteur.

La connaissance et la maîtrise du droit de l'eau constituent donc un enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques de l'eau. Reposant sur une approche globale et convergente, il l'est aussi pour tous ceux qui œuvrent dans les domaines d'action qu'il impacte nécessairement.

Malgré tout, le droit de l'eau est un droit complexe dont l'appréhension reste difficile tant pour les professionnels que pour les non-professionnels de l'eau ; ce qui nuit à son effectivité. C'est pourquoi, l'Onema a mis à disposition des acteurs concernés et intéressés, un document (Figure 30) construit dans une optique opérationnelle et pédagogique permettant une lecture claire et accessible des objectifs, moyens et enjeux des principaux textes européens et nationaux qui favorisent l'atteinte du bon état des eaux.

Figure 30





Conclusion

Le droit naît d'une volonté politique dans le cadre d'un espace déterminé. C'est d'ailleurs ce qui permet aux autorités politiques et administratives de cet espace de faire autorité sur leur territoire.

Les territoires sont aussi des espaces où se déploient les usages du droit étatique.

En fonction de ce qui le caractérise, le territoire habille ainsi le droit d'un manteau composé de ses spécificités matérielles, structurelles et identitaires qui le protégeront plus ou moins bien des disparités susceptibles d'être observées dans le domaine de la pratique du droit. La cause profonde de ces disparités est bien souvent, d'une part, une absence de « justice distributive » puisque les risques environnementaux ne sont pas répartis équitablement et d'autre part, une absence de « justice procédurale » car les acteurs des territoires n'ont pas tous les mêmes opportunités d'influencer les décisions qui concernent leur environnement proche (CGDD, 2013).

Dans un État de droit comme le nôtre, le respect des règles par tous les acteurs doit être réaffirmé comme un principe fondamental, et c'est bien la capacité des pouvoirs publics à le faire respecter et à en sanctionner les méconnaissances qui le qualifient.

La spécialisation des magistrats, déjà mise en place par certains territoires avant la circulaire de 2015, mais fortement préconisée par elle pour davantage de généralisation, contribue assurément à dépasser quelques-unes de ces difficultés.

Concept phare

La **territorialisation du droit** correspond à l'impact que les éléments du (des) **territoire(s)** ont sur l'existence de l'application du droit en un lieu précis. Ce phénomène a pour conséquence d'impacter la prise en compte des dommages écologiques sur des territoires donnés.

Éléments de compréhension pour délimiter le sujet

La question de la **spécialisation judiciaire** sur les **litiges** environnementaux touche directement à la question du lien entre dommage écologique et territoire(s). Elle est abordée de deux façons. Soit via la prise en compte des **enjeux locaux** au moyen d'une spécialisation des parquets. Soit par la création de « **zones de compétences** », qui, en plus d'être l'un des moyens qui pourrait favoriser le désengorgement de la justice, est un moyen susceptible de répondre au problème de la **complexité** et de la **technicité** du droit de l'eau.

L'essentiel à retenir

Parler de territorialisation du dommage écologique permet de rappeler deux choses.

Premièrement, que l'**exposition** des territoires à un **risque** de dommages écologiques (aléas + vulnérabilité) varie de fait selon les territoires.

Deuxièmement, que si les territoires sont plus ou moins exposés à des dommages, leur capacité de **réaction** une fois le dommage réalisé est également inégale tant en termes d'accès à la donnée, que de sensibilisation et mobilisation de l'ensemble des acteurs des territoires en vue d'une prise en compte juridique du problème.