



Comment la Justice traite les dommages écologiques. Une sociologie des acteurs judiciaires face aux atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques

**Rapport final de l'action « La prise en compte des
dommages écologiques comme critère de
l'évaluation de l'effectivité du droit de l'eau »**

Sylvain BARONE (Irstea)

Juin 2016

- **AUTEUR**

Sylvain BARONE, chargé de recherche en science politique à Irstea (UMR G-EAU, Montpellier), sylvain.barone@irstea.fr

- **CORRESPONDANTE ONEMA**

Delphine LOUPSANS, chargée de mission « acteurs et territoires », delphine.loupsans@onema.fr

Droits d'usage : accès libre

Niveau géographique : national

Couverture géographique : France

Niveau de lecture : citoyens, professionnels



La prise en compte des
dommages écologiques comme
critère d'évaluation de l'effectivité
du droit de l'eau
Rapport final
Sylvain Barone



- **RESUME**

La notion de dommage écologique renvoie aux atteintes objectivement constatables portées à la nature. Cette notion, comme celle de préjudice écologique (qui marque le passage du fait au droit avec, en arrière-plan, l'idée de réparation), occupent une place croissante dans le droit européen et français. Dans le cas français, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 30 mars 2010 rendu dans l'affaire de l'Erika s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel amorcé depuis longtemps, essentiellement par le juge pénal. Par ailleurs, dans le domaine plus spécifiquement de l'eau et des milieux aquatiques, l'article 23 de la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 précise que le droit doit comporter un ensemble de mesures conduisant à des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ». Plusieurs rapports publics suivront, en France, recommandant d'accroître l'effectivité du droit de l'eau en accentuant la répression des infractions en la matière.

Notre interrogation de départ consiste à mieux comprendre ce décalage entre des préconisations visant à renforcer la répression des atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques et une réalité faite de sanctions peu nombreuses et peu dissuasives. Notre hypothèse est que l'un des facteurs explicatifs de cette situation est à rechercher dans les perceptions et les pratiques des acteurs judiciaires, et en particulier des magistrats, à l'égard des dommages écologiques. Cette étude vise ainsi à observer dans quel contexte sociologique se déploie ce droit en construction et, plus précisément, à analyser comment les acteurs judiciaires appréhendent, concrètement, les dommages écologiques à partir de cas d'atteinte à l'eau et aux milieux aquatiques. Le dommage écologique est ici abordé non pas par le droit mais par la sociologie du droit et de la Justice, à travers une pluralité de méthodes en sciences sociales (travail documentaire, entretiens et observations d'audiences, principalement).

Ce rapport conduira notamment le-la lect-eur-ric-e à prendre la mesure de la place (limitée) qu'occupe l'environnement dans le quotidien professionnel des magistrats, à mieux comprendre les rouages de la construction et de la mise en œuvre (différenciée) des politiques pénales environnementales au niveau local, et enfin à saisir les principaux tenants et aboutissants de la production du jugement dans les affaires de dommages écologiques.

- **MOTS CLES**

Dommages écologiques ; contentieux environnemental ; droit de l'eau ; acteurs judiciaires ; magistrats ; préjudice écologique ; France

- **HOW JUSTICE DEALS WITH ECOLOGICAL DAMAGES. A SOCIOLOGY OF LEGAL ACTORS FACING OFFENSES AGAINST WATER AND AQUATIC ENVIRONMENTS**

- **ABSTRACT**

The concept of ecological damage refers to objectively ascertainable offenses against nature. This concept is becoming more and more important in European and French law. In France, the judgment of the Paris Court of Appeal of 30 March 2010, delivered in the Erika case, is part of a jurisprudential trend that began a long time ago, primarily at the instigation of penal courts. Moreover, specifically in the field of water and aquatic environments, Article 23 of the European Water Framework Directive 2000 states that the law should include a set of measures leading to "effective, proportionate and dissuasive" sanctions. Several public reports followed in France, recommending the increase of repression of offenses in this area.

Our initial question is to better understand the discrepancy between, on the one hand, these recommendations to increase the repression of offenses against nature and, on the other hand, a reality characterized by few and mainly non-dissuasive sanctions. Our hypothesis is that one of the factors explaining this situation lies in the perceptions and practices of legal actors regarding ecological damages, particularly magistrates. This study aims at observing in which sociological context this law is building up and, more precisely, at analyzing how legal actors concretely apprehend ecological damages through water and aquatic environment cases. The ecological damage is here addressed not through law but through sociology of law and justice. A plurality of social science methods have been used (documentary work, interviews, and hearing observations, mainly).

This report will allow the reader to get the measure of the (limited) place that occupies environmental issues in the everyday work of the magistrates, to better understand the inner workings of the (differentiated) construction and implementation of environmental penal policies at the local level, and finally to grasp the main ins and outs of the production of judgment in ecological damage cases.

- **KEY WORDS**

Ecological damages; environmental litigation; water law; legal actors; magistrates; France

- **SYNTHESE POUR L'ACTION OPERATIONNELLE**

Le dommage écologique fait l'objet d'une forte actualité politique. Fin juin 2015, un amendement reprenant la proposition de loi déjà adoptée à l'unanimité en mai 2013 au Sénat et visant à inscrire la notion de « préjudice causé à l'environnement » dans le Code civil est adopté au Sénat. Cette inscription est de nouveau votée dans le cadre du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 23 juin 2016.

La notion de **dommage écologique** renvoie aux atteintes objectivement constatables portées à la nature. Cette notion, comme celle de préjudice écologique (qui marque le passage du fait au droit avec, en arrière-plan, l'idée de réparation), occupent une place croissante dans le droit européen et français. Dans le cas français, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 30 mars 2010 rendu dans l'affaire de l'Erika s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel amorcé depuis longtemps, essentiellement par le juge pénal. Par ailleurs, dans le domaine plus spécifiquement de l'eau et des milieux aquatiques, l'article 23 de la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 précise que le droit doit comporter un ensemble de mesures conduisant à des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ». Plusieurs rapports publics suivront, en France, recommandant d'accroître la répression des infractions en la matière.

Notre interrogation de départ consiste à mieux comprendre ce décalage entre des préconisations visant à renforcer la répression des atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques et une réalité faite de sanctions peu nombreuses et peu dissuasives, qui questionne l'effectivité du droit de l'eau. Notre hypothèse est que l'un des facteurs explicatifs de cette situation est à rechercher dans les perceptions et les pratiques des acteurs judiciaires, et en particulier des magistrats, à l'égard des dommages écologiques. Cette étude vise ainsi à observer dans quel contexte sociologique se déploie ce droit en construction et, plus précisément, à **analyser comment les acteurs judiciaires appréhendent, concrètement, les dommages écologiques à partir de cas d'atteinte à l'eau et aux milieux aquatiques.**

Le dommage écologique est ici abordé non pas par le droit mais par la **sociologie du droit et de la Justice** (Banakar, Travers, 2005 ; Delpeuch, Dumoulin, de Galembert, 2014), qui constitue une branche de la sociologie dont le programme est précisément d'étudier les phénomènes juridiques à travers les pratiques effectives et concrètes des acteurs de ce champ. Pour cela, une **pluralité de méthodes en sciences sociales** a été mobilisée. Notre matériau empirique repose principalement sur :

- L'analyse de documents de différentes natures : textes législatifs et réglementaires, rapports officiels, circulaires, notes de doctrine et mémentos ministériels, statistiques du casier judiciaire national, protocoles d'accord pluripartites, procès-verbaux de constatation d'infraction, bilans annuels effectués par les parquets, écritures d'avocats, jugements, coupures de presse, etc.
- 34 entretiens semi-directifs réalisés entre l'été 2015 et le printemps 2016 auprès de magistrats (12, en majorité du parquet), de représentants d'associations de protection de la nature (6), de l'ONEMA (6), de fédérations de pêche (4), mais aussi d'avocats (4), de l'animateur d'une cellule opérationnelle de lutte contre les atteintes à l'environnement et d'une juriste spécialisée dans le contentieux environnemental.
- L'observation ethnographique de 9 audiences, conduite sur la même période, pour lesquelles nous avons cherché autant de variations que possible, à la fois dans la localisation des affaires, la taille des tribunaux, le type et le degré de juridiction (avec toutefois une majorité d'observations réalisées en tribunal correctionnel), la nature des infractions ou des faits soulevés et l'identité des prévenus ou défendeurs, même si le secteur agricole apparaît ici fortement représenté.

Le cadrage de cette étude est national. Une partie du travail documentaire et des entretiens se situent à cette échelle. Cependant, notre façon de fonctionner « par capillarité » à partir notamment de

quelques contacts en services départementaux de l'ONEMA nous a conduits de manière privilégiée dans différents territoires. Notre enquête s'est ainsi plus particulièrement concentrée sur la Seine-Maritime et, de manière plus diffuse dans l'espace, sur le Sud-Ouest (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne, Aveyron, Lozère).

Une première série de résultats potentiellement intéressants pour l'action opérationnelle concerne la place de l'environnement dans le quotidien des magistrats. Notre travail fait clairement apparaître une conjonction de facteurs favorisant le faible investissement des magistrats en la matière :

- Le **faible nombre de dossiers** : ceux ayant trait à l'environnement sont de l'ordre de 200 par an dans des tribunaux de taille modeste à intermédiaire, c'est-à-dire la grande majorité des tribunaux ; dans le domaine de l'eau plus spécifiquement, les procédures ONEMA sont une quinzaine par dans un ressort comme Le Havre ou sur l'ensemble d'un département comme le Lot. Au final, la plupart des magistrats (au parquet et, plus encore, au siège) croisent peu d'affaires ayant trait à l'environnement. Même les parquetiers « référents environnement » rencontrés ne consacrent en moyenne que 15% de leur temps à ce contentieux.
- La **complexité de la matière** : le droit de l'environnement est réparti dans une quinzaine de codes et revêt une forte dimension technique.
- Une **formation insuffisante des magistrats** : le droit de l'environnement n'est pas au programme de leur formation initiale à l'Ecole nationale de la magistrature. Une offre de formation continue existe, mais a des difficultés à rencontrer une demande.

La situation se caractérise ainsi par une forme de cercle vicieux faisant de l'environnement un **contentieux chronophage** (dans des agendas de magistrats extrêmement contraints), **peu valorisant** par rapport aux infractions de droit commun **et au final peu « rentable »**, y compris pour les parquetiers « référents environnement », acteurs pivots du traitement judiciaire des dommages écologiques – que ceux-ci fassent l'objet de poursuites ou non. L'éparpillement des affaires constitue l'un des nœuds du problème. Un volume plus conséquent de dossiers à traiter inciterait davantage à la formation voire à la spécialisation, ce qui pourrait améliorer l'appropriation de cette matière complexe.

Différentes propositions ont été faites à ce sujet. La nécessité de mieux former les magistrats aux questions environnementales fait l'objet d'un assez large consensus que ce soit parmi les auteurs de rapports publics sur la question ou parmi les juristes de l'environnement. Cela est également le cas de la spécialisation juridictionnelle qui permettrait d'atteindre le volume critique d'affaires nécessaire à un fonctionnement « en routine ». La création d'un parquet national environnement, dans la lignée de l'expérience espagnole ou suédoise, est à ce titre régulièrement évoquée, comme l'est la spécialisation de fonctions au parquet et au siège par la désignation de chambres spécifiquement dédiées à ce contentieux (dont la compétence pourrait être réservée au TGI du siège de leur cour d'appel).

En attendant, cette situation crée **pour l'ONEMA un véritable défi pédagogique**, à la fois « au fil de l'eau » en amont des affaires, dans les échanges avec les parquets et, en cas d'audience, au tribunal. Le défi est double puisqu'il s'agit pour les agents, d'une part, de faire comprendre à des magistrats peu à l'aise sur ces questions les enjeux environnementaux en présence ; et, d'autre part, d'entrer dans des considérations relativement précises et techniques tout en ayant conscience de s'adresser à des praticiens du droit. L'exercice est délicat, notamment pour les agents verbalisateurs appelés à la barre, dont beaucoup se pensent d'abord comme des techniciens de l'environnement. A ce sujet, l'investissement collectif et le partage de normes au sein des collectifs d'acteurs impliqués localement sont de nature, nous allons le voir, à réduire les effets de ces tensions entre cultures professionnelles.

Une deuxième série de résultats est issue de nos observations des politiques pénales environnementales au niveau local. En dépit d'orientations convergentes résultant notamment de circulaires du ministère de la Justice, ces politiques sont d'abord marquées par leur diversité. Outre des différences flagrantes dans l'organisation collective (existence de cellules judiciaires opérationnelles par exemple dans certains départements), on observe des divergences 1/ dans le contenu de ces politiques, que nous avons illustré par le recours plus ou moins important à la transaction pénale, mais aussi 2/ dans la coordination entre les acteurs concernés. A ce sujet, nous avons évoqué l'existence de **styles d'action collective**, renvoyant à la manière dont, principalement, le parquet, l'ONEMA et les associations de protection de l'environnement interagissent localement. Ces styles sont déterminés par :

- La **sensibilité personnelle des magistrats** aux questions environnementales, systématiquement mise en avant par nos interlocuteurs mais qu'il s'agit de nuancer et de contextualiser ;
- La **capacité des partenaires** (ONEMA et/ou associations de protection de l'environnement) à **intéresser le parquet** à ces affaires ;
- La **manière dont le préfet et les services techniques de l'Etat envisagent leur propre action** en la matière ;
- L'importance de certains **intérêts socio-économiques locaux** directement concernés par ce contentieux, au premier rang desquels la profession agricole, et leur **capacité à peser sur l'attitude des services de l'Etat voire des parquets**.

La **qualité et l'intensité des relations entre le parquet et l'ONEMA voire les associations de protection de l'environnement** apparaissent comme le **gage d'une certaine efficacité** dans le traitement des dommages écologiques, notamment à l'heure où les injonctions politiques consistant, à l'opposé des objectifs affichés en matière de politique de l'eau, à ménager certains intérêts socio-économiques sont fortes et parfois intégrées par une partie des acteurs judiciaires eux-mêmes.

Cela encourage bien entendu à **entretenir les partenariats ONEMA-parquets**, désormais bien réels. Cela pose en même temps une véritable **question concernant les associations agréées de protection de l'environnement** dont la place apparaît aujourd'hui incertaine dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pénales locales. Ces associations ont longtemps été des « auxiliaires » de la mise en œuvre des politiques environnementales dans un contexte national où le ministère en charge de ces questions manquait de relais locaux. Si leurs relations avec l'ONEMA sont assez étroites, leurs rapports avec les parquets sont extrêmement variables selon les endroits, oscillant entre association à la définition des politiques pénales et volonté d'éviter tout contact (traduisant la plupart du temps une forme de méfiance des magistrats à l'égard d'acteurs considérés comme trop militants).

Une troisième et dernière série de résultats a trait à la production du jugement. Ces résultats concernent une minorité d'affaires touchant à l'environnement, la grande majorité d'entre elles étant traitée en alternatives aux poursuites (rappels à la loi, demandes de régularisation, transactions pénales, etc.). Ils portent sur les infractions d'une certaine importance pour lesquelles il est décidé d'avoir recours au procès afin de mettre en scène une réprobation collective. La production du jugement suit alors différentes étapes :

- **Le travail de cadrage des dossiers**, essentiellement par l'ONEMA et les parties civiles (pénal) ou demandeurs (civil). Dans les audiences observées, les parties civiles ou demandeurs étaient toujours des associations de protection de l'environnement. En cas de dommage environnemental, celles-ci demandent généralement la réparation d'un préjudice moral et sont du reste assez partagées sur l'idée de demander la réparation d'un préjudice écologique en tant que tel. De leur côté, les fédérations de pêche privilégient toujours largement la transaction civile avec les auteurs d'infraction. Dans les rares cas où elles vont au tribunal, c'est un préjudice matériel dont elles demandent réparation, historiquement pour réempoissonner les cours d'eau. Mais celles-ci trouvent dans le préjudice écologique la reconnaissance d'un préjudice matériel dépassant le simple préjudice piscicole.
- **Le moment contradictoire** à l'audience et les débats parquet/parties civiles/défense (au pénal) ou entre parties (au civil). Au tribunal, les dommages écologiques sont intercalés entre des affaires de banques ou d'expulsions (au civil), d'agressions ou de proxénétisme (au pénal). Pour autant, nous n'avons pu établir qu'un tel mélange soit préjudiciable aux affaires de dommages écologiques.
- **Les interprétations du juge**. Les débats en audience sont menés par le président, toujours pris entre deux injonctions contradictoires : ne pas perdre de temps et saisir les tenants et aboutissants de chaque affaire, d'autant que ceux-ci sont évidemment moins à l'aise ici que sur des dossiers plus « standards » de vols, de conduite en état d'ivresse ou de litiges avec des assurances, et sont naturellement davantage dans leur élément quand est abordée la question de l'attitude du prévenu ou encore sa situation personnelle que lorsqu'il s'agit de tenter de caractériser le dommage écologique. A ce sujet, nous avons été frappés par leur propension à requalifier les situations à travers leurs propres appréciations normatives et à faire valider leurs interprétations pour les prévenus eux-mêmes.

Le jugement apparaît finalement comme une forme de « **boîte noire** », où le dommage écologique en tant que tel n'est qu'un des facteurs de la décision judiciaire. La complexité des affaires et les incertitudes entourant la causalité de certains dommages aboutissent souvent à des **jugements en**

demi-teinte. Si le mis en cause est jugé de bonne foi, s'il se comporte comme attendu après l'infraction, s'il n'y a pas d'intentionnalité et/ou d'enrichissement personnel avéré, les sanctions demeurent minimales. Relativement rôlés à la notion de préjudice matériel, les magistrats sont beaucoup moins habitués à celles de préjudice moral et de préjudice écologique. La difficulté à distinguer les différents types de préjudices ne peut dès lors que s'observer dans les décisions judiciaires. Dans ce contexte, on comprend mieux la diversité des jugements rendus sur le même type d'affaires. Comme le reconnaissent les magistrats, on est ici dans la « **pifométrie** ». La loi n'est pas suffisamment précise pour ajuster la peine à l'infraction et certains préjudices sont trop subjectifs pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation précise. La rédaction du jugement ne dit pas grand-chose de la conviction du juge. Le montant des dommages et intérêts n'est souvent pas motivé. Le jugement relève d'une **pensée intime de ce que le juge estime être la solution juste**. Néanmoins, ce pouvoir d'interprétation ne signifie pas pouvoir arbitraire dans la mesure où le jugement relève d'une **chaîne de production multi-acteurs** (policiers, requérants, procureur, cours d'appel et de cassation, etc.) et où le juge se forge aussi une opinion pendant l'audience.

Au-delà de la préparation de l'exercice potentiellement délicat pour l'agent ONEMA appelé à la barre, dont la plus-value du témoignage peut être ambivalente en cas de réponses incomplètes ou ambiguës, cela ouvre deux pistes de réflexion pour l'ONEMA et ses partenaires :

- Les stratégies argumentatives des avocats de la défense sont relativement standardisées. Il s'agit bien entendu de rechercher des vices de procédure et de plaider la bonne foi de leur client, mais aussi 1/ de **minimiser le dommage** ou de **nier le préjudice** (en dénonçant par exemple les défauts d'une mesure de pollution) ; 2/ d'**insister sur la complexité et le caractère évolutif de la réglementation environnementale** (par exemple concernant la notion de cours d'eau) ; 3/ de **contester la légitimité de l'ONEMA** (en pointant par exemple ses insuffisances en matière juridique ou sa soi-disant obsession du contrôle). L'ONEMA travaille depuis plusieurs années à répondre à ces différentes mises en cause, mais il nous semble qu'il y a là encore matière à réflexions dans la mesure où ces arguments sont *systématiquement* convoqués en audience.
- La production du jugement relève d'une pensée intime tout en étant inscrite dans une chaîne de production collective. Dans tous les cas, l'une des questions est de savoir comment davantage intéresser et sensibiliser les magistrats. La formation et la spécialisation juridictionnelle font sans doute partie des pistes à explorer. Par ailleurs et plus largement, les juges doivent intégrer une partie des attentes sociales de leurs pairs, sous peine de dégradation de leur réputation professionnelle, et ont en tête une certaine idée de ce qui est **socialement approprié**. A ce titre, l'introduction du préjudice écologique dans le Code civil dans le projet de loi « biodiversité » pourrait apporter une pierre supplémentaire à la reconnaissance sociale des atteintes à la nature - et de la nécessité de les réprimer et les réparer. Mais la relégation de l'environnement au second plan des priorités gouvernementales, la tendance à la dépénalisation des dommages écologiques ou encore l'insuffisance des moyens alloués aux services de contrôle et au fonctionnement de l'institution judiciaire font penser que le chemin est encore long.

- **SOMMAIRE**

1. Introduction	10
1.1. Eléments de contexte	10
1.2. Problématique	11
1.3. Organisation du rapport	11
2. Démarche et méthodologie	12
2.1. Une approche de sociologie du droit et de la Justice	12
2.2. La collecte du matériau empirique	12
2.2.1. L'analyse documentaire	12
2.2.2. L'enquête par entretiens	13
2.2.3. L'observation d'audiences	14
3. L'environnement : une place marginale dans le quotidien des magistrats .	15
3.1. L'afflux d'affaires de toutes sortes	15
3.2. Une matière complexe	16
3.3. Des magistrats peu formés	17
3.4. Une appréhension hétérogène des dommages écologiques.....	18
Conclusion	19
4. Politiques pénales, configurations d'acteurs et styles d'action collective..	20
4.1. Orientations générales, variété des situations locales	20
4.2. Les politiques pénales comme actions collectives	22
4.3. Politiques pénales et intérêts socio-économiques locaux	23
4.4. Parquet, ONEMA, associations de protection de l'environnement : un triangle central, mais à géométrie variable.....	25
Conclusion	26
5. La production du jugement	27
5.1. Le travail de cadrage des dossiers	27
5.1.1. Par l'ONEMA	27
5.1.2. Par les parties civiles (pénal) ou demandeurs (civil)	28
5.2. Les dommages écologiques au milieu du « tout-venant »	31
5.3. Le moment contradictoire	32
5.4. L'attitude des juges	33
5.4.1. Gérer l'audience.....	33
5.4.2. Questionner, comprendre, (ré)interpréter	34
5.5. Le jugement comme « boîte noire »	36
6. Conclusion.....	37
7. Glossaire.....	38
8. Sigles & Abréviations	40
9. Bibliographie	41
10. Table des illustrations	43
11. Remerciements	44

1. Introduction

1.1. Eléments de contexte

Le dommage écologique fait l'objet d'une forte actualité politique. Fin juin 2015, un amendement présenté par MM. Bignon et Retailleau reprenant la proposition de loi déjà adoptée à l'unanimité en mai 2013 au Sénat et visant à inscrire la notion de « préjudice causé à l'environnement » dans le Code civil est adopté au Sénat. Cette inscription est de nouveau votée dans le cadre du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 23 juin 2016¹.

Les notions de dommage et de préjudice écologique ne sont pas équivalentes. Le **dommage** écologique renvoie au fait, à l'atteinte objectivement constatable à la nature. Le **préjudice** marque le passage du fait au droit avec, en arrière-plan, la réparation (en nature ou pécuniaire). Selon le rapport Jégouzo (2013), celui-ci résulte d'une atteinte aux éléments et aux fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement en excluant explicitement les préjudices individuels et certains préjudices collectifs qui sont réparés selon les modalités du droit commun. Les acteurs politiques, administratifs voire judiciaires utilisent souvent ces notions indifféremment, parlant toutefois plus souvent de préjudice que de dommage, comme en témoignent les rapports et textes de loi récents sur le sujet. En ce qui nous concerne, nous utiliserons selon les cas tantôt le terme de dommage, dans la mesure où la manière dont ce « simple » fait est traité par la Justice nous intéresse déjà, tantôt celui de préjudice, notamment lorsqu'il s'agit de penser la façon dont la Justice ajuste la peine et/ou les dommages et intérêts et plus largement lorsqu'il s'agit d'aborder la question de la réparation. Il peut d'ailleurs y avoir préjudice sans dommage écologique. Un préjudice moral peut par exemple exister en cas de non-respect d'une obligation réglementaire n'ayant pas porté directement atteinte à la nature. Et inversement, une atteinte (par exemple suite à une autorisation administrative de travaux) qui n'est pas prise en compte par le droit ne peut générer de préjudice.

Quoiqu'il en soit, ces notions occupent une place croissante dans le droit français, lui-même évoluant en fonction des textes européens. Nous pouvons mentionner ici l'article 4 de la Charte de l'environnement de 2004 adossée à la Constitution, qui indique que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement », la loi, transposant la directive européenne de 2004, du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale (qui n'a certes pas trouvé d'application concrète) ou encore l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 30 mars 2010 rendu dans l'affaire de l'Erika, qui définit le dommage écologique comme « toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel ». Cet arrêt s'inscrit lui-même dans un mouvement jurisprudentiel amorcé depuis longtemps, essentiellement par le juge pénal. Environ 200 décisions ont reconnu ces dernières années, selon des modalités très variables, un préjudice écologique (Neyret, Martin, 2012).

Cependant, outre les tergiversations politiques autour de la reconnaissance de ce type de préjudice², l'usage qui est fait de cette catégorie juridique demeure aléatoire : le préjudice est rarement qualifié, le préjudice personnel fait parfois obstacle à la prise en compte du « dommage écologique pur » (Martin, 1995). Le juge judiciaire a certes facilité l'action des associations de

¹ « Le code civil est ainsi modifié : [...] Toute personne qui cause un préjudice écologique est tenue de le réparer. Indépendamment des préjudices réparés suivant les modalités du droit commun, est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique résultant d'une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à l'État, au ministère public, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi qu'à toute personne ayant qualité et intérêt à agir.

La réparation du préjudice mentionné à l'article 1386-19-2 s'effectue par priorité en nature.

En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser au demandeur des dommages et intérêts, qui sont affectés, prioritairement, à des fins de réparation de l'environnement et, subsidiairement, à des fins de protection de l'environnement [...] ».

² A quelques jours de l'examen du projet de loi biodiversité en deuxième lecture par l'Assemblée nationale en mars 2016, le gouvernement a déposé un amendement qui disposait notamment que « *n'est pas réparable [...] le préjudice résultant d'une atteinte autorisée par les lois, règlements et engagements internationaux de la France ou par un titre délivré pour leur application* ». Cet amendement a provoqué de vives réactions et a finalement été retiré.

protection de l'environnement. La réparation des atteintes à l'environnement a certes été tendanciellement renforcée, parfois par l'intermédiaire de la reconnaissance d'un préjudice moral. Mais il existe toujours un certain nombre d'obstacles mis en lumière par les juristes : difficulté à définir les contours du dommage, à le caractériser, à évaluer le préjudice, à penser la réparation...

1.2. Problématique

Dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, l'article 23 de la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) de 2000 précise que le droit comporte un ensemble de mesures de police devant conduire à des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ». En 2009, la Cour des comptes recommandait « d'accentuer la répression des infractions en matière d'atteintes aux milieux aquatiques et d'améliorer le suivi des procès-verbaux et des sanctions administratives et judiciaires pour pouvoir rendre compte de l'action de contrôle à la Commission européenne ». En 2013, le rapport Lesage pointait, dans la lignée du rapport du Conseil d'Etat de 2010 « L'eau et son droit », l'efficacité limitée de la police de l'eau, liée notamment à des sanctions trop peu nombreuses et peu dissuasives. L'un des facteurs explicatifs de cette situation provient de la difficulté de la part des autorités judiciaires à appréhender les dommages écologiques. Il s'agit dès lors de comprendre dans quelle mesure et pourquoi.

Au-delà des incertitudes juridiques entourant cette notion, la présente étude vise à mieux comprendre dans quel contexte sociologique se déploie ce « droit en construction » (Neyret, 2006) et, plus précisément, à **analyser comment les acteurs judiciaires appréhendent, concrètement, les dommages écologiques** à partir de cas d'atteinte à l'eau et aux milieux aquatiques.

Précisons que si nous nous sommes quelque peu penchés sur les juridictions civiles, ce sont surtout les juridictions pénales qui sont au centre de ce travail en raison de leur rôle en matière de contentieux environnemental. En revanche, les juridictions administratives dont le fonctionnement et la manière d'aborder et de traiter les dommages écologiques sont très différents des juridictions judiciaires ont été exclues du champ de cette étude – celles-ci nécessiteraient en réalité un travail à part entière que nous ne pouvions entreprendre dans le temps qui nous était imparti.

Cette étude revêt une **dimension opérationnelle pour l'ONEMA et ses partenaires**. Elle s'inscrit dans un chantier global conduit par l'établissement afin de favoriser une meilleure prise en compte par les magistrats des dommages causés à l'eau et aux milieux aquatiques.

Au sein de l'ONEMA, et plus particulièrement de la direction de l'action scientifique et technique (DAST), un Groupe de Travail (GT) national est spécifiquement dédié au traitement de diverses questions liées à une meilleure prise en compte des dommages écologiques. Piloté par la chargée de mission « acteurs et territoires », il réunit des acteurs pluriels (inspecteurs de l'environnement, responsables du contrôle des usages, experts des diverses directions-métiers, professeurs de droit, experts du MEDDE, représentants de différents établissements publics administratifs, etc.). Groupe de réflexion, de partage d'expériences et de compétences visant à valoriser l'expertise de l'ONEMA sur la question et à répondre à des besoins opérationnels identifiés, ce GT traite des enjeux liés à la caractérisation, à la technicité, à l'évaluation, à la temporalité et à la territorialisation des dommages. Un document de référence devrait être publié prochainement et une méthode d'évaluation à destination des magistrats est actuellement travaillée collectivement en interne. Le présent travail apporte sa pierre à l'édifice en proposant une approche sociologique complémentaire sur la question particulière des perceptions et pratiques des acteurs judiciaires à l'égard des dommages écologiques.

1.3. Organisation du rapport

Le rapport est organisé de la manière suivante : nous commencerons par revenir sur la démarche et la méthodologie adoptée (2) ; nous présenterons ensuite les résultats de l'étude en nous intéressant tout d'abord à la place de l'environnement dans le quotidien des magistrats (3), puis à la construction et à la mise en œuvre de politiques pénales différenciées au niveau local (4), et enfin à la production du jugement (5).

2. Démarche et méthodologie

Ce rapport n'est pas un travail de juriste³. Le dommage écologique n'est pas, ici, abordé par le droit (sauf incidemment), mais par la sociologie du droit et de la Justice (2.1.) Nous avons pour cela eu recours à des méthodes relativement classiques en sciences sociales. L'enquête nous a permis de rassembler un matériau consistant et varié (2.2.).

2.1. Une approche de sociologie du droit et de la Justice

La sociologie du droit et de la Justice constitue une branche de la sociologie qui étudie les phénomènes juridiques à travers les pratiques effectives et concrètes des acteurs de ce champ (Delpeuch, Dumoulin, de Galembert, 2014). Le droit et la Justice y sont appréhendés comme des phénomènes sociaux. Cette branche de la sociologie s'intéresse tout particulièrement à la production et aux usages du droit, que ce soit par les professionnels et praticiens du droit (magistrats, avocats, experts, etc.), par les justiciables ou par celles et ceux qui estent en Justice. Elle constitue l'approche la mieux adaptée à notre étude dans la mesure où ce sont bien des pratiques concrètes, celles des magistrats en particulier, qui sont au cœur de nos préoccupations de recherche.

Dans le domaine qui nous intéresse, celui de l'environnement, Pierre Lascoumes, dans des travaux assez anciens, avait déjà mis en lumière la quasi-absence de sanction dans le domaine de l'environnement (Lascoumes, Serverin, 1986) illustrant le décalage entre un certain nombre d'affichages en matière de politiques publiques et une réglementation sans cesse négociée avec les gros pollueurs, en particulier industriels (Lascoumes 1990 ; 1994). Outre les « dilemmes » des fonctionnaires à l'égard de certains groupes professionnels et l'éclatement des responsabilités de police, ces recherches pointaient les « passes du droit » (Lascoumes, Le Bourhis, 1996), et, au final, une mise en œuvre des politiques environnementales et notamment de l'eau marquées par une application aléatoire et contingente du droit. Nos réflexions s'inscrivent dans la lignée de ces travaux tout en proposant un regard plus centré sur le fonctionnement de la Justice que sur le rôle des services techniques déconcentrés de l'État.

2.2. La collecte du matériau empirique

« Enquêter sur le droit n'implique ni de devenir juriste ni de mettre en place un dispositif méthodologique spécifique » (Delpeuch, Dumoulin, de Galembert, 2014 : 21). Sur le premier point, sans devenir juriste, une connaissance minimale du droit, des institutions et des procédures judiciaires paraît malgré tout indispensable pour comprendre ce qui se trame sous nos yeux. Quant à la non-spécificité des méthodes de collecte des données dans ce domaine, il s'agit d'un constat assez largement partagé chez les sociologues du droit et de la Justice (Banakar, Travers, 2005 ; Israël, 2008). Nous avons pour notre part utilisé une pluralité de méthodes de sciences sociales : collecte et analyse de documents (2.2.1.) ; entretiens auprès d'acteurs (2.2.2.) ; et observation d'audiences (2.2.3.).

2.2.1. L'analyse documentaire

Dans ce type de recherche, il s'agit de faire feu de tout bois. Nous avons ainsi cherché à recueillir et exploiter un maximum de documents de différents types : textes législatifs et réglementaires, rapports officiels (assez nombreux sur le sujet depuis quelques années), circulaires, notes de doctrine et mémentos du ministère de la Justice et du ministère de l'Écologie, statistiques du casier judiciaire national, protocoles d'accord parquet/préfet/ONEMA/ONCFS relatifs au traitement des atteintes à l'environnement, procès-verbaux de constatation d'infraction, bilans annuels effectués par les parquets, notes de position des fédérations d'associations de protection de l'environnement et de fédérations de pêche, documents présentant des méthodes d'évaluation des dommages écologiques, écritures d'avocats, jugements et arrêts, coupures de presse, etc.

³ Chercheur en science politique, mes chantiers de recherche concernaient plutôt, jusque là, la gouvernance locale de l'eau et l'impact des réformes administratives sur la gestion de l'eau.

2.2.2. L'enquête par entretiens

Nous avons par ailleurs procédé à un certain nombre d'entretiens, sous une forme essentiellement semi-directive (une grille d'entretien servant de trame à la discussion). Ces entretiens ont été réalisés « par capillarité ». Nous avons commencé par quelques entretiens exploratoires auprès de responsables de services départementaux de l'ONEMA. Ceux-ci ont grandement favorisé notre accès à des magistrats. De la même manière, les juristes FNE nous ont aidés en nous aiguillant vers d'autres magistrats et des avocats.

Le cadrage de l'étude est national. Une partie du travail documentaire et des entretiens se situent à cette échelle. Cependant, cette façon de fonctionner « en réseau » nous a conduits de manière privilégiée dans différents territoires, sans que ces territoires n'aient été choisis en raison de caractéristiques particulières. Notre enquête s'est plus particulièrement concentrée sur la Seine-Maritime et, de manière plus diffuse dans l'espace, sur le Sud-Ouest (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne, Aveyron, Lozère). Nos tentatives pour travailler sur l'Hérault ne se sont pas révélées fructueuses (changement de référent environnement au sein du parquet, renvoi de plusieurs audiences). Au final, toutefois, ces terrains présentent une certaine variété de situations, avec des problématiques à la fois agricoles, industrielles et urbaines, et des tribunaux de tailles variables.

34 entretiens ont ainsi été réalisés entre avril 2015 et mars 2016 auprès d'un échantillon relativement varié d'acteurs :

Tableau 1 : entretiens réalisés

	Magistrats			AAPE		ONEMA		Avocats	Féd. de pêche		Autres	
	Parquet	Siège	ENM	Référents/ salariés niveau nat.	Niveau rég.	SD	DIR et DAST		Niveau nat.	Niveau départ.	Coord. COLAEN 13	Juriste
Entretiens réalisés	9	1	2	3	3	4	2	4	1	3	1	1

Les magistrats sont des acteurs au temps contraint du fait notamment du grand nombre de dossiers qu'ils ont à traiter quotidiennement. Le *turn over* constitue une autre contrainte, plusieurs personnes contactées n'occupant plus leurs fonctions de référent environnement, par exemple, ou étant en partance vers un autre ressort. Les magistrats du siège sont encore moins enclins à répondre aux sollicitations sur ce type d'enquête que ceux du parquet. Sur cinq demandes d'entretien adressées à des magistrats du siège, une seule a abouti. Outre les difficultés d'agenda, une discussion sur le thème de l'environnement ne fait pas réellement sens pour eux, cette matière n'occupant pour la plupart qu'une partie infime de leur temps. Les magistrats rencontrés sont en majorité des vice-procureurs en charge du contentieux environnement. Nous avons également eu un entretien avec deux responsables de formation à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), un parquetier mobilisé depuis longtemps sur les questions environnementales et un président de TGI. Ces entretiens ont pour la plupart duré entre 1h et 2h. Certains ont été enregistrés, d'autres ont fait l'objet d'une prise de notes manuelles.

Les représentants d'associations de protection de l'environnement rencontrés sont essentiellement des juristes du réseau FNE (référents nationaux et régionaux) ; ceux de l'ONEMA essentiellement des chefs de service départemental, auxquels il faut ajouter une responsable de direction interrégionale et une chargée de mission de la DAST. Certains de ces juristes et responsables de service ONEMA ont été rencontrés à plusieurs reprises. Les avocats sont un autre type d'acteurs pour lequel nous avons eu beaucoup de non-réponses (dix demandes d'entretien, quatre réponses positives), en raison notamment de l'optimisation, y compris économique, qu'ils doivent faire de leur temps. Nous avons tout de même pu rencontrer quatre avocats, dont trois travaillant fréquemment pour des associations de protection de l'environnement et/ou des organismes de type parcs naturels ou conservatoires, et un autre ayant plutôt pour clients des collectivités territoriales. Nous sommes également entrés en contact avec plusieurs fédérations départementales de pêche et avec la fédération nationale pour la pêche en France (FNPF). Enfin, ont été inscrits dans la rubrique « Autres » dans le tableau ci-dessus, le coordinateur du Comité de lutte contre les atteintes à l'environnement des Bouches-du-Rhône (COLAEN 13) et une juriste docteure en droit et spécialiste du contentieux environnemental.

2.2.3. L'observation d'audiences

Enfin, nous avons assisté à un certain nombre d'audiences dans le cadre d'affaires liées à l'eau et aux milieux aquatiques. Les informations sur les dates d'audience et le contenu des affaires nous ont été communiquées par l'ONEMA et/ou les juristes FNE – les services du greffe étant la plupart du temps injoignables et dans certains cas peu disposés à donner ce type d'informations. Si nous avons été informés à temps de certains renvois, plusieurs déplacements, dont un à Mende, ont été faits simplement pour entendre la décision de renvoi⁴.

Nous avons cherché à introduire autant de variation que possible, à la fois dans la localisation des affaires, la taille des tribunaux, le type et le degré de juridiction (du tribunal d'instance à la cour d'appel en passant par le tribunal correctionnel, même si les juridictions pénales sont plus fortement représentées ici que les juridictions civiles⁵), dans la nature des infractions ou des faits soulevés, ou encore dans l'identité des prévenus ou des défenseurs, même si le secteur agricole apparaît fortement représenté ici (voir tableau 2 ci-dessous).

Neuf audiences ont fait l'objet d'une observation entre septembre 2015 et mai 2016 (avec prise de notes quasi-exhaustive) :

Tableau 2 : audiences observées

Tribunal	Date	Infraction/fait soulevé	Mis en cause
TC Cahors	Sept. 2015	Obstacle à la circulation des poissons	Micro-centralier hydro-électrique
CA Agen	Nov. 2015	Reprofilage et recalibrage de cours d'eau	Agriculteur
TC Montauban	Déc. 2015	Non-respect de débits	Société d'aménagement régional
TC Le Havre	Déc. 2015	Non-respect d'une DUP de périmètre de protection de captage	Deux agriculteurs
TI Rodez	Déc. 2015	Non-respect de débits	Micro-centralier hydro-électrique
TC Mende	Janv. 2016	Curage, busage et rectification de cours d'eau	GAEC
TI Tarbes	Janv. 2016	Non-respect de débits	Société d'aménagement régional
TC Le Havre	Janv. 2016	Epannage de produits phytosanitaires et busage	Agriculteur
TC Montpellier	Mai 2016	Pollution due au dysfonctionnement d'une station d'épuration	Commune et « major » de l'eau

La durée et la nature des échanges en audience sont extrêmement variables. Les débats peuvent durer d'une vingtaine de minutes à plus de deux heures. Les observations d'audiences ont été d'autant plus riches d'enseignements qu'elles ont généralement été précédées et/ou suivies de discussions avec un responsable ONEMA et/ou un représentant de la partie civile (juriste FNE ou avocat).

Précisons pour terminer que le lecteur trouvera dans les développements qui suivent un certain nombre d'extraits d'entretiens ou d'audiences. Ces extraits ont une valeur à la fois informative et illustrative. Ils ont été sélectionnés en raison de leur caractère représentatif et/ou « percutant ».

⁴ La tenue de l'audience est toujours plus ou moins incertaine jusqu'au dernier moment. Si l'on ajoute à cela l'acoustique déplorable de la plupart des tribunaux et le fait d'être installé, lorsque l'on vient en tant que simple observateur, sur des bancs inconfortables en fond de salle, assister à une audience requiert une certaine persévérance.

⁵ Nous ne savons pas si cette répartition entre pénal et civil est représentative de près ou de loin de la répartition réelle des affaires. La surreprésentation des audiences observées au tribunal correctionnel s'explique encore une fois par le fait que nous avons souvent eu connaissance de ces audiences par l'ONEMA, qui est sollicité par les parquets en tant que service de police, pour assister techniquement les magistrats à l'audience pénale.

3. L'environnement : une place marginale dans le quotidien des magistrats

Passons à la présentation de nos résultats de recherche, en commençant par analyser la place qu'occupent les questions d'environnement dans le travail quotidien des magistrats.

3.1. L'afflux d'affaires de toutes sortes

Les infractions concernant des atteintes à l'environnement étaient environ 67 000 en 2013. Entre 2007 et 2009, la moitié des délits et contravention de cinquième classe (C5) « environnement » (infractions sanctionnées et condamnations) relevait de la chasse. L'eau et les milieux aquatiques et marins représentent moins de 10% de ce volume, la pêche en eau douce et la gestion des espèces piscicoles environ 3%⁶. 5 à 6 000 constats d'infraction sont adressés chaque année par les inspecteurs de l'environnement de l'ONEMA aux services des parquets – en l'occurrence, donc, sur des cas d'atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques. Comment ces chiffres se déclinent-ils au niveau local ? Dans des tribunaux de taille modeste ou intermédiaire (qui sont aussi les plus nombreux), comme Dieppe ou Montauban, le nombre de procès-verbaux d'infraction environnementale avoisine les 200 par an. Sur l'ensemble d'un département rural comme le Lot, l'ONEMA réalise une quinzaine de procédures judiciaires par an. Cela correspond au nombre d'infractions signalées au seul parquet du Havre par l'ONEMA, Le Havre constituant un tribunal de taille relativement importante.

La première chose que mettent en avant les magistrats lorsqu'on les interroge sur leur activité est l'afflux d'affaires de toutes sortes et le **manque de temps** pour les traiter :

« Nous sommes pris à la gorge à chaque fois, on court tout le temps, sauf une fois par an où on va être alertés sur certaines choses »⁷.

Dans des tribunaux comme Dieppe ou Montauban, le parquet doit traiter entre 10 et 20 000 procédures par an (18 000 procédures à 5 parquetiers à Montauban l'an passé). De manière générale, selon les magistrats interrogés, les cas d'atteinte à l'environnement concernent moins de 2% des procédures traitées par les parquets, et l'eau au sens large moins de 1%.

Aujourd'hui, comme le préconise d'ailleurs la circulaire du 21 avril 2015, la plupart des parquets ont désigné un magistrat **réfèrent pour les affaires environnementales**. Cependant, les attributions de ces magistrats sont relativement larges :

« On fait des subdivisions selon la taille des parquets mais en général c'est un seul et même bloc : ce qu'on appelle vulgairement 'chasse, pêche, nature et traditions', donc les procédures de l'ONCFS, de l'ONEMA, les affaires d'urbanisme, les affaires de la DREAL, tout le contentieux des ICPE »⁸.

« Moi par exemple, je m'occupe de toutes les infractions au droit du travail, travail dissimulé, cabotage, etc., tout ce qui touche au droit du commerce, procédures collectives, etc. Tout ce qui touche donc à l'ONEMA, l'ONCFS, droit de la chasse, la DREAL, la DDCSPP. DDCSPP, quand vous savez qu'ils interviennent en matière vétérinaire, sur les marchés, sur le textile, etc. Tout ça, plus le pain quotidien de la permanence, les vols, les viols, les agressions sexuelles, etc. »⁹.

De ce fait, le temps consacré par ces magistrats spécifiquement aux questions d'environnement peut varier mais semble souvent osciller, selon les concernés eux-mêmes, entre 15 et 20%. D'après l'un d'entre eux, ce temps est même inférieur à 5% Nous pouvons par ailleurs faire l'hypothèse qu'il peut être moins important lorsque le Procureur de la République prend directement en charge ce type de dossiers, comme cela est le cas à Cahors par exemple.

Eu égard à la masse de procédures à traiter, les parquetiers ont peu de temps à consacrer à chaque dossier :

« La durée moyenne pour préparer une audience, c'est une demi-journée, parfois moins. 10-15 dossiers préparés en 4 heures, on n'a pas le temps de creuser. C'est la même chose au siège. Ce n'est pas de la mauvaise volonté mais on est débordé de travail. Les dossiers de l'ONEMA, je n'ai pas le temps de les lire. [Le responsable de SD] me fait un résumé, s'il y a

⁶ Source : casier judiciaire national

⁷ Entretien vice-procureur 3, sept. 2015

⁸ Entretien vice-procureur 1, sept. 2015

⁹ Entretien vice-procureur 5, janv. 2016

un problème particulier, il me montre la page, lui avec son regard terrain, moi avec la connaissance des procédures »¹⁰.

Les magistrats font généralement une lecture extrêmement rapide des procès-verbaux en déployant des **techniques de pré-triage**. Un responsable de SD a un jour demandé à l'un d'entre eux de lui expliquer comment il lisait les dossiers :

« Sur les PV, il n'y a qu'un ou deux traits de stylo par page... Pour lui, le niveau 1, c'était : à qui j'ai à faire [...], le comportement, l'attitude à l'égard de la police. Après, il soulignait les faits. Il a souligné batterie, déchets plastiques, les termes qu'il connaissait. Et puis, dernier point souligné : l'impact environnemental ».

« Quand le proc reçoit un dossier, il lit la synthèse, et encore, il la lit en travers, il lit l'audition, et il va décider des suites des procédures assez rapidement. Comme il considère que c'est saturé, tout ce qui peut éviter d'arriver en audience... »¹¹.

Les magistrats ne consacrent donc que quelques minutes à la prise de contact avec un dossier, prise de contact qui déterminera une décision, par exemple un classement sans suite. Plus de temps est ensuite accordé aux dossiers dont le potentiel est jugé plus important. Cependant, il faut préciser que ce n'est pas nécessairement le parquetier qui a suivi le dossier (donc a priori le parquetier référent environnement) qui se rend à l'audience, ce qui ne favorise pas l'appropriation de l'affaire. Sur les cinq audiences auxquelles nous avons assisté au tribunal correctionnel, le référent environnement n'était présent que dans un seul cas.

Les **magistrats du siège** ont encore moins l'occasion de rencontrer des affaires liées à l'environnement et à l'eau, la majorité de ces affaires étant traitées en alternatives aux poursuites (rappels à la loi, demandes de régularisation, transactions pénales, etc.). L'immense majorité d'entre eux n'a à traiter ce type d'affaires que quelques fois par an. Dans certains ressorts de grande taille, une thématization de la répartition des dossiers semble exister chez les magistrats du siège. Mais cela n'est pas le cas dans la plupart des tribunaux. Il en va de même de la thématization des audiences. A Marseille et Aix, une audience par mois est consacrée à l'environnement au sens large avec une formation de jugement spécialisée. Mais cela implique un volume minimal d'affaires. Globalement, selon ce magistrat du parquet, *« ces affaires ne parlent pas aux magistrats du siège »¹²*. Nous verrons que le diagnostic est en partie fondé mais doit être nuancé et surtout circonstancié¹³.

3.2. Une matière complexe

Comme le décrit ce magistrat spécialisé sur les questions d'environnement : *« Le droit de l'environnement est un maquis, avec les 15 codes différents qui rentrent dans son champ d'application. Je suis spécialisé depuis 20 ans dans ces questions et je peux vous assurer qu'il reste illisible pour la grande majorité de la profession »¹⁴*. Il s'agit tout d'abord d'un droit très technique et spécifique, à tel point que certains n'hésitent pas à parler d'*« un droit d'ingénieurs, pas de juristes »¹⁵*. Il s'agit ensuite d'un droit éparpillé entre de multiples codes, au premier rang desquels le code de l'environnement, qui ne sont pas les plus connus des magistrats (Loupsans, Drobenko, 2015).

La tâche est d'autant plus ardue que les dommages écologiques sont divers. Si l'on s'en tient seulement à l'eau et aux milieux aquatiques, cela va de la pollution industrielle de cours d'eau au braconnage en passant par le non-respect de débits réservés et l'assèchement de zones humides. Cela implique, pour les magistrats, de faire du *« sur-mesure »* plutôt que du *« prêt-à-porter »¹⁶*.

Ce magistrat dresse le constat suivant :

¹⁰ Entretien vice-procureur 4, oct. 2015

¹¹ Entretien SD ONEMA 4, avril 2015

¹² Entretien vice-procureur 4, oct. 2015

¹³ En revanche, les magistrats du siège méconnaissent largement l'ONEMA. Nous avons pu le mesurer, par exemple lorsque l'un d'eux, au début d'une audience pénale, a demandé si l'ONEMA se constituait partie civile, ce qu'il pourrait sans doute faire théoriquement mais ne fait en réalité jamais dans ce cas de figure ; lorsque, dans cet autre tribunal, un juge a présenté l'ONEMA comme « les services du ministère de l'Environnement » ; ou encore lorsque cet autre juge a buté plusieurs fois sur l'acronyme ONEMA, visiblement inconnu de lui.

¹⁴ Jean-Philippe Rivaud, *Journal de l'environnement*, 26 juin 2013.

¹⁵ Avocat spécialisé environnement lors du colloque « La protection de la nature par le droit pénal », Montpellier, 25 septembre 2015

¹⁶ Entretien vice-procureur 2, sept. 2015

« Personne ne veut faire de contentieux technique. **L'environnement, c'est un contentieux technique, très chronophage et pas rentable** »¹⁷.

Autrement dit, dans la plupart des tribunaux, les dommages écologiques sont au cœur de trop peu d'affaires pour que les magistrats, y compris dans les parquets, estiment utile ou souhaitable de s'investir dans cette matière, que ce soit en étant désignés référents environnement ou en allant suivre des formations sur le sujet, comme nous le verrons dans le point suivant. Les magistrats sont plus familiers avec les infractions de droit commun, les atteintes aux personnes et aux biens, sujets sur lesquels ils ont reçu une partie substantielle de leur formation et sur lesquels ils voient arriver des flux d'affaires plus importants et standardisés qu'en matière environnementale. De plus, en raison à la fois de la surcharge des tribunaux et des évaluations chiffrées dont les juridictions et les magistrats font l'objet, une tendance existe à privilégier les affaires simples et traitables rapidement, comme les infractions routières (Vauchez, 2008). Il est évident que ce contexte est lui aussi plutôt défavorable aux affaires environnementales.

Beaucoup de magistrats, même lorsqu'ils sont en charge de l'environnement, considèrent que les atteintes à l'environnement ne sont pas une priorité :

« Nous sommes surchargés de travail. Quand des petites filles se font violer, quand il faut poursuivre des trafiquants de drogue, la survie des poissons peut attendre » (Entretien avec un procureur en Côte d'Or, cité dans Boutelet, 2014 : 8).

« La priorité, c'est l'atteinte aux personnes, c'est normal. Le reste... Voilà... »¹⁸.

Côté pénal, cela renvoie à la raison d'être historique de ce droit, le traitement des violences entre personnes, qui reste omniprésent dans la culture professionnelle des magistrats. Mais plus globalement, l'ensemble des magistrats, parquet et siège, juridictions pénales et civiles, semblent bien souvent embarrassés lorsqu'il est question de dommages écologiques, comme nous le verrons plus concrètement dans la dernière partie de ce rapport consacrée à la production du jugement.

3.3. Des magistrats peu formés

En amont de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), la plupart des futurs magistrats ont plutôt des cursus de privatistes et n'ont donc guère été amenés à suivre des modules de droit de l'environnement. Ensuite, si la sous-direction des études de l'ENM Bordeaux a « *tout à fait conscience que le droit de l'environnement est particulièrement d'actualité, pour autant, en raison principalement de contraintes de temps, cette thématique n'est pas abordée au stade de la formation initiale* ». Tout au plus les auditeurs peuvent-ils aborder cette matière lors de leur stage juridictionnel de 6 mois ou un an. Cela est perçu comme problématique par certains magistrats :

« Alors comment peut-on, au niveau de la Chancellerie, indiquer que l'environnement est une priorité et que derrière, on ne sensibilise pas. Ça, c'est un problème, sensibiliser les magistrats dès leur formation. Un lit de rivière qui est saccagé, vous croyez que ce dossier, quand il va passer entre une agression sexuelle et des violences graves, ça va lui parler au magistrat ? Il n'a pas eu cette sensibilisation initiale. Ça, c'est le premier point à mon sens »¹⁹.

En revanche, le droit de l'environnement figure dans le programme de **formation continue** de l'ENM. Les magistrats ont une obligation de formation continue de cinq jours par an. Ils choisissent librement leurs modules de formation. Une session intitulée « Pratique du droit de l'environnement » a longtemps été présente au catalogue. La session durait quatre jours et faisait intervenir des magistrats, des professionnels de l'ONCFS et de l'ONEMA, des fonctionnaires de services techniques déconcentrés, des experts thématiques ou encore des professeurs de droit. Depuis 2016, cette formation s'appelle « Le juge et l'environnement » (même si elle concerne tout autant les parquetiers), avec une première session de quatre jours intitulée « Première approche du droit de l'environnement », dans l'objectif de consolider des bases, et une seconde session d'approfondissements de trois jours sur les infractions environnementales, l'administration de la preuve, la gestion d'une « scène de crime environnementale », le recours à des experts, etc. Selon l'ENM, le préjudice écologique sera abordé dans les deux sessions.

Outre ces formations qui ont lieu à Paris, il existe une possibilité de suivre des formations plus pratiques dans des organismes chargés de l'environnement par le biais de stages individuels (Conservatoire du littoral, Office de l'environnement de la Corse) ou collectifs (ONCFS) de cinq

¹⁷ Entretien vice-procureur 4 (réfèrent environnement), oct. 2015

¹⁸ Entretien vice-procureur 4 (réfèrent environnement), oct. 2015

¹⁹ Entretien vice-procureur 5 (réfèrent environnement), janv. 2016

jours. Des stages non prévus au catalogue peuvent avoir lieu sur initiative personnelle. Il existe enfin une offre de formation continue déconcentrée, gérée par des coordonateurs régionaux de formation. Ces derniers s'occupent à la fois de la formation des auditeurs en juridiction et de l'organisation, au sein des cours d'appel, de formations d'une journée ou une demi-journée particulièrement adaptées à l'emploi du temps dense des magistrats.

Si l'offre de formation existe bel et bien, celle-ci a quelques **difficultés à rencontrer une demande**. Jusqu'en 2013, des formations ciblées de deux ou trois jours (sur la pollution des sols, le développement durable, etc.) existaient mais ont été supprimées en raison d'un public trop restreint. De la même manière, en 2015, la formation « Pratique du droit de l'environnement » était prévue pour 30 personnes mais seulement 25 magistrats l'ont suivie.

Le problème qui se pose ici, à nouveau, est celui de la disponibilité des magistrats, y compris de ceux qui, potentiellement, pourraient être volontaires pour se former sur ces questions. Mais cela n'explique pas tout dans la mesure où il existe dans tous les cas une obligation de formation et donc un choix à faire parmi une grande variété de modules. Encore une fois, c'est la faible « rentabilité » d'une formation en droit de l'environnement qui est pointée du doigt :

« *Ce ne sont pas les formations les plus demandées car ce n'est pas le contentieux le plus courant* »²⁰.

« *Personne n'y va en formation. Pourquoi vous formez ? Pour 10 dossiers par an ? Je ne regarde même pas l'offre* »²¹.

Ajoutons à cela le fait que les carrières des magistrats sont caractérisées par une forte mobilité. En conséquence, un magistrat du parquet qui serait référent environnement et volontaire pour se former sur ces questions serait certainement conduit après quelques années à intégrer un autre ressort où des responsabilités différentes lui seraient sans doute confiées.

De rapport en colloque, la nécessité de mieux former les magistrats aux questions environnementales semble faire l'objet d'un accord assez large de la part de ceux qui réfléchissent à la manière dont la Justice pourrait mieux traiter les dommages écologiques. Le rapport Lesage de 2013 y fait allusion. Le colloque de septembre 2015 à Montpellier sur la protection de la nature par le droit pénal est allé dans le même sens.

La question est d'autant plus importante que certains avocats se spécialisent en matière environnementale ou sur les questions d'eau. A titre d'illustration, nous avons assisté à une audience où, dans son réquisitoire, le procureur prétendait que le prévenu exploitait un cours d'eau, « *donc le domaine public, à des fins personnelles* », alors qu'il s'agissait d'un cours d'eau non-domanial, comme la grande majorité des cours d'eau en France. Cette erreur, que l'avocat de la défense n'a bien entendu pas manqué de pointer, illustre le faible degré de connaissance des bases du droit de l'eau - alors que ce jour là, fait assez rare, le réquisitoire était prononcé par le parquetier référent environnement.

3.4. Une appréhension hétérogène des dommages écologiques

Les juristes ont déjà amplement démontré que les dommages écologiques étaient appréhendés de façon très inégale selon les magistrats et les juridictions (Neyret, Martin, 2012). Les termes de préjudice ou de dommage environnemental/écologique sont utilisés à tort et à travers. Le préjudice est rarement ou peu qualifié. Les méthodes d'évaluation sont parfois jugés trop complexes. Autant les magistrats fonctionnent désormais en routine en matière de réparation des préjudices corporels via notamment l'utilisation d'une même nomenclature²², autant leur façon d'aborder les préjudices écologiques relève plutôt du bricolage :

« *On sait très bien analyser, nous, les conséquences de l'indemnisation du préjudice d'un enfant qui a été violé par son père par exemple. On sait ça, les magistrats ont été formés sur les conséquences psychologiques du viol, de l'agression sexuelle. Pour la nature c'est pareil. Il faut savoir ce qui est du dommage écologique réparable, ce qui est irrémédiable, à quelle échelle la nature va se réparer, quelle est la conséquence pour la biodiversité, la conséquence pour la santé de l'homme. Mais ça, on sait moins faire* »²³.

²⁰ Entretien magistrat coordinateur de formation continue à l'ENM Paris, nov. 2015

²¹ Entretien vice-procureur 4 (référent environnement), oct. 2015

²² La nomenclature dite « Dintilhac », du nom du magistrat président le groupe de travail qui l'a élaborée, est un outil de référence d'indemnisation des victimes de dommages corporels établi en 2005. Bien que dépourvue de force obligatoire, elle est couramment utilisée par la plupart des juridictions. Elle comporte une liste de postes de préjudice qui concerne les victimes directes et indirectes.

²³ Entretien magistrat du parquet investi depuis longtemps sur l'environnement, janv. 2016

Chez les magistrats, le préjudice écologique se confond plus ou moins selon les cas avec le préjudice moral. Les juges prononcent parfois des condamnations « tous postes de préjudices confondus ». Nous verrons plus en détails, notamment quand nous analyserons le contenu des échanges en audience, la manière dont les magistrats appréhendent concrètement, dans leur pratique professionnelle quotidienne, les dommages écologiques, ainsi que ses effets sur les décisions de justice.

Concernant plus spécifiquement la **notion de préjudice écologique**, selon ce magistrat :

« Le préjudice écologique en tant que tel, c'est un bien qui appartient à la collectivité. Par exemple quand on souille la Seine, une association ne va pas venir demander un dédommagement d'un préjudice écologique parce que ce n'est pas son bien à elle. En revanche, la personne publique qui est propriétaire va dire : 'on a subi un dommage écologique donc un dommage matériel qui nous a à la fois coûté tant pour nettoyer, tant pour restaurer, tant parce qu'il y a un préjudice esthétique'. L'État ou la collectivité peut demander évidemment à celui qui a commis une infraction d'être indemnisé du préjudice écologique. C'est un préjudice en tant que tel, quelle que soit sa dénomination, ça reste un préjudice subi par la victime, en l'occurrence la personne publique »²⁴.

Cette perception relativement construite se distingue d'autres manières de le considérer, qui laissent penser que l'appropriation de ces questions par les magistrats demeure bien incertaine.

Parmi les régularités, nous retrouvons l'idée selon laquelle les intérêts de l'environnement se confondent avec l'intérêt général et que, en conséquence, il n'y aurait **pas réellement lieu de distinguer réparation du préjudice écologique et peine** :

« Dans la mesure où le préjudice environnemental est une notion qui implique le fait que l'ensemble de la collectivité soit lésée par la pollution, c'est quelque chose qui fait un peu double emploi avec la condamnation à une peine d'amende »²⁵.

« S'il s'agit de dire qu'il y a un préjudice subi par la collectivité dans son ensemble, ce qui peut se concevoir si on considère que les choses relèvent de l'intérêt général au sens large, je ne vois pas trop en quoi le préjudice environnemental se distingue de la peine, qui a vocation à réparer l'atteinte faite à la société »²⁶.

La reconnaissance du préjudice écologique vise à permettre la réparation d'un dommage, si possible une remise en état, en tout cas une réparation qui bénéficie à l'environnement, ce que ne permet pas nécessairement une peine - d'autant qu'il s'agit le plus souvent d'amendes.

De manière générale, la notion de préjudice écologique est **rarement prise à bras le corps par les magistrats**. Son inscription dans le Code civil pourrait inciter les magistrats à davantage la mobiliser. Il n'est pas anodin que la nomenclature Neyret/Martin (2012), qui n'a certes pas fait l'objet d'une institutionnalisation, soit à ce jour très peu connue des magistrats. Cette nomenclature, élaborée par deux juristes spécialisés dans les questions d'environnement, qui a pour objectif premier d'inciter les acteurs potentiellement concernés (magistrats, associations de protection de l'environnement, avocats, assureurs, etc.) à parler un même langage et à être plus précis sur les types de préjudices en présence²⁷, a déjà servi de base à quelques décisions de justice, dont un arrêt de la cour d'appel de Nouméa en février 2014 qui a eu un certain retentissement. Toutefois, lorsque nous leur avons posé la question, aucun des magistrats que nous avons rencontrés ne la connaissait.

Conclusion

La dispersion et le faible volume d'affaires environnementales dans l'immense majorité des juridictions, combinés à la complexité de la matière, n'incitent pas toujours les magistrats, malgré leurs efforts, à se familiariser ni même à se former sur ces questions. Plus que la complexité de la matière, d'ailleurs, que l'on peut trouver dans d'autres domaines du droit, c'est le **nombre insuffisant de cas nécessaire à un fonctionnement « en routine »**, notamment pour ce qui

²⁴ Entretien vice-procureur 3 (réfèrent environnement), sept. 2015

²⁵ Entretien vice-procureur 1 (réfèrent environnement), sept. 2015

²⁶ Entretien avec un président de TGI, mars 2016

²⁷ Selon l'un de ses deux concepteurs, « notre modèle, c'est la nomenclature de Dintilhac. Je l'ai testé comme avocat, quand vous avez un préjudice corporel, aujourd'hui, l'expert, l'avocat, l'assureur, le juge, tout le monde parle exactement le même langage, utilise les mêmes mots. Quand on parle de préjudice de jouissance, etc., chacun sait ce qu'il met là-dessus. Donc le tribunal dit à l'expert : 'dites-moi quel est le préjudice de jouissance ?'. L'expert dit : 'le préjudice de jouissance est de 5 sur 7', l'assureur sait que 5 sur 7, ça fait tant d'indemnités. On s'est dit : pour le préjudice écologique, il faudrait qu'on arrive progressivement à avoir la même chose, d'autant que la nomenclature de Dintilhac, jusqu'à très récemment, elle n'avait rien d'officiel ».

relève de l'évaluation et la réparation des préjudices, (comme pour les accidents de la circulation, les agressions physiques, les vols, etc.) qui semble constituer le nœud du problème :

« *C'est le contentieux qui fait la spécialisation. S'il y a assez de contentieux, les magistrats vont se dire : on se forme, on s'intéresse* »²⁸.

Dans la mesure où l'augmentation du nombre de contrôles et de procédures judiciaires ne semble pas être une priorité politique (moyens a priori durablement réduits des services verbalisateurs concernés, posture d'« apaisement » à l'égard du monde agricole – nous y reviendrons dans la partie suivante), l'atteinte d'un volume critique d'affaires ne pourra venir, pour la majorité des magistrats et juristes rencontrés, que d'une **spécialisation juridictionnelle**. Celle-ci serait vraisemblablement de nature à « [renforcer] la qualité des décisions rendues dans un domaine qui fait appel à des notions juridiques, techniques et scientifiques qui requièrent un niveau de compétence et d'expérience significatif »²⁹. Le rapport Jégouzo suggère ainsi, dans le domaine judiciaire, de spécialiser des fonctions en matière environnementale, au parquet et au siège, en désignant des chambres spécifiquement dédiées à ce contentieux. La compétence pourrait être réservée aux TGI du siège de leur cour d'appel, l'appel des décisions des TGI intervenant auprès de cinq ou six cours d'appel spécialisées couvrant l'ensemble du territoire national. L'exemple des JULIS (juridictions du littoral spécialisées) montre que la spécialisation juridictionnelle peut se révéler efficace. La mesure qui semble au moins le plus faire consensus parmi les magistrats et juristes de l'environnement est celle qui consisterait à créer un parquet national environnement, dans la lignée de l'expérience espagnole ou suédoise.

4. Politiques pénales, configurations d'acteurs et styles d'action collective

Il existe des différences importantes, selon les endroits, dans la manière de traiter les dommages écologiques. C'est le dossier que nous ouvrons à présent en nous intéressant plus spécifiquement aux politiques pénales. Ces dernières sont toutefois révélatrices d'un fonctionnement plus général de la Justice sur ces questions.

4.1. Orientations générales, variété des situations locales

La circulaire du 21 avril 2015 du ministère de la Justice réaffirme, on l'a déjà évoqué, l'intérêt de désigner des magistrats référents pour le contentieux de l'environnement dans les parquets (désignation déjà préconisée par circulaire du 23 mai 2005). Elle réaffirme également le caractère essentiel de la participation des procureurs aux instances partenariales de type MISEN (Mission Inter-Services de l'Eau et de l'Environnement) ainsi que protocoles d'accord avec les préfets et les établissements publics concernés. Par ailleurs, la circulaire de 2015 rappelle la doctrine selon laquelle il convient : 1/ de rechercher en priorité de la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale ; 2/ de poursuivre systématiquement en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions ou de réitération ; 3/ de privilégier les alternatives aux poursuites dans tous les autres cas. Mais qu'en est-il en pratique ?

Les politiques pénales sont marquées par leur **diversité**. Il existe certes des différences frappantes dès le premier regard si l'on compare l'organisation et le fonctionnement classique des politiques pénales mises en place dans la plupart des ressorts avec des expériences débouchant par exemple sur la mise en place de cellules judiciaires opérationnelles, comme dans les Bouches-du-Rhône (voir encadré ci-dessous).

Le Comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement (**COLAEN 13**) a été instauré en 2012. Il s'agit d'un partenariat entre les parquets de Marseille, Aix-en-Provence et Tarascon. Le travail est coordonné par un animateur (vétérinaire fonctionnaire) et une magistrate du Pôle Santé Publique au TGI de Marseille. Les raisons justifiant la mise en place de ce dispositif sont les suivantes : priorité donnée au contentieux de masse touchant à la sécurité des personnes et des biens au détriment du droit pénal de l'environnement, moyens judiciaires relativement faibles et politique pénale plus ou moins pro-active, agents de contrôle en sous-effectifs et culture judiciaire variable des administrations partenaires, problématiques liées au territoire (façade maritime, espaces protégés...), nécessité d'un diagnostic partagé. Le comité se réunit deux fois par an et met en place des opérations de contrôle ciblées. Seuls des dossiers à enjeux (complexes ou intéressant plusieurs ressorts) sont labellisés COLAEN. L'objectif est donner un rôle plus important à l'instance judiciaire et de judiciariser le

²⁸ Entretien magistrat du parquet investi depuis longtemps sur l'environnement, janv. 2016

²⁹ Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail piloté par Yves Jégouzo et remis à la Garde des Sceaux le 17 septembre 2013

traitement de certains enjeux et dommages écologiques (parmi ceux qui concernent de près ou de loin l'eau et les milieux aquatiques : pollutions des eaux fluviales et maritimes, zones naturelles, ICPE, espèces végétales et animales protégées). Une affaire de rejet de pesticides dans des canaux d'irrigation en Camargue, une autre de braconnage d'anguilles, une autre encore de pollution de cours d'eau (dans l'Arc) font partie des actions traitées par le COLAEN. Selon son coordinateur : « *les actions judiciaires vont souvent loin, au tribunal, avec quand même des peines lourdes si on estime que ce sujet est important dans le département, qu'il est une atteinte grave à l'environnement et la biodiversité. Donc on sensibilise un peu les juges sur ces sujets-là* ».

Toutefois, bien souvent, il faut regarder de plus près pour saisir les différences entre politiques pénales. Concernant la **coordination entre les acteurs** concernés, par exemple, on observe que tous les départements n'ont pas mis en place de convention quadripartite préfet/parquet/ONCFS/ONEMA. Toutefois, cela dit en réalité peu de choses de l'effectivité et de la qualité des relations entre acteurs. La plupart de nos interlocuteurs (magistrats et ONEMA) s'accordent pour dire qu'une convention quadripartite n'est pas forcément inintéressante en ce qu'elle permet aux partenaires de s'asseoir autour d'une même table, mais que cela n'est pas suffisant en soi :

« Un protocole d'accord, ça montre que tout le monde veut bien travailler ensemble, mais en termes d'efficience ça reste limité. Et ça ne peut que l'être puisque nous, les procureurs de la République, on ne peut pas s'engager à quoi que ce soit »³⁰.

Surtout, des relations de travail fluides peuvent avoir été mises en place sans recourir à cet outil :

« Il n'y a pas de convention quadripartite dans le département. C'est en cours. Mais il y a des habitudes de travail sur plusieurs années : savoir les suites qu'on donne, si on est sur du judiciaire, etc. »³¹.

Il en va de même de la participation aux MISEN, assez inégale selon les départements. Les parquets référents environnement participent la plupart du temps aux MISEN dites stratégiques qui ont lieu une fois par an et au cours desquelles se fait la validation officielle du plan de contrôle et le bilan de l'année précédente. Néanmoins, encore une fois :

« Ça n'empêche pas de voir le proc en aparté une à deux fois par an. On lui dit ce qu'on a prévu, on aborde les suites que le parquet a données aux procédures. C'est une discussion assez informelle. On lui explique les nouveautés, par exemple la possibilité pour nous de faire des auditions : est-ce qu'il a des remarques là-dessus, sur manière de les conduire, etc. ? »³².

Dans d'autres endroits, les parquets ne sont pas associés aux travaux de la MISEN (Boutelet, 2014).

Concernant ensuite le **contenu des politiques pénales**, nous observons une même diversité de situations. Le recours à la transaction pénale³³ en est une bonne illustration. Ainsi, selon un rapide sondage, en 2013, l'Alsace, la quasi-totalité des départements de Midi-Pyrénées, la Corse, la Côte d'Azur ainsi que certains départements du Nord-Ouest, du Centre et de l'Ouest, n'ont pas eu recours à cette procédure, alors que dans la majorité des départements français, tous les parquets l'ont utilisée³⁴. Notre enquête nous a d'ailleurs plutôt conduits dans des départements ne pratiquant pas la transaction pénale, ce qui ne correspond pas, semble-t-il, à une pratique majoritaire. Cependant, le non-recours à la transaction pénale peut lui-même s'expliquer par différentes raisons :

► Hostilité du parquet à l'égard de cette procédure³⁵ :

« Je ne vous cache pas que je ne suis pas très favorable à ça. Le principe de transiger sur une atteinte à l'environnement... Je préfère faire une composition pénale avec une sanction d'une infraction ou même un rappel à la loi avec une régularisation plutôt que de faire une

³⁰ Entretien vice-procureur 2, sept. 2015

³¹ Entretien SD ONEMA 1, sept. 2015

³² Entretien SD ONEMA 1, sept. 2015

³³ Cette procédure permet à l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des infractions qu'elles ont pu commettre. A cette fin, l'autorité administrative adresse à l'auteur de l'infraction une proposition de transaction précisant le montant de l'amende transactionnelle que la personne devra payer ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à remettre en conformité les lieux. Cette possibilité a été entendue en matière environnementale par l'ordonnance du 11 janvier 2012.

³⁴ ONEMA, « Les atteintes aux milieux aquatiques et la transaction pénale », février 2014, en ligne.

³⁵ Parfois justifiée par une inadéquation vis-à-vis des caractéristiques du territoire : « C'est un département plus rural aussi, il y a pas mal de cours d'eau, il y a pas mal de choses. Si on était dans un département plus aride avec peu d'agriculteurs, avec peu de problèmes phytosanitaires peut-être qu'on aurait une autre politique, mais ici ce n'est pas faisable, la politique pénale est assise sur un territoire et elle doit répondre aux exigences et aux attentes de ce territoire et de sa population » (Entretien vice-procureur 3, sept. 2015).

transaction pénale et faire éteindre l'action publique alors que le dommage, fût-il minime, ne sera pas réparé. Ce qui m'importe c'est la remise en état d'abord. [...] On n'est pas favorable spécialement à ce type d'alternative aux poursuites donc c'est pour cette raison là qu'on n'a pas fait prospérer la transaction ici »³⁶.

► Volonté du parquet de garder la main :

S'il est des cas où la transaction pénale, conformément à son objectif premier, est vécue positivement par des magistrats qui voient le traitement des affaires généralement les moins importantes et sensibles confié à l'administration, d'autres n'entendent pas se laisser dessaisir, fut-ce partiellement, du traitement de ces dossiers. Dès lors, d'autres règles de fonctionnement se mettent en place. Par exemple, dans ce département, on ne fait « *pas de la transaction pénale officielle. On s'arrange avec le proc sur les suites. On fait des propositions. Là on verrait plutôt ça. Comme le proc aime bien la régularisation, on part plutôt vers ça* »³⁷.

► Absence d'investissement de la part des services de l'Etat :

« On ne fait pas de transaction pénale dans le département sur les questions d'eau. Après, c'est la DDT qui prend la main. Ce choix n'est pas fait. Peut-être par méconnaissance de l'outil. C'est un travail supplémentaire... »³⁸.

Il ne s'agit là que d'un exemple mais il suffit à démontrer l'importance d'aller voir au-delà des aspects les plus formels de ces politiques. Une fois cette précaution prise, voyons comment sont élaborées et fonctionnent, concrètement, les politiques pénales. Qu'est-ce qui les détermine et que peut-on en attendre en termes de traitement des dommages écologiques ?

4.2. Les politiques pénales comme actions collectives

La sociologie du droit et de la Justice a mis en lumière l'existence de « cultures juridiques locales » (Church, 1985), autrement dit de normes et de valeurs partagées par un petit collectif de travail dans l'orientation et le traitement des dossiers. Dans le même ordre d'idées, la notion de « *courtroom workgroup* » (Eisenstein, Jacob 1997) renvoie à un collectif professionnel (juges, procureurs, avocats, notamment) habitués à travailler ensemble et produisant des normes et des routines commune. Les politiques pénales doivent ainsi être rapportées à la manière dont les principaux acteurs impliqués interagissent et travaillent ensemble, autrement dit à des **styles d'action collective**.

A la question de savoir ce qui pouvait expliquer les différences dans le traitement des cas d'atteinte à l'environnement, la quasi-totalité des personnes rencontrées ont en premier lieu pointé, comme une évidence, la sensibilité des magistrats en poste :

« La sensibilité des juges aux différentes question, on est d'accord, vous prenez la même affaire, vous la soumettez à deux tribunaux éloignés ou proches et vous vous retrouvez avec deux décisions qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre. C'est valable dans tous les domaines »³⁹.

Les marges de manœuvre des magistrats font effectivement de la variable individuelle un facteur important.

Cependant, au-delà de l'équation personnelle, il nous semble que les cultures juridiques locales ont des effets importants sur la manière de percevoir, orienter et traiter les cas d'atteinte. En ce qui concerne les politiques pénales, ces collectifs impliquent principalement les parquets, l'ONEMA, les services de l'Etat, parfois mais pas toujours les associations de protection de l'environnement. En dépit d'un *turn over* très important chez les magistrats, qui ne restent en poste que quelques années, des styles localisés d'action collective sont assez facilement repérables.

Dans le cas de la Côte d'Or, des travaux de recherche décrivent une situation où les activités de contrôle ne sont pas prioritaires, où le procureur n'est pas associé aux travaux de la MISEN, où les services de l'Etat, coupés des services ONEMA, se concentrent sur la négociation avec les auteurs d'infractions et où, finalement, le recours au pénal est presque inexistant (Boutelet, 2014). Dans ce département, les associations de protection de l'environnement ne sont pas informées des infractions et les associations de pêche privilégient les indemnisations amiables avec les responsables d'infractions. Il est vrai que dans certains ressorts, y compris parmi nos terrains d'étude, les parquets et les associations de protection de l'environnement n'ont pas vraiment de

³⁶ Entretien vice-procureur 3, sept. 2015

³⁷ Entretien SD ONEMA 3, avril 2015

³⁸ Entretien SD ONEMA 1, sept. 2015

³⁹ Entretien vice-procureur 1, sept. 2015

relation, pour différentes raisons qui vont du manque de disponibilité des uns ou des autres à la volonté du parquet de ne pas associer des acteurs considérés comme militants en passant par l'absence de dimension juridique de l'action de beaucoup de petites associations locales. De la même manière d'ailleurs, selon la FNPF, seulement 50 % des fédérations de pêche ont aujourd'hui établi un contact avec leur parquet⁴⁰.

L'action des services de l'Etat introduit ici un premier biais important. La plupart du temps, les magistrats n'envisagent leur action qu'en cas d'échec de la justice administrative à réguler les cas d'atteinte, du moins les plus manifestes. Le procureur attend les propositions du préfet. Si le mis en cause ne reconnaît pas les faits, ne régularise pas la situation, n'informe pas les services compétents, la sanction pénale peut être envisagée. Ensuite, la relation parquet-préfet se cantonne souvent à des discussions autour des cas les plus importants ou médiatiques. Elle oscille entre deux tendances, la première consistant à se satisfaire de la prise en main de dossiers par les services de l'Etat, qui permet de décharger quelque peu le parquet, et une tendance à vouloir s'affirmer en mettant en avant, certes dans de rares cas, les intérêts de parties civiles. Mais la posture du préfet voire du parquet n'est pas indifférente aux intérêts socio-économiques locaux, comme nous allons le voir.

4.3. Politiques pénales et intérêts socio-économiques locaux

La question du lien entre politiques pénales et intérêt socio-économiques locaux revêt un intérêt particulier pour l'ONEMA, qui doit faire face depuis sa création à une méfiance de la part de certains acteurs, au premier rang desquels la profession agricole. Cette méfiance se manifeste jusque dans les contrôles de terrain, qui font parfois l'objet de réactions hostiles voire agressives. Les services de l'Etat privilégient généralement la négociation. Ce magistrat du siège va jusqu'à déclarer :

« Le préfet, avant qu'il nous transmette un PV sur un agriculteur, il va se passer plusieurs années. Sauf à ce que ce soit une affaire médiatique ou énorme. Mais un préfet aujourd'hui ne va pas aller chatouiller les agriculteurs sur l'environnement. C'est une donnée importante, parce qu'on est beaucoup alimenté par l'administration »⁴¹

Un constat similaire peut être dressé, jusqu'à un certain point, avec les acteurs industriels. P. Lascoumes (1994) a mis en lumière les processus de négociation entre services de l'Etat, DRIRE en particulier, et acteurs industriels. Son propos était illustré, entre autres, par le cas de l'usine Protex, à l'origine d'une grave pollution de la Loire en 1988 et dont le PDG, rétif au contrôle administratif, n'avait pas réalisé les travaux demandés. Il n'est pas sans ironie de constater que la même société a été à l'origine de pollutions ultérieures et que le jugement rendu à l'issue de la dernière d'entre elles a constitué une étape dans la reconnaissance du préjudice écologique (affaire Synthron, jugement du TC de Tours, 24 juillet 2008).

Même si l'on n'est plus directement sur un cas d'atteinte à l'eau, un avocat spécialisé dans le contentieux environnemental évoquait en entretien la posture d'un préfet à l'égard de pratiques de chasse revendiquant le statut de tradition et jugées politiquement sensibles :

« Sur l'ortolan, le préfet avait donné instruction aux gendarmes de ne pas prendre les plaintes. Parce qu'il n'y a pas de constatation sur les matoles à ortolans. Il y a carrément interdiction d'aller sur le terrain pour constater. Donc la LPO et [une autre association] ont envoyé des équipes. Nous, on fait les constatations, on relève les emplacements, on allait à la gendarmerie, et la gendarmerie faisait des PV de renseignement judiciaire »⁴².

D'autres témoignages illustrent cette volonté du préfet de tenir à bonne distance les associations de protection de l'environnement, pourtant « auxiliaires » depuis longtemps de la mise en œuvre des politiques et du droit de l'environnement dans un contexte national où le ministère en charge de ces questions manquait de relais locaux (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Dans certains cas, cela a pu aller jusqu'à ordonner à l'ONEMA de ne pas avoir de contact avec les associations.

L'attitude de certains procureurs apparaît plus **surprenante**. Notre enquête nous a conduits à nous intéresser à plusieurs affaires dont les prévenus étaient des agriculteurs. Le contexte politique, marqué par le souci de ménager une profession agricole rencontrant des difficultés économiques importantes, a déjà été en partie présenté. Celui-ci n'est pas sans conséquence sur la manière de faire appliquer le droit de l'eau et de l'environnement. Ainsi, la circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 2015 relative aux contrôles dans les exploitations agricoles, qui fait suite au

⁴⁰ Entretien FNPF, sept. 2015

⁴¹ Entretien magistrat du siège, mars 2016

⁴² Entretien avocat 1, sept. 2015

rapport de la Mission « contrôles en agriculture » remis au gouvernement par Frédérique Massat, députée de l'Ariège, indique notamment que sur les cours d'eau non-référencés sur des cartes départementales à formaliser rapidement, lorsque le mis en cause est de bonne foi, les procédures pourront faire l'objet d'un rappel à la loi avant d'être classées sans suite⁴³. Cette circulaire encourage à nouveau la généralisation du recours à la transaction pénale en cas de manquement. Elle prend enfin une position de relative fermeté dans les cas où les contrôleurs feraient l'objet d'une agression. Cette circulaire a pu être interprétée, au sein de la profession agricole, comme un signe en faveur d'une application plus souple de la réglementation environnementale.

L'une des affaires que nous avons suivie est emblématique de la manière dont le parquet semble lui aussi avoir fait sienne cette injonction politique. Nous sommes en **janvier 2016 à Mende**, en Lozère, où nous nous rendons pour la seconde fois en quelques semaines pour la même **affaire de curage, busage et rectification de cours d'eau**. Celle-ci sera jugée le même jour qu'une autre affaire impliquant sept membres de la Coordination rurale poursuivis pour avoir saccagé les locaux d'une association locale de protection de l'environnement en raison de ses prises de position publiques sur le loup. A notre arrivée, 200 éleveurs et quelques élus (dont le sénateur-maire de Mende) sont regroupés devant le tribunal. Certains brandissent des banderoles où l'on peut lire, par exemple, « La chasse aux écologues est ouverte ». Au cours de l'audience, le procureur se bornera à demander une peine « extrêmement modérée », en l'occurrence une peine d'amende (1000 euros dont 500 avec sursis) alors que les faits relevaient de violences en réunion, sans faire porter son réquisitoire sur les dégradations matérielles. A l'inverse, on l'entendra demander : « *au lieu de traquer l'écologiste, traquez le loup* », ce qui en dit déjà long sur son indépendance au regard de l'opinion qui s'exprime alors devant le tribunal, a fortiori sur sa culture environnementale. Au final, le président ira plus loin que le procureur en prononçant des peines d'un mois de prison avec sursis et de 300 euros d'amende.

Venons-en à présent à l'affaire pour laquelle nous étions présents. Celle-ci concernait, donc, un cas de curage, busage et rectification de cours d'eau, avec pour mis en cause un GAEC. Peu importe, ici, les tenants et aboutissants précis de l'affaire. Juste avant la reprise de l'après-midi, le parquet informa l'ONEMA puis la partie civile (FNE) que le dossier sur la base duquel il avait décidé d'engager des poursuites était mal ficelé et que, en conséquence, il ne se battrait pas en sa faveur. Lorsqu'un représentant de la partie civile fit part au procureur de son éventuelle intention de lancer une procédure au civil, le procureur lui déconseilla au motif qu'il s'agissait d'un dossier « sensible ». Le propos est pour le moins curieux venant d'un procureur. Une fois l'audience commencée, l'avocat de la défense pointera des vices de procédure, en particulier un PV non-daté. Le représentant du parquet, qui n'était plus le même que le matin, poursuivra : « *cette citation [à comparaître, réalisée par le parquet] est malheureusement incompréhensible. Des considérations très techniques, sur un temps assez long d'un an. Busage et curage sur différents cours d'eau. On ne sait pas trop de quoi il s'agit. On ne peut que relaxer les prévenus, qui n'étaient pas assez au courant de ce qui leur est reproché* ». En réalité, le président constatera la nullité de la citation (et ne prononcera donc pas de relaxe, considérant que le tribunal n'a pas été saisi correctement). Il renverra au ministère public la responsabilité éventuelle de reciter, ce qu'il ne fera pas. Dans cette affaire, le dossier n'apparaît certes pas des plus parfaits, juridiquement parlant. Mais on peut sans trop de risque faire l'hypothèse que la pression des éleveurs et de certains élus, dans le contexte national et local actuel, a inhibé toute volonté potentielle de le faire avancer, le parquet se satisfaisant de se débarrasser ainsi à moindre frais de cette affaire « sensible ».

Le traitement des affaires environnementales est en partie lié à des **contingences locales**. Dans beaucoup de cas, ces contingences conduisent à ménager des intérêts catégoriels. Dans d'autres cas, on observe un mouvement inverse. L'Etat est aujourd'hui menacé de se voir appliquer des sanctions financières pour manquement à la directive européenne « Nitrates » de 1991. Il pourrait en être de même pour la directive-cadre sur l'eau de 2000. En Bretagne, cette contrainte est parfaitement intégrée par l'ensemble des acteurs des politiques pénales, qui reculent beaucoup moins devant l'usage des outils pénaux :

« *Là, ils savent que l'eau est polluée par des nitrates, qu'ils doivent poursuivre, et ils poursuivent, parce qu'il y a un enjeu d'eau potable, un contentieux européen prégnant. La cour d'appel de Rennes, ils assaisonnent ! Parce que l'enjeu est bien identifié* »⁴⁴.

Dans tous les cas, et ce sera l'objet du point souvent, le caractère plus ou moins pro-actif des politiques pénales en matière de traitement des dommages écologiques est intimement lié au

⁴³ Pour rappel, les incompréhensions et les conflits sont nombreux concernant la localisation et l'entretien des cours d'eau. Typiquement, beaucoup d'agriculteurs voient un fossé là où la police de l'eau voit un cours d'eau, ce qui génère des débats et, dans certains cas, du contentieux. Dans ce contexte, la ministre de l'Ecologie a adressé aux préfets en juin 2015 une instruction leur demandant d'établir, en lien avec les acteurs concernés, une cartographie locale des cours d'eau.

⁴⁴ Entretien SD ONEMA 4, avril 2015. De rares parquetiers ont également en tête l'affaire des « poissons sous taille » (2005), qui avait conduit l'Etat à répartir les pénalités financières infligées par la CJCE entre cinq ministères, dont celui de la Justice (pour 1/8^{ème}), considérant que ce dernier n'avait pas cherché à faire appliquer des sanctions suffisamment dissuasives.

fonctionnement d'un trio d'acteurs constitué par les parquets, l'ONEMA et les associations de protection de l'environnement.

4.4. Parquet, ONEMA, associations de protection de l'environnement : un triangle central, mais à géométrie variable

Là où l'action locale est la plus collective, le parquet réunit les services de l'Etat, l'ONEMA et les associations pour discuter de « feuilles de route » pénales (en particulier de quelles infractions doivent faire l'objet de poursuites). L'ONEMA informe, sur demande du parquet, les associations de protection de la nature des suites données aux procédures voire leur transmet copie d'un dossier d'enquête – que le service de reprographie du tribunal n'a pas le temps de réaliser. La fédération de pêche, destinataire des PV de l'ONEMA, s'implique dans le contentieux. La **qualité et l'intensité des relations** sont propices à l'émergence de normes partagées qui apparaissent **gage d'une certaine efficacité** :

« Les magistrats du siège ne comprendront un dossier que s'il existe une politique pénale assumée par le parquet et un discours cohérent parquet/partie civile »⁴⁵.

De la même manière, ce magistrat décrit ainsi une expérience jugée positive de travail collectif autour des questions d'environnement :

« On a pris des contacts avec les polices, avec la DREAL, l'ONEMA. Quand on apprend à se connaître, après, ça marche. Dès lors que les magistrats se manifestent, les polices sont ravies en général. On crée des débats techniques. On décomplexifie un peu la présentation de l'institution judiciaire. On se réunit. On fait des formations. On échange des organigrammes, des numéros de téléphone. On structure un peu. On convoque les procureurs de la région. Peu à peu, ça crée une émulation »⁴⁶

Dans ce contexte, un changement de magistrat au niveau d'un parquet peut déclencher une nouvelle orientation, que les protocoles d'accord ou conventions quadripartites entre partenaires tendent cependant à prévenir.

L'engagement collectif autour de la politique pénale se matérialise bien évidemment par un certain nombre de procédures, même si, comme on l'a évoqué, la participation du procureur aux MISEN stratégiques et l'existence de conventions quadripartites ne traduisent pas nécessairement une coordination opérationnelle très poussée. En réponse, des **pratiques informelles**, notamment d'échanges d'informations et d'élaboration de stratégies communes, se mettent en place.

Les **associations environnementales** peuvent potentiellement jouer un rôle important dans ce fonctionnement collectif. Le droit de l'environnement reconnaît aux associations agréées une légitimité et une fonction particulières. La faiblesse de leurs moyens rend difficile le maintien d'une pression homogène sur les juridictions compétentes (Gramaglia, 2009), même si FNE fonctionne en réseau et peut mobiliser un certain nombre de juristes salariés ou bénévoles. Cependant, dans le prolongement de leur rôle comme « auxiliaires » de l'administration de l'environnement, elles peuvent faire figure d'**acteurs à part entière des politiques pénales**. Non seulement elles se constituent partie civile dans les cas jugés suffisamment importants⁴⁷, mais elles apportent également des éléments complémentaires à ceux de l'ONEMA :

« Dans le tribunal de X, maintenant, quand il y a une audience en matière d'environnement, le procureur a le réflexe de demander au greffe de prévenir FNE Y, et donc forcément ils sont maintenant habitués à avoir une contribution, des conclusions détaillées et écrites. C'est vrai qu'il y a un rapport de confiance qui fait que ça peut fonctionner et que l'association peut jouer son rôle. [...] On est là aussi pour faire une expertise un peu juridique en amont du dossier. [Le procureur] ne va pas forcément repérer que l'ONEMA par exemple n'a pas visé la bonne personne dans le PV, qu'elle a oublié telle infraction et qu'elle n'a pas bien caractérisé telle autre. [...] L'ONEMA, ce ne sont pas des juristes »⁴⁸.

Cependant, ce cas de figure n'est pas observable partout :

⁴⁵ Entretien juriste FNE 2, juin 2015

⁴⁶ Entretien magistrat du parquet investi depuis longtemps sur l'environnement, janv. 2016

⁴⁷ Concernant plus spécifiquement l'agriculture, un juriste de FNE nous faisait part de sa stratégie consistant à cibler, via des citations directes notamment, des sociétés d'aménagement régional et d'irrigation plutôt que des exploitants individuels, afin de ne pas « mettre d'huile sur le feu ». Cependant, quand un exploitant fait l'objet d'une procédure judiciaire, FNE, quand elle en est informée, se constitue assez systématiquement partie civile, du moins sur les terrains sur lesquels nous avons travaillé.

⁴⁸ Entretien juriste FNE 3, oct. 2015

« On a reçu un courrier de FNE. Ils veulent nous [parquet] rencontrer, ils veulent se constituer partie civile. Je lui ai dit que je n'avais pas le temps. De toute façon, on traite tout en alternatives aux poursuites »⁴⁹.

« Il ne faut surtout pas [entrer en relation avec les AAPE]. Ce sont des militants. Est-ce qu'il faudrait aussi qu'on entre en relation avec des associations féministes dans les affaires de femmes battues ? »⁵⁰.

Dans d'autres cas, les AAPE ne reçoivent pas ou peu d'information de la part des parquets. Classiquement, celles-ci ont les plus grandes difficultés à obtenir des éléments sur les suites de transactions pénales. Il leur arrive également de ne pas être informées en cas de saisie du tribunal, ce qui les prive de la possibilité de se constituer partie civile. Enfin, certaines demandes de communication de dossiers auprès du Procureur de la République se traduisent par des non-réponses ou des réponses tardives voire par des refus purs et simples⁵¹.

Du côté des **fédérations de pêche**, c'est toujours la **culture transactionnelle** historique (Lestel et al., 2013) qui domine. Au niveau national, la FNPF travaille sur les aspects contentieux, mais dans les trois fédérations départementales dont nous avons interrogé les directeurs (Hérault, Lot, Lot-et-Garonne), le réflexe est plutôt de négocier dans une perspective de remise en état et/ou de compensation rapide. Les fédérations estiment que le contentieux débouche sur des procédures longues (ce en quoi on ne peut leur donner tort), coûteuses et qui plus est pas nécessairement efficaces. Une autre explication, complémentaire, réside dans la dépendance des fédérations et associations de pêche vis-à-vis des collectivités locales, souvent responsables de dommages à l'eau et aux milieux aquatiques, et dans la proximité entre pêcheurs et élus :

« On vit au quotidien avec les élus. Le président de la société de pêche croise le maire tous les jours [...]. On s'attache à travailler avec les pollueurs, qui sont souvent élus, qui siègent dans les instances où on demande des subventions »⁵²

Les fédérations que nous avons rencontrées n'avaient pas été au tribunal depuis plusieurs années, malgré des incitations de l'ONEMA dans certaines affaires⁵³. Celles-ci n'envisagent le contentieux que dans les cas les plus extrêmes (dommages importants, récurrence, intentionnalité, etc.). La plupart du temps, celles-ci se livrent à un calcul du préjudice (nous verrons selon quelles modalités dans la partie suivante), ne serait-ce que pour montrer au responsable de l'infraction ce qu'il risquerait au tribunal, puis proposent sur cette base une transaction civile. Certaines fédérations tiennent le parquet informé de la procédure, d'autres non. Au final, on ne peut pas considérer que les fédérations de pêche contribuent beaucoup à la pénalisation du traitement des dommages écologiques.

Conclusion

Les politiques pénales, on le voit, doivent composer avec un certain nombre de **contraintes**. L'une des plus importantes, évoquée plus haut, est le manque de moyens, en personnels et en temps, de la Justice nécessaires à un fonctionnement satisfaisant. La tentation existe, dès lors, de traiter une large partie des infractions environnementales en alternatives aux poursuites, même si nombre de magistrats se déclarent opposés à cet outil. Une autre contrainte du même ordre est liée à l'insuffisance des moyens de police. Même dans les cas où les parquets s'organisent pour judiciariser le traitement des dommages écologiques, ces derniers dépendent de l'activité des services de contrôle. Le cas du COLAEN 13, qui a 22 affaires à son actif depuis sa création en 2012 et seulement 6 en cours, en est la parfaite illustration :

« Le volet judiciaire est bloqué au niveau de l'administratif. Si je n'ai pas les enquêteurs, s'ils ne peuvent pas ou ne font pas de propositions, je ne peux pas engager d'action judiciaire. La limite, elle est là aujourd'hui. Je pensais vraiment qu'on aurait plus d'actions. On n'en a pas trop en ce moment parce que les administrations sont frileuses »⁵⁴.

Enfin, les injonctions politiques consistant à ménager certains intérêts socio-économiques paraissent intégrées par une partie des acteurs des politiques pénales, en particulier les services déconcentrés de l'Etat mais aussi dans certains cas, on l'a vu, les parquets. Il existe toutefois des **marges de manœuvre** qui rendent possible la mise en œuvre de politiques pénales volontaristes en matière environnementale, comme on l'a également illustré.

⁴⁹ Entretien vice-procureur 4, oct. 2015

⁵⁰ Entretien vice-procureur 9, mai 2016

⁵¹ Dans le cadre d'une procédure au tribunal d'instance de Rodez, FNE Midi-Pyrénées a ainsi été contraint de saisir le Procureur général, qui a fait droit à leur demande.

⁵² Entretien directeur fédération départementale de pêche 1, fév. 2016

⁵³ Entretien directeur fédération départementale de pêche 3, janv. 2016

⁵⁴ Entretien animateur COLAEN 13, fév. 2016

Poursuivons à présent notre analyse de la manière dont les acteurs judiciaires appréhendent les dommages écologiques en nous intéressant aux différentes phases de la production du jugement.

5. La production du jugement

Une infime minorité d'infractions environnementales est examinée en audience. Les cas d'atteintes modestes, accidentelles, etc. sont traitées en alternatives aux poursuites. Celles qui font l'objet d'une audience sont généralement liées à des atteintes d'une certaine importance. Il est alors décidé d'avoir recours au procès afin de mettre en scène une réprobation collective à l'égard du comportement infractionnel. Malgré la distinction théorique entre expertise technique et scientifique, supposée être ici le domaine d'un acteur comme l'ONEMA, et expertise juridique, supposée être le domaine des magistrats, le jugement judiciaire constitue en réalité une coproduction « à l'intersection de la science et du droit » (Jasanoff, 1995). Les différents participants au processus judiciaire contribuent chacun à leur manière au cadrage des dossiers. C'est ce que nous verrons dans un premier temps, avant de rendre compte de la manière dont se déroulent concrètement les audiences et d'analyser les décisions qui s'ensuivent.

5.1. Le travail de cadrage des dossiers

Nous entendons par là le travail de pré-interprétation, pointant notamment les causes et responsabilités, et autour duquel ont lieu ensuite les échanges entre parties prenantes. Dans le cas du pénal, ce travail est largement impulsé par l'ONEMA, à qui le parquet fait confiance. Les éventuelles parties civiles participent également à leur manière à ce processus. Au civil, ce cadrage ne peut relever que des parties en présence.

5.1.1. Par l'ONEMA

Au pénal, le rôle de l'ONEMA est fondamental dans la manière dont le dossier sera appréhendé par les magistrats :

« Notre rôle, c'est d'être un peu le porte-parole, d'être pédagogiques et montrer ce qui est important et pas important. Ça, c'est fondamental, parce que comment les magistrats vont percevoir ces atteintes à l'environnement, si au départ on ne les sensibilise pas à l'enjeu, on a beau leur envoyer des procédures, je pense que ça ne suffira pas à éveiller leur intérêt. Alors que dans d'autres domaines, les gendarmes n'ont pas besoin d'expliquer pourquoi ils font une procédure pour telle ou telle suite. [...]. Il faut savoir expliquer qu'il y a des affaires qui sont graves et d'autres qui sont effectivement moins graves, qui sont un peu de la discipline, mais qui n'ont pas des conséquences »⁵⁵.

Pour cela, il s'agit à la fois pour l'ONEMA d'être **pédagogique** dans l'accompagnement d'une procédure et de **constater et qualifier les faits** de la manière la plus rigoureuse possible :

« Dans les procédures, on essaie d'amener des critères simples d'appréciation de la gravité du dommage, c'est-à-dire des grilles qui expliquent un peu sur les notions d'irréversibilité dans la durée. Ce n'est pas simple, parce que souvent, on manque d'éléments objectifs, il faut le reconnaître »⁵⁶.

En effet, les **incertitudes** qui entourent bien souvent l'évaluation des dommages, mais aussi leur origine et les liens de causalité qui aboutissent à l'atteinte, peuvent persister :

« Souvent, dans le dommage écologique, on n'a pas toujours les outils techniques. On a des pistes, des indicateurs qui convergent vers tel type de dommage, mais... »⁵⁷.

Dans un contexte où les tribunaux sont surchargés, où l'environnement peut sembler secondaire par rapport aux atteintes aux personnes ou aux biens, où ce type d'affaires demande du temps aux magistrats, ces incertitudes contribuent régulièrement à renoncer aux poursuites.

D'après l'ONEMA, **certaines dommages « parlent »** beaucoup plus **aux magistrats** que d'autres, ceux qui ont des conséquences sur la santé humaine ou qui aboutissent à la mort d'animaux, par exemple :

« C'est aussi une question de visibilité du dommage, il y a du poisson mort, vous voyez, c'est un peu spectaculaire. C'est d'ailleurs sûrement aussi pour ça que les magistrats ont

⁵⁵ Entretien SD ONEMA 2, sept. 2015

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Entretien SD ONEMA 4, avril 2015

été sensibles les trente dernières années à tout ce qui était pollution des eaux. [...] Ensuite, la question de l'appréciation de la gravité de dommage si on parle par exemple d'assèchement d'une zone humide, ça va être beaucoup plus délicat de lui dire pourquoi c'est grave »⁵⁸.

Dans le meilleur des cas, les arguments et préconisations de l'ONEMA sont compris et repris par le parquet puis par le juge.

5.1.2. Par les parties civiles (pénal) ou demandeurs (civil)

Dans les cas d'atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques, les parties civiles ou les demandeurs sont la plupart du temps des associations agréées de protection de l'environnement (AAPE), dont beaucoup sont affiliées au réseau FNE. Il s'agit plus rarement, pour les raisons que nous avons évoquées plus haut, d'associations et de fédérations de pêche. Ces acteurs participent eux-aussi au cadrage des dossiers dans la mesure où les magistrats ont en main leurs arguments et où les débats sont en partie (pénal) ou en totalité (civil) organisés autour de ces derniers.

► Les AAPE

Selon ce magistrat :

« Les associations qui se constituent parties civiles ne sont pas très bonnes en général. Elles se défendent elles-mêmes parce qu'elles n'ont pas les moyens de se payer un avocat. Elles font ce qu'elles peuvent. Elles n'ont pas la culture de l'approche d'un tribunal pour savoir ce qu'elles peuvent demander, comment le demander, etc., c'est souvent très artisanal. Et quand elles ont les moyens de prendre un avocat, neuf fois sur dix, il n'y connaît rien »⁵⁹.

Ce diagnostic s'applique sans doute à certaines associations. FNE apparaît davantage structuré. Celle-ci fait intervenir ses propres juristes, y compris pour plaider en audience, ou fait appel à des avocats spécialisés, notamment pour plaider en appel. Elle s'appuie sur un réseau de juristes référents au niveau national et les fédérations régionales disposent généralement d'un juriste salarié.

Les écritures des AAPE sont relativement standardisées. Il s'agit tout d'abord d'aborder les faits (action ayant conduit au dommage, nature du dommage, etc.) puis, dans le cadre du pénal, l'action publique (quels textes applicables, quelles infractions, quelle imputabilité, etc. – les PV de l'ONEMA faisant ici figure de ressource importante), et enfin l'action civile. Dans le cadre du civil, la discussion s'articule autour des faits puis des demandes. Il s'agit, dans tous les cas, d'insister sur la gravité du dommage, la connaissance de la réglementation du mis en cause, son hostilité à la respecter, ses récidives éventuelles et plus généralement sa mauvaise foi.

Au tribunal, les AAPE demandent généralement, en cas de dommage écologique, la réparation d'un **préjudice moral**. Trois types d'arguments sont mobilisés pour démontrer ce préjudice : la contrariété aux activités bénévoles ou salariées de l'association, le comportement du mis en cause et la sensibilité du site dans lequel l'infraction a eu lieu. Cela leur permet d'obtenir, la plupart du temps, quelques centaines ou milliers d'euros de dommages et intérêts, même si certains juges de première instance continuent de pratiquer, à contre-courant de l'évolution du droit, « l'euro symbolique »⁶⁰.

Dans certains cas, les AAPE se limitent à « estimer leur préjudice moral à X euros », sans plus de détails, mais en calant leur demande sur la nature et l'ampleur du dommage, l'attitude du mis en cause ou encore sa capacité financière avec, en toile de fond, la jurisprudence sur le même type d'affaire. Dans d'autres cas, un barème est appliqué par mètre de cours d'eau atteint (cinq euros par exemple dans une affaire d'épandage de produits phytosanitaires au TC du Havre). Dans d'autres cas encore, la demande de réparation au civil peut se baser sur la peine prévue pour l'infraction, multipliée par exemple par le nombre de jours de non-respect d'un débit minimal, comme observé au TI de Tarbes. Dans tous les cas, même ceux qui s'appuient sur une forme de calcul, il semblerait que les **montants demandés** soient **calés sur une base dont on estime qu'elle sera acceptable pour le tribunal**. La jurisprudence et

⁵⁸ Entretien SD ONEMA 2, sept. 2015

⁵⁹ Entretien magistrat du parquet investi depuis longtemps sur l'environnement, janv. 2016

⁶⁰ La faiblesse des moyens de certaines associations peut les empêcher de faire appel dans de tels cas, malgré leurs chances de succès.

la pratique régulière des tribunaux donnent des indications aux AAPE sur ce qu'elles peuvent légitimement espérer dans tel ou tel cas – malgré, on le verra, des jugements au final assez hétérogènes.

Les AAPE sont **partagées quant à l'intérêt de plaider le préjudice écologique**. Pour certains, en particulier à FNE :

« Si tout le monde peut demander la réparation du préjudice, il y aura une baisse de ce que recevront les associations. Ensuite, le débat, c'est à quoi la réparation est affectée ? »⁶¹.

« Est-ce qu'un même préjudice commun peut être demandé en propre par plusieurs personnes morales ? On risque d'arriver rapidement à cher. [...] FNE n'est pas hostile à la réparation en soi du préjudice écologique, mais à un système qui ferait que chacun pourrait demander réparation du dommage écologique. C'est à l'Etat de demander la réparation du dommage écologique »⁶².

Pour d'autres, il faut faire feu de tout bois, le préjudice écologique permettant d'ajouter une strate supplémentaire à l'argumentaire et à la demande de dommages et intérêts :

« Avec plusieurs asso, la LPO, la FRAPNA, la SEPANSO, on demande tout. Alors que FNE est assez contre cette notion de préjudice matériel »⁶³.

Parmi eux, certains préfèrent entretenir volontairement le flou sur le préjudice écologique, considérant qu'il est plus efficace de ne pas aller jusqu'au bout des implications de la notion :

« Si on sert [au juge] un discours juridique carré, on est suivis. Cet après-midi, je lui ai expliqué, le dommage direct à l'environnement, c'est une atteinte aux intérêts moraux défendus par l'association. Il faut éviter d'être trop longs, trop doctes. Et puis ils ont l'impression de faire œuvre utile »⁶⁴.

Pour d'autres encore, le préjudice écologique est une notion intéressante mais complexe dont il convient de faire un usage circonstancié :

« Demander la réparation du préjudice environnemental, je ne le fais que sur des volets uniquement civils car il y a des moments d'écriture, des renvois d'audience, du vrai contradictoire. On a le temps d'expliquer vraiment pourquoi le préjudice écologique n'est pas le préjudice civil, etc. Au pénal, je ne demande plus le préjudice écologique »⁶⁵.

Quoiqu'il en soit, ce type de préjudice est rarement plaidé. Au cours de notre enquête, cela est arrivé une fois sur les neuf affaires suivies.

► Les fédérations de pêche

Destinataires de certains PV de l'ONEMA, notamment dans les cas d'atteinte à la faune piscicole, celles-ci privilégient, on l'a vu, les transactions civiles avec les auteurs d'infraction. Il leur arrive toutefois d'aller au tribunal. En termes de personnes-ressources, elles disposent d'une juriste à la FNPF et deux autres juristes dans les neuf unions régionales. Elles doivent donc faire appel à des avocats en cas de contentieux⁶⁶.

Lorsque les fédérations ou les associations de pêche vont au tribunal, contrairement aux AAPE⁶⁷, c'est avant tout le **préjudice matériel** dont elles demandent réparation. Dans le schéma traditionnel, la mortalité piscicole résultant d'une atteinte à l'eau nécessite un réempoissonnement dont le coût peut être assez facilement établi. **Le préjudice écologique** intéresse les fédérations de pêche, qui n'ont jamais vraiment su plaider le préjudice moral et qui trouvent ici la reconnaissance d'un préjudice matériel dépassant le préjudice piscicole.

⁶¹ Entretien juriste FNE 2, juin 2015

⁶² Entretien juriste FNE 4, oct. 2015. Et ce juriste de poursuivre : « Seulement, petit problème : l'Etat ne le demandera pas. Comment fait-on ? Je ne vois qu'une seule solution, il faut habiliter des organismes, des collectivités, à demander réparation pour le compte de l'Etat. Les fonds alloués iraient dans un fonds spécial ». Le rapport Jégouzo recommande d'ouvrir l'action en réparation des préjudices écologiques à l'Etat, au ministère public, à une Haute autorité environnementale ou, à défaut, un Fonds de réparation environnemental (qu'il s'agirait de créer), aux collectivités territoriales, aux établissements publics, fondations et associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement.

⁶³ Entretien avocat 1, sept. 2015. Cet avocat nous a d'ailleurs dit utiliser systématiquement la nomenclature Neyret/Martin afin de multiplier les types de préjudices indemnisables.

⁶⁴ Entretien avocat 1, sept. 2015

⁶⁵ Entretien juriste FNE 1, sept. 2015

⁶⁶ Nous n'avons pas directement suivi d'affaires impliquant des fédérations de pêche. Les développements qui suivent reposent donc sur des témoignages.

⁶⁷ Les relations entre les AAPE et les fédérations de pêche sont apparues ambivalentes sur nos terrains, oscillant entre complémentarité (aux fédérations les affaires impliquant une mortalité piscicole avérée ou potentielle, aux AAPE les autres affaires) et ignorance mutuelle (chacun considérant ne pas être sur la même longueur d'onde que l'autre, notamment sur la manière de traiter les dommages écologiques).

Cependant, celles-ci doivent faire face à une forte inertie des modes de raisonnement des magistrats, qui préfèrent généralement se cantonner à la réparation d'un préjudice a priori plus facilement évaluable – à l'aide d'une méthode que, pour certains, ils connaissent depuis longtemps (la méthode dite Léger-Huet-Arrignon⁶⁸) :

« [La méthode LHA] est la seule méthode qui nous a permis d'évaluer pendant très longtemps et d'obtenir réparation du préjudice, mais qui n'est pas satisfaisante dans le contexte actuel, et malheureusement, il est très difficile de faire évoluer les juridictions. [...] Je crois qu'on arrive à un phénomène d'essoufflement. Je ne sais pas si les fédérations vont continuer longtemps parce qu'elles finissent par préférer se concentrer sur une méthode très partielle plutôt qu'automatiquement se voir refuser toute indemnisation. [...] Rien de plus pratique que de se dire : quel kilométrage de cours d'eau impacté et à combien est le kilo de truites sur le marché. C'est très confortable pour le magistrat et je comprends que dans des affaires comme celles-ci, un peu complexes, ils aient tendance à se réfugier dans quelque chose qui est connu, déjà éprouvé »⁶⁹.

Or, les fédérations se tournent de plus en plus vers une gestion patrimoniale des cours d'eau, qui compte sur la restitution d'un bon biotope global sans nécessairement recourir au réempoissonnement.

Il existe cependant des exceptions. L'affaire Synthron constitue à cet égard un cas emblématique dans la mesure où un préjudice a été reconnu et calculé à partir d'une nouvelle méthode, la **méthode dite de reconstitution du milieu**, initiée par des agents du Conseil supérieur de la pêche (CSP) au début des années 2000 :

« On avait à faire à une pollution récurrente du fait d'une entreprise dont le dirigeant n'avait visiblement rien à faire de l'environnement et où, véritablement, le juge a voulu marquer le coup. [Les fédérations] ont obtenu un dédommagement assez conséquent avec l'évocation d'un préjudice écologique. C'est le point culminant. Depuis, on n'a jamais atteint cette possibilité [...]. Pourtant on se base quand même sur une méthode qui est quand même élaborée par un établissement public »⁷⁰.

Sur nos trois interlocuteurs fédérations départementales de pêche, l'un semblait connaître et utiliser cette méthode, un autre en avait vaguement entendu parler, et le dernier ne la connaissait pas. Pour évaluer leur préjudice, les fédérations ont plutôt recours à des méthodes consistant à combiner LHA avec d'autres sources, comme les plans départementaux de gestion piscicole (qui mentionnent une productivité en kg/ha pouvant recouper la méthode LHA). Elles travaillent par ailleurs dans certains cas sur des études sur le poids économique de la pêche, ce qui peut leur permettre d'avancer d'autres arguments en matière de réparation du préjudice.

Comme pour les AAPE, tout est fait, dans les demandes, pour **atteindre un montant jugé acceptable**. Si, dans un calcul, un paramètre est considéré comme faisant trop augmenter le produit final, on s'arrangera pour ramener ce dernier dans des proportions jugées plus justes. Une gêne importante demeure dans tous les cas concernant les espèces à forte valeur patrimoniale⁷¹ :

« C'est quelque chose qu'on ne sait pas du tout chiffrer. C'est facile quand tout le monde dit qu'on a une tonne de poisson mort, qu'on en a ramassé 500 kg et qu'on peut facilement imaginer qu'on n'a pas tout ramassé, qu'on a le Plan de gestion piscicole derrière et qu'on sait qu'il y a X% de carnassiers, X% de blancs, etc. Mais quid de la valeur d'une anguille ? D'une alose ? En général, on met le prix de poissons de pisciculture. Blancs : cinq euros/kg ; carnassiers : 20 euros/kg. Est-ce qu'il faut qu'on mette un prix sur l'écrevisse autochtone ? C'est inestimable. On ne peut pas la remplacer. Comment on fait ? »⁷².

Voyons à présent dans quelle mesure et comment ces arguments sont repris par les magistrats, et à côté de quels autres facteurs de décision. Tout un courant de la sociologie du

⁶⁸ Développée en 1970, cette méthode permet de calculer la productivité piscicole d'un cours d'eau.

⁶⁹ Entretien FNPF, sept. 2015

⁷⁰ Idem. Dans cette affaire, le préjudice écologique a été mobilisé « sans le dire » : « Dans sa plaidoirie, l'avocat a évoqué la méthode LHA quand en fait il était en train de glisser la méthode de reconstitution du milieu. Donc il y a eu un petit marché de dupes, mais de toute façon, le magistrat était bien d'accord pour marquer le coup ».

⁷¹ Il s'agit là d'un classique en matière de réparation des atteintes à l'environnement (Neyret, 2006). La condamnation du chasseur ayant tué l'ourse Cannelle en 2004 à verser 10 000 euros aux parties civiles avait par exemple, on s'en souvient, suscité de nombreuses réactions autour de la question de savoir si l'on pouvait (et comment ?) évaluer en termes monétaires le préjudice lié à la disparition de la dernière ourse de souche pyrénéenne.

⁷² Entretien directeur d'une fédération départementale de pêche 2, janv. 2016

droit et de la Justice, dit interactionniste (car concevant le monde social comme le produit constamment redéfini des multiples compositions entre des relations interindividuelles), considère qu'il est important d'analyser les cadrages et interactions qui ont lieu en contexte d'audience, certaines règles étant générées pendant le cours même de l'activité (Dupret, 2006). C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire. Nous rendons compte, dans les développements qui suivent, de cette dimension de notre travail.

5.2. Les dommages écologiques au milieu du « tout-venant »

Les audiences voient se succéder les affaires à une cadence soutenue. Au tribunal d'instance, les dommages écologiques sont intercalés entre des affaires de banques, d'assurances ou encore d'expulsions. Au tribunal correctionnel, les atteintes à l'environnement sont évoquées entre des affaires de vols, d'agressions, de proxénétisme ou encore d'abus de faiblesse – et plutôt après eux dans la mesure où priorité est donnée aux affaires dans lesquelles les prévenus sont incarcérés, ce qui est rarement le cas des auteurs d'atteintes à l'environnement⁷³.

A la question de savoir si un tel mélange avec des atteintes potentiellement jugées plus graves par les magistrats peut être **préjudiciable aux affaires de dommages écologiques**, les réponses divergent. La majorité de nos interlocuteurs (AAPE, fédérations de pêche, certains parquetiers) répondent plutôt par l'affirmative – ce qui pose à nouveau la question de la spécialisation juridictionnelle :

« On n'accorde pas de véritable intérêt aux préjudices écologiques. La raison est que ce type de préjudice est traité avant, pendant ou après les préjudices ou les infractions commises contre les individus, donc du vol, des agressions. [...] Une atteinte à l'Homme, tu as la victime qui est là. Si elle n'y est pas, elle est représentée. Donc tu as quelque chose qui est palpable, tangible, une espèce d'empathie ou de transfert qui peut s'opérer dans le cadre d'un procès. Lorsque tu parles de dommage écologique, lorsque tu parles de poissons, lorsque tu parles de débit réservé, d'un seul coup, tout ça paraît complètement dérisoire. C'est un peu la récréation »⁷⁴.

« Quand on fait passer, dans une audience correctionnelle, un dossier d'agression sexuelle sur un enfant, une affaire de drogue, et après une affaire d'atteinte à une espèce protégée, vous savez bien qu'une histoire de butor étoilé ou de héron cendré, ça ne pèse pas lourd »⁷⁵.

Ce point de vue n'est pas partagé – ce qui se comprend – par les magistrats du siège :

« Il n'y a rien de particulier, on juge les affaires les unes après les autres, et puis voilà. Nous, on n'est pas saisi d'un problème environnemental, on est saisi d'une infraction commise éventuellement par une personne »⁷⁶.

Ce responsable ONEMA va dans le même sens :

« Je n'ai pas ressenti une approche différente entre une affaire de droit commun importante et un contentieux de l'environnement. [Une fois], on passait derrière une histoire de vol à main armée, la personne avait tiré, elle était écrouée avec les menottes. C'est une audience qui a duré deux heures, c'était juste devant nous. Nous, on passait juste après, c'était une histoire de pollution. Je me suis dit : le magistrat du siège va être épuisé. A mon avis, notre affaire, comparativement, va sembler un peu faible. Pas du tout, finalement, il a repris notre affaire et il a bien essayé de comprendre ce qui s'était passé. Pour moi, ça a été traité par le magistrat du siège au même niveau que l'affaire qui passait avant »⁷⁷.

Cela dépend vraisemblablement à nouveau de la sensibilité personnelle du juge et du travail de cadrage du dossier en amont, ce travail dépendant lui-même en partie d'un fonctionnement collectif spécifique. Il est probable, comme le montrent les approches pragmatiques, que cela dépende aussi de ce qui se joue le jour même de l'audience : état physique des magistrats, attitude des parties prenantes, nature des interactions, etc.

⁷³ Ainsi, l'affaire pour laquelle nous nous sommes rendus un jour au tribunal correctionnel de Montauban a été traitée 3h30 après le début de l'audience.

⁷⁴ Entretien avocat 4, fév. 2016

⁷⁵ Entretien magistrat du parquet investi depuis longtemps sur l'environnement, janv. 2016

⁷⁶ Entretien magistrat du siège, mars 2016

⁷⁷ Entretien SD ONEMA 2, sept. 2015

5.3. Le moment contradictoire

Au cours de l'audience pénale, le travail de cadrage se poursuit l'interrogatoire du ou des prévenus, l'intervention éventuelle de l'ONEMA et des parties civiles, le réquisitoire du parquet, et l'intervention finale de la défense. A l'audience civile, les échanges apparaissent moins théâtralisés qu'au pénal, où se joue la mise en scène d'une réprobation collective⁷⁸.

Au **tribunal correctionnel**, quand l'**ONEMA** est présent, son représentant peut être invité à prendre la parole par le président, soit d'initiative, soit à la demande du parquet. Cette intervention a pour objet de répondre aux interrogations des magistrats, à s'assurer d'une bonne compréhension des enjeux techniques d'une procédure, d'éclairer les points de débats à venir, de délivrer ou renforcer le vernis de culture technique environnementale permettant non seulement d'arbitrer la culpabilité du prévenu mais aussi le cas échéant de sélectionner la peine adaptée, notamment en matière de réparation environnementale (article L. 173-5 du Code de l'environnement).

Comme toute intervention aux débats d'audience, celle de l'ONEMA est soumise au contradictoire : les parties civiles, le parquet, l'avocat de la défense sont invités à leur tour à poser des questions au témoin de l'ONEMA, ce qui rend l'exercice potentiellement délicat pour l'intervenant et la plus-value résultant du témoignage plus ambivalente qu'il n'y paraît de prime abord. Ainsi, lors d'une des audiences à laquelle nous avons assisté, les questions de la défense ont donné lieu à un enchaînement de réponses incomplètes ou ambiguës telles que : « *on n'a pas pu le mesurer* », « *je ne me rappelle pas très bien* », « *comme on arrive après les travaux, c'est difficile d'être [affirmatif sur l'impact négatif de ces travaux]* ». Puis, à la question du juge : « *Quelle est la raison d'être de la réglementation ?* », l'agent ONEMA a apporté une réponse très technique et à faible portée pédagogique pour les néophytes, faisant notamment allusion à l'érosion régressive. Mais plus encore que le contenu des réponses, le fait de sentir l'agent ONEMA sur la défensive et mal à l'aise dans cette arène théâtrale n'a sans doute pas joué en faveur de ce dossier.

Si l'on avance dans le déroulé de l'audience correctionnelle, le **procureur**, dans son réquisitoire, place le curseur dans l'échelle des peines. Selon les cas, il peut vouloir être sévère (dans les cas où le prévenu est jugé de mauvaise foi) ou bien demander une peine d'avertissement (si le prévenu n'a jamais été condamné, s'il a procédé à une remise en état, si ses revenus sont faibles). Ce dernier cas est celui qui a été le plus fréquemment observé au cours de notre enquête. Pour ne donner qu'un seul exemple, dans une affaire où étaient retenues deux infractions (épandage de produits phytosanitaires et busage), le procureur, a demandé, au titre de l'action publique, une amende de 1 000 euros dont 800 avec sursis, estimant que l'ensemble « méritait » cette peine minime.

Le parquet s'appuie généralement plus ou moins sur les explications techniques de l'ONEMA voire sur les explications techniques et juridiques des parties civiles (« *Je partage les explications de FNE*⁷⁹ ») pour étayer une demande de culpabilité et une demande de peine et, le cas échéant, le paiement de dommages et intérêts. Inutile de revenir ici sur ces arguments, abordés dans la partie précédente et repris de manière synthétique en audience.

A la question de savoir si, depuis quelques années, la qualité de prestation des avocats sur les affaires environnementales avait progressé, les réponses sont assez partagées. Il existe en tout état de cause des avocats performants dans ce domaine qui mettent leurs compétences au service notamment des AAPE. Ceux-ci s'apparentent parfois à des « *cause lawyers* » (Sarat, Scheingold, 1998), qui s'appuient sur certaines affaires pour défendre une cause (ici environnementale) plus globale. Chacun a en tête les noms de quelques avocats réputés qui se sont fait un nom sur ce type de dossiers. Du côté des mis en cause, certains clients (au premier rang desquels les grandes entreprises) parviennent classiquement (Heinz, Laumann, 1982) à se payer les services d'avocats performants et/ou réputés.

Les **avocats des prévenus (ou des défendeurs, au civil)** développent des **stratégies argumentatives relativement standardisées** si l'on se fie aux audiences observées, même

⁷⁸ Au civil, la procédure est à la fois plus riche en échanges d'écritures et plus risquée dans la mesure où, le parquet n'étant pas à l'initiative de la procédure, il existe un risque pour le demandeur de se voir sanctionner pour procédure abusive.

⁷⁹ Procureur (observation d'une audience correctionnelle). Dans cette affaire, « *les arguments [de l'ONEMA] ont été repris par le proc dans l'ensemble. Dans la note, on demandait jusqu'à la destruction et la remise en état dans un délai d'un an. Ca, le proc ne l'a pas repris* ». Entretien SD ONEMA 1, sept. 2015.

si celles-ci sont bien entendu adaptées à chaque cas d'espèce. Ces stratégies consistent principalement à :

- Rechercher des vices de procédure, par exemple dans les PV (pièces non jointes, délais non respectés, etc.).
- Minimiser le dommage et/ou nier le préjudice. Il s'agit par exemple d'avancer que telle pollution a touché un linéaire de cours d'eau inférieur à ce que mentionne le PV de l'ONEMA ; ou encore, ce qu'on a observé à plusieurs reprises, d'estimer que « *comme il n'y a pas de préjudice sur l'environnement, il n'y a pas de préjudice moral. Sinon c'est quoi le préjudice moral dans ces conditions ?* »⁸⁰.
- Insister sur la complexité et/ou le caractère évolutif de la réglementation environnementale : qu'est-ce qu'un cours d'eau, est-ce que mon client pouvait savoir que ça en était un, etc. ? Cette situation ferait qu'il serait difficile d'y voir clair dans le droit qui s'applique : « *Il tombe [sur mon client] des obligations réglementaires dans tous les sens, qu'il pensait avoir respectées* »⁸¹.
- Plaider, malgré tout, la bonne foi et/ou l'absence d'intentionnalité, en mettant l'accent sur les qualités personnelles ou professionnelles du mis en cause (honnête citoyen, travailleur qui se lève tôt, chef d'entreprise soucieux de l'environnement, du développement économique de son territoire, etc.), le fait que la remise en état ait été entreprise ou que des dispositions aient été prises pour que les faits ne se reproduisent plus.
- Contester la légitimité de l'ONEMA (pointer ses insuffisances en matière juridique, son obsession du contrôle, les imprécisions de ses constatations) et des parties civiles ou demandeurs (des idéologues, des ennemis de la croissance, utilisant la Justice comme un tiroir-caisse).
- Tenter d'atténuer la peine et les dommages et intérêts, en s'appuyant sur les stratégies précédentes (en particulier bien sûr sur l'idée de bonne foi) et en mettant en avant, le cas échéant, la faible capacité financière de leur client : « *La demande d'amende pénale ajoutée aux dommages et intérêts avoisinent les 10 000 euros. Un an de salaire de M. B. C'est vraiment très intelligent. On demande à écraser encore un peu plus M. B.* »⁸².

L'ensemble des débats en audience sont bien sûr menés par le président, auquel nous avons accordé peu d'importance jusque là. On l'a évoqué : les juges croisent peu d'affaires impliquant des dommages écologiques. Ils constituent cependant le dernier maillon de la chaîne de production du jugement. Comment qualifier leur attitude dans de telles affaires ?

5.4. L'attitude des juges

5.4.1. Gérer l'audience

L'audience constitue un espace du temps contraint. Les juges sont ainsi pris entre **deux injonctions potentiellement contradictoires** : ne pas perdre de temps et comprendre les tenants et aboutissants de chaque affaire. La littérature est riche en développements sur les styles de juges (moralisateurs, empathiques, plutôt juges d'instruction ou plutôt procureurs, etc.), ceux-ci ne disant d'ailleurs rien de la distribution des sanctions ensuite. Quoiqu'il en soit, la tonalité des débats diffère d'un tribunal à l'autre⁸³.

Le manque de familiarité des juges avec les questions d'environnement se perçoit bien en audience, que ce soit à travers leur méconnaissance des acteurs impliqués, des sigles et acronymes les plus courants, ou bien à travers leurs commentaires – dont nous donnerons quelques illustrations plus bas. Ceux-ci ont beau affirmer que leur façon de traiter les affaires environnementales n'est pas spécifique, nous avons remarqué que la gestion du temps dans ces affaires était assez particulière. Cela peut s'expliquer par la complexité intrinsèque de la plupart des dossiers, qui implique pour eux, dans tous les cas, de s'y replonger après l'audience, mais peut-être également par la gravité relative reconnue aux dommages écologiques par rapport au reste du contentieux :

⁸⁰ Observation d'une audience au TI de Tarbes dans une affaire de débits non-respectés. Cet autre extrait va dans le même sens : « *dans la mesure où il n'y a pas de poisson mort, comment faites-vous pour conclure à l'impact négatif de ces travaux ?* » (CA Agen) Il peut bien entendu y avoir infraction et préjudice (moral) sans dommage écologique avéré, de même qu'il peut y avoir dommage et/ou préjudice écologique sans mortalité piscicole.

⁸¹ Observation d'audience, TC Cahors

⁸² Idem

⁸³ Nous avons été particulièrement mal à l'aise au cours d'une audience où le président cherchait visiblement à humilier certains prévenus, n'hésitant pas à hurler, à faire rire l'assemblée à leurs dépens, distribuant au passage bons et mauvais points aux différents avocats.

« Le rôle du juge c'est de prononcer une peine qui soit proportionnée à l'infraction, par rapport à l'atteinte à l'environnement, mais peut-être également par rapport à tout le contentieux qu'il voit. [...] Il faut reconnaître que les infractions qui parfois sont poursuivies ne sont pas d'une gravité énorme »⁸⁴.

Au final, les cas de figure sont variables. Nous avons assisté à une audience de deux heures sur une affaire d'obstacle à la circulation de poissons. Mais la plupart du temps, les parties civiles et les avocats de la défense sont invités à **faire court** :

« Dans ces dossiers extrêmement techniques, l'heure, la fatigue... Mais nous aurons le temps de nous y replonger »⁸⁵

Les mêmes juges laissent parfois plaider beaucoup plus longtemps sur des affaires tout aussi techniques et complexes a priori, mais avec lesquelles ils sont sans doute plus familiers (par exemple, au tribunal correctionnel de Montauban, un avocat de l'administration fiscale dans une affaire de fraude à la TVA où il était question de droit fiscal mais aussi de logiciels et de procédures de déclaration qui nous ont paru aussi complexes que bien des dossiers environnementaux).

Au **tribunal d'instance**, les deux audiences auxquelles nous avons assisté n'ont donné lieu à aucune question des juges. Ici, les cadences sont encore plus soutenues qu'au tribunal correctionnel. Les piles de dossiers à traiter sont impressionnantes. Si l'on ajoute à cela la gêne classique à l'égard des dommages écologiques et les écritures fournies des parties sur lesquelles ils pourront s'appuyer pour statuer, on comprend mieux l'attitude plutôt expéditive des juges. Certains sont d'ailleurs clairs à ce sujet :

« Je déteste les plaidoiries, donc soyez brefs »⁸⁶

Enfin, il arrive que les juges délibèrent après s'être retirés 5 à 10 minutes, à l'occasion d'une suspension d'audience, y compris pour prononcer des peines de plusieurs années d'emprisonnement. Cela n'est jamais arrivé sur les affaires de dommages écologiques que nous avons suivies, qui se sont toutes terminées par une **mise en délibéré**, signe que les juges ont besoin de temps pour statuer sur ces dossiers souvent difficiles à appréhender.

5.4.2. Questionner, comprendre, (ré)interpréter

La sociologie du droit et de la Justice a beaucoup étudié les facteurs de la décision judiciaire. Elle a tout d'abord pointé les facteurs légaux, bien entendu, comme la gravité des faits ou le contenu du casier judiciaire (Green, 1961), ou encore les propriétés sociales des mis en cause (Herpin, 1977). Mais interviennent également dans cette décision les caractéristiques sociales et les valeurs des juges eux-mêmes : « la justice est une chose très personnelle, qui reflète le tempérament, la personnalité, l'éducation, l'environnement et les traits personnels du juge » (Everson, 1919 : 98). De la même manière, Hogarth (1971) a mis en lumière différents schémas interprétatifs et styles judiciaires. Certains auteurs vont jusqu'à considérer les juges comme des entrepreneurs moraux voire des acteurs politiques utilisant leurs marges de manœuvre pour faire valoir leurs propres préférences idéologiques (Segal, Spaeth, 1993).

Il convient cependant de nuancer ces analyses. En effet, les juges doivent un minimum intégrer les attentes sociales de leurs pairs ainsi que celles des requérants, sous peine de voir se dégrader leur réputation professionnelle. Ils ont en tête une certaine idée de ce qui est socialement approprié. Par ailleurs, le juge n'est qu'un maillon de la chaîne judiciaire, à côté d'autres : policiers, requérants, procureur, cours d'appel et de cassation, etc. Enfin, comme l'ont montré les approches pragmatiques, les juges se forgent une opinion pendant l'audience, en décodant des attitudes et en interprétant des réponses, même si ce travail fait une grande place aux appréciations réductrices (Delpeuch, Dumoulin, de Galembert, 2014). Au final, nous sommes en présence d'un **travail véritablement artisanal** (Tata, 2007).

Nous avons retrouvé à travers notre enquête un certain nombre de ces **facteurs de décision**. Au-delà d'un habitus commun à la plupart des magistrats, caractérisé par un sens de la réserve, de la mesure, de la neutralité (Bancaud, 1993), certains juges sont bien entendu plus sensibles à l'idée de protection de l'environnement que d'autres. Cependant, globalement très éloignés de ces problématiques dans leur travail quotidien, ils n'en tentent pas moins de saisir comme ils peuvent les tenants et aboutissants des dossiers. Nous avons pu le vérifier lors des audiences auxquelles nous avons assisté, où des précisions techniques ont été demandées à

⁸⁴ Entretien magistrat du siège, mars 2016

⁸⁵ Observation d'audience, TC Montauban

⁸⁶ TI Rodez

l'ONEMA : sur la présence ou non de faune dans un point d'eau, la montaison, la dévalaison, la taille minimum à partir de laquelle un poisson peut franchir tel ou tel seuil, etc.

Toutefois, à nouveau, nous avons senti les juges beaucoup moins à l'aise sur ce type de dossiers que sur d'autres qu'ils ont à traiter beaucoup plus fréquemment (vols, agressions, conduites en état d'ivresse, abus de confiance, litiges entre banques ou assurances et clients, etc.). Tel juge commencera ainsi par confondre deux infractions ; tel autre par poser la question standard « Reconnaissez-vous les faits ? » dans le cadre d'une affaire de débits non-respectés se prêtant à la controverse (autour de la notion même de débit minimum) et rendant donc la question « hors sujet ».

Les magistrats du siège semblent davantage dans leur élément au moment d'aborder **l'attitude du mis en cause**, aussi déterminante dans la production du jugement que le dommage lui-même :

« C'est la première chose que le juge regarde puisque c'est le comportement qui a conduit à ce résultat. Après, il déplace le curseur en fonction du résultat généré »⁸⁷.

« La personnalité de l'auteur compte. [Un mis en cause a contribué à] l'extinction d'une espèce d'oiseau sans trop d'intérêt. Mais c'était un médecin qui venait braconner chaque année à cet endroit. Il a pris une grosse sanction »⁸⁸.

Outre le comportement ayant conduit au dommage, l'attitude du mis en cause en audience ou encore dans ses rapports avec les policiers ou les services chargés de suivre le dossier est pris en compte. L'audience pénale constitue un moment de théâtralisation du conflit qui vise à rétablir un ordre social bousculé. Il s'agit d'une « arène morale » (Komter, 1997) dans la mesure où se manifeste, publiquement, une indignation. Lors de ce rituel de stigmatisation où la structuration de l'espace reproduit du reste les inégalités entre parties prenantes (Travers, Manzo 1997), il est attendu du mis en cause qu'il manifeste par ses attitudes son adhésion à des valeurs collectives. Sa capacité à reconnaître des faits, à s'exprimer poliment, à s'engager à changer de comportement ou à rétablir l'ordre social bousculé, par exemple par une remise en état, etc., entrent directement dans la décision judiciaire finale. Lors d'une audience, le juge demandera par exemple à l'ONEMA :

« Est-ce que M. B. est un interlocuteur compliqué ? Est-ce qu'il est très opposant, ou bien est-ce qu'il est de bonne foi ? »⁸⁹.

La **capacité financière du mis en cause** intervient également. Lors de la même audience, immédiatement après avoir demandé au mis en cause si les travaux de mise en conformité avaient débuté, le juge déclara :

« Votre chiffre d'affaire est de 30 000 euros par an, donc pour vous, il est impossible de réaliser ces travaux ».

Et quelques minutes plus tard :

« Quelle est votre situation familiale ? Avez-vous des enfants à charge ? »⁹⁰.

Nous avons été frappés par la **propension des juges à réinterpréter les situations** et à faire valider certaines de leurs interprétations par les mis en cause lui-même :

« Ce qui n'est pas contesté par le PV, c'est que vous faites une sorte d'agriculture biologique, le mot est à la mode »

Cela n'était pas le cas de l'agriculteur en question, qui pratiquait une forme d'agriculture « raisonnée » assez éloignée des normes du biologique. Le même juge fera preuve d'une certaine empathie à l'égard du prévenu :

« Prévenu : si on nous avait fait une proposition d'indemnisation en 1997, on n'en serait pas là

Juge : surtout que vous avez une petite exploitation »⁹¹.

Dans une autre affaire :

« Juge : vous avez des déclarations de bon sens, cette centrale, ça fait des années que ça fonctionne, les poissons ont toujours circulé vers le haut et vers le bas, alors pourquoi là ça ne va plus ? ».

« Monsieur X a dit : oui j'étais énervé, mais il avait l'air de regretter. Ca se devine, ce qui a agacé Monsieur X, c'est qu'il a fait tout comme on lui a dit et que 18 ans plus tard, on lui demande autre chose et qu'il n'a pas les moyens. En plus, 30 000 euros de chiffre d'affaires, il ne gagne presque rien ».

⁸⁷ Entretien SD ONEMA 4, avril 2015

⁸⁸ Entretien juriste FNE 1, sept. 2015

⁸⁹ Observation d'audience, TC Cahors

⁹⁰ Observation d'audience, TC Cahors

⁹¹ TC Le Havre

« Vous allez avoir 60 ans. [...] Quel salaire vous dégagez ?
Prévenu : à peine 1 000 euros par mois.
Juge : *Donc c'est un sacerdoce familial en quelque sorte* »⁹².

Ces **retraductions** effectuées en cours d'audience apparaissent comme autant d'**appréciations normatives**. Par exemple, le dernier juge n'a pas réellement cherché à savoir si le mis en cause avait d'autres moyens que ceux tirés du revenu lié à sa microcentrale. Par ailleurs, comparer son activité économique à un « sacerdoce », donc à une activité respectable caractérisée par le dévouement, est loin d'être neutre. Il ne restait plus à l'avocat de la défense, dans ces conditions, qu'à creuser davantage le sillon ainsi tracé.

5.5. Le jugement comme « boîte noire »

Finalement, le jugement apparaît comme une forme de « **boîte noire** », où le dommage écologique en tant que tel n'est qu'un des facteurs de la décision judiciaire. Les parties civiles obtiennent rarement ce qu'elles demandent. La complexité des affaires et les incertitudes entourant la causalité de certains dommages aboutissent souvent à des **jugements en demi-teinte**. Si le mis en cause est jugé de bonne foi, s'il se comporte comme attendu après l'infraction et en audience, s'il n'y a pas d'intentionnalité et/ou d'enrichissement personnel avéré, les sanctions demeurent minimales.

Relativement rôdés à la notion de préjudice matériel, les magistrats sont beaucoup moins habitués à celles de préjudice moral et de préjudice écologique :

« *[Le préjudice moral,] c'est un peu le doigt mouillé, mais parce que ça tient à la difficulté qu'il y a de faire ressortir le préjudice environnemental pour des raisons qui tiennent au fait que c'est un préjudice qui ne peut pas être apprécié sur le court et moyen terme* »⁹³.

La difficulté à distinguer les différents types de préjudices ne peut dès lors que s'observer dans les jugements, comme l'illustre celui rendu par le tribunal d'instance de Rodez (alors que FNE demandait la réparation d'un préjudice moral) : « [ces situations] ont eu un impact direct sur l'écosystème de la rivière Aveyron, ceci dégradant le fonctionnement de la passe à poissons et la capacité des poissons à franchir l'obstacle que constitue le barrage. Dès lors, le préjudice étant démontré, il convient de le réparer par l'allocation d'une somme de... ». Ou encore cet autre cas, rapporté par un juriste FNE :

« *Il nous est arrivé de demander réparation du préjudice moral, et comme d'autres associations avaient demandé la réparation du préjudice écologique, on s'est retrouvé, FNE, avec un jugement qui réparait notre préjudice écologique alors qu'on ne l'avait pas demandé. Ça prouve que les juges ont un peu de mal, surtout quand les associations n'ont pas une position unanime* »⁹⁴.

Dans ce contexte, on comprend mieux la **diversité des jugements** rendus sur le même type d'affaires. Comme le reconnaissent ces magistrats, on est ici dans la « **pifométrie** » :

« *Montants des dommages et intérêts : les magistrats étudient ça en 5 minutes : combien tu penses ? 3000 ? Moi je dirais plutôt 2000. Bon allez, 2500. Au doigt mouillé [...]. On nous dit de personnaliser la peine. En pratique, c'est pifométrique* »⁹⁵.

« *C'est tellement flou, balbutiant, et dur d'évaluer des choses évanescences comme ça que malgré tout, ça reste un peu pifométrique. En plus, dans des petits tribunaux, on en fait une fois tous les 36 du mois* »⁹⁶.

Ce dernier verbatim nous semble particulièrement illustratif d'un état d'esprit assez largement partagé chez les magistrats.

En réalité, la loi n'est pas suffisamment précise pour ajuster la peine à l'infraction et certains préjudices sont trop subjectifs pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation précise. La rédaction du jugement ne dit pas grand-chose de la conviction du juge. Le montant des dommages et intérêts n'est souvent pas motivé⁹⁷. Le jugement relève d'une **pensée intime de ce que le juge estime être la solution juste**. Néanmoins, ce pouvoir d'interprétation ne signifie pas pouvoir arbitraire dans la mesure où, à nouveau, le jugement relève d'une chaîne de production multi-acteurs (Herpin, 1977).

⁹² TC Cahors

⁹³ Entretien vice-procureur 2, sept. 2015

⁹⁴ Entretien juriste FNE 3, oct. 2015

⁹⁵ Entretien vice-procureur 4, oct. 2015

⁹⁶ Entretien vice-procureur 1, sept. 2015

⁹⁷ La formule classique est la suivante : « « Dès lors le préjudice étant démontré, il convient de le réparer par l'allocation d'une somme de 500 euros à chacune des associations » (jugement TI Rodez)

Dans les cas de dommages écologiques sur lesquels nous avons travaillé, les **condamnations** ont été **relativement légères**. Sur les neuf affaires suivies, nous avons pu prendre connaissance de sept jugements et un arrêt de cour d'appel. Sur ces huit cas, nous avons une nullité et deux relaxes. Dans les quatre autres cas, des peines d'amende de quelques centaines ou milliers euros en partie assorties de sursis (au pénal), et/ou des dommages et intérêts de même grandeur ont été prononcés. La condamnation la plus lourde (toujours quelques milliers d'euros) a été prononcée dans un cas impliquant une société d'aménagement régional présentant de réelles capacités financières.

Concernant spécifiquement les dommages et intérêts, notamment en réparation du **préjudice moral**, la marge d'interprétation est particulièrement importante. Nous avons cependant observé au cours de notre enquête une forme de pratique coutumière consistant à **diviser au moins par deux** (le plus souvent par trois, une fois par six) les montants demandés par les parties civiles. Sans doute s'agit-il autant pour les juges d'arriver à ce qu'ils estiment être juste au regard des différents facteurs mentionnés plus haut et de la jurisprudence, que de se montrer pondérés, équilibrés en n'accordant pas aux associations, pour ce type de préjudice difficile à évaluer, l'intégralité de ce qu'elles demandent.

6. Conclusion

A l'issue de ce travail, on comprend mieux le paradoxe pointé au début de ce rapport, à savoir une série d'injonctions formulées au niveau européen et à travers une série de rapports à sanctionner davantage les atteintes à l'environnement, et notamment à l'eau et aux milieux aquatiques, et des manières de penser et de faire des autorités judiciaires conduisant à des résultats sinon inverses, du moins bien éloignés de ces attentes. L'appréhension et le traitement des cas de dommages écologiques présentent quelques signes d'évolution, comme en témoignent les frémissements autour de la reconnaissance du préjudice écologique. Mais cette évolution est lente et aléatoire.

Le contexte national n'apparaît à ce titre guère favorable, entre relégation de l'environnement au second plan des priorités gouvernementales, dépénalisation du droit de l'environnement, ou encore insuffisance des moyens alloués aux services de contrôle et au fonctionnement de la Justice. Au sein de la sphère judiciaire, le faible nombre de dossiers arrivant au tribunal crée les conditions d'un intérêt et d'un investissement modérés des magistrats, pour lesquels l'environnement ne peut aujourd'hui être un moteur de carrière. Cela est déjà le cas pour les parquetiers référents environnement, et donc a fortiori plus encore pour les juges. Au-delà de ce constat global, l'occasion nous a été donnée d'observer de grandes variétés de situations, notamment dans les politiques pénales mises en œuvre au niveau local. Au final, nous avons tenté de montrer comment s'articulaient les différents maillons de la chaîne de production du jugement dans ces affaires de dommages écologiques, du cadrage préalable des dossiers dès les premières constatations à la décision finale des juges.

L'approche sociologique permet de saisir le contentieux environnemental et le rôle des différents acteurs en présence, de rendre compte de perceptions et de pratiques. Son ambition demeure la description et l'analyse. Quelques pistes de réflexion plus opérationnelles peuvent être développées à partir de ce diagnostic, concernant par exemple la spécialisation juridictionnelle et ses conséquences potentielles en matière de formation et de spécialisation des magistrats ; les modalités de fonctionnement et d'interaction entre acteurs des politiques pénales ; ou encore la manière de présenter les dossiers et de demander la réparation des préjudices. Il faudra être attentif, à cet égard, au contenu définitif de la loi biodiversité et aux effets de l'introduction du préjudice écologique dans le Code civil, mais aussi aux conséquences de la mise en place de l'AFB et à son rôle potentiel dans les actions en réparation du préjudice écologique.

7. Glossaire

Action civile : Action en justice ouverte à la victime d'une infraction pénale pour demander réparation du préjudice qu'elle a subi et réclamer des dommages et intérêts. Cette action peut être exercée soit en même temps que l'action publique devant les juridictions pénales, soit séparément devant les juridictions civiles.

Action publique : Action mise en œuvre par les magistrats, certains fonctionnaires ou la partie lésée, et qui a pour objet l'application des peines prévues par la loi à l'encontre de ceux qui commettent des infractions.

Alternatives aux poursuites : Plutôt que d'engager des poursuites pénales à l'encontre de l'auteur présumé d'une infraction, le Parquet peut opter pour une mesure de remplacement. Lorsqu'une affaire lui est soumise, le ministère public a en effet trois choix : soit classer l'affaire sans suite ; soit poursuivre l'auteur présumé des faits pour qu'il soit jugé ; soit choisir une mesure alternative. En pratique, le choix d'une mesure alternative concerne le plus souvent des « petites » infractions.

Arrêt : Décision de justice rendue par les cours d'appel, les chambres de l'instruction, les cours administratives d'appel, les cours d'assises, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

Audience : Séance au cours de laquelle une juridiction prend connaissance des prétentions des parties, instruit le procès et entend les personnes qui y participent : le procureur, les parties, les avocats, les témoins, les experts... La décision peut être rendue à l'audience ou ultérieurement.

Citation directe : Acte par lequel une personne est invitée, soit par le ministère public ou soit par la partie civile, à se présenter directement devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police pour répondre d'une infraction.

Cour d'appel : Juridiction de droit commun et de second degré comprenant plusieurs départements dans son ressort. La Cour est juge d'appel de toutes les juridictions de l'ordre judiciaire civil et criminel.

Défendeur : Personne contre laquelle est formée une demande en justice, par opposition au demandeur.

Délibéré : Moment au cours d'une instance ou le juge s'accorde un moment pour réfléchir avant de rendre une décision dans une affaire.

Demandeur : Le demandeur est la personne physique ou morale qui a pris l'initiative d'engager une procédure judiciaire en vue de faire reconnaître un droit.

Dommages et intérêts : Somme d'argent destinée à réparer le préjudice subi par une personne du fait des agissements d'une autre personne.

Dommege écologique : Atteinte objectivement constatable portée à la nature.

Jugement : Décision de justice rendue par une juridiction du premier degré.

Juridiction civile : Tribunal chargé de juger les affaires dans lesquelles des intérêts privés sont en jeu.

Juridiction pénale : Tribunal chargé de juger les infractions pénales. Ils sont de trois ordres: le tribunal de police qui juge les contraventions, le tribunal correctionnel qui statue sur les délits et enfin la Cour d'Assises qui juge des crimes.

Parquet : Désigne les magistrats qui représentent les intérêts de la société et réclament l'application de la loi.

Partie civile : Partie lésée par une infraction lorsqu'elle exerce ce droit devant le juge de la répression.

Préjudice écologique : préjudice causé à la nature indépendamment de celui que subit l'homme sur le plan corporel ou patrimonial. Le rapport Jégouzo suggère de le définir comme le préjudice 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 qui sont réparés selon les modalités du droit commun.

Procureur de la République : Magistrat placé à la tête du ministère public près d'un Tribunal de grande instance.

Renvoi : Décision par laquelle un tribunal transfère une affaire à une autre juridiction ou reporte l'examen d'une affaire à une date ultérieure.

Siège : Désigne les magistrats de l'ordre judiciaire qui tranchent les conflits qui leur sont soumis (juges), par opposition aux magistrats du parquet

Transaction pénale : Procédure permet tant à l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des infractions qu'elles ont pu commettre.

Tribunal correctionnel : Formation du tribunal de grande instance compétente en matière de délit pénal.

Tribunal d'instance : Juridiction à juge unique ayant en général pour ressort l'arrondissement.

Tribunal de grande instance : Juridiction de droit commun de première instance siégeant en principe au chef-lieu du département.

8. Sigles & Abréviations

AAPE : Association Agréée de Protection de l'Environnement

AFB : Agence Française de la Biodiversité

C5 : contravention de cinquième classe

CA : Cour d'Appel

CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes

COLAEN : COmité de Lutte contre les Atteintes à l'ENvironnement

CSP : Conseil Supérieur de la Pêche

DAST (ONEMA) : Direction de l'Action Scientifique et Technique

DCE : Directive-Cadre européenne sur l'Eau

DCUAT (ONEMA) : Direction du Contrôle des Usages et de l'Action Territoriale

DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DDT : Direction Départementale des Territoires

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

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

ENM : Ecole Nationale de la Magistrature

FNE : France Nature Environnement

FNPF : Fédération Nationale pour la Pêche en France

FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

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

JULIS : JUridictions du Littoral Spécialisées

LHA (méthode) : Léguer-Huet-Arrignon

LPO : Ligue pour la Protection des Oiseaux

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

MISEN : Mission Inter-Services de l'Eau et de l'Environnement

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

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

PSP : Pôle Santé Publique

PV : Procès Verbal

SD (ONEMA) : Service Départemental

SEPANSO : Société pour l'Etude et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest

TC : Tribunal Correctionnel

TGI : Tribunal de Grande Instance

TI : Tribunal d'Instance

9. Bibliographie

- Banakar R., Travers M. (dir.), 2005**, *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Portland, Hart Publishing
- Bancaud A., 1993**, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus moyennes*, Paris, LGDJ
- Boutelet M., 2014**, « Polices de l'eau et ordre public écologique, valeurs exprimées, valeurs protégées », *Droit et Cultures, revue internationale interdisciplinaire*, n° 68, <http://droitcultures.revues.org/3448>
- Church T. W., 1985**, "Examining Local Legal Culture", *American Bar Foundation Research Journal*, 10 (3): 449-518
- Conseil d'Etat, 2010**, *L'eau et son droit*, rapport public annuel
- Cour des comptes, 2009**, rapport public annuel
- Delpuech T., Dumoulin L., de Galembert C., 2014**, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, A. Colin
- Dupret B., 2006**, *Droit et sciences sociales*, Paris, A. Colin
- Eisenstein J., Jacob H., 1997**, *Felony Justice. An Organisational Analysis of Criminal Court*, Boston, Little Brown
- Everson G., 1919**, "The Human Element in Justice", *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology*, 10 (1): 90-99
- Gramaglia C., 2009**, « Passions et savoirs contrariés comme préalables à la constitution d'une cause environnementale. Mobilisations de pêcheurs et de juristes pour la protection des rivières », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 3, n°3, p. 406-431
- Green E., 1961**, *Judicial Attitudes in Sentencing*, London, MacMillan
- Heinz J. P., Laumann E. O., 1982**, *Chicago Lawyers: The Social Structure of the Bar*, Chicago, American Bar Foundation
- Herpin N., 1977**, *L'application de la loi. Deux poids, deux mesures*, Paris, Le Seuil
- Hogarth J., 1971**, *Sentencing as a Human Process*, Toronto, University of Toronto Press
- Israël L., 2008**, « Questions de méthodes. 'Se saisir du droit en sociologue' », *Droit et Société*, n°69-70, p. 381-395
- Jasanoff, S., 1995**, *Science at the Bar. Law, Science and Technology in America*, Cambridge, Harvard University Press
- Jegouzo Y. (dir.), 2013**, *Pour la réparation du préjudice écologique*, rapport du groupe de travail installé par la ministre de la Justice et remis le 17 septembre 2013
- Komter M. I., 1997**, "Remorse, Redress and Reform: Blame Taking in the Courtroom", in Travers M., Manzo J. F. (eds), *Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law*, Ashgate, Dartmouth Publishing Co.: 239-264
- Lascoumes P., 1990**, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n°40, p. 43-71
- Lascoumes P., 1994**, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1996**, « Des 'passe-droits' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, n°32, p. 51-73
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997**, *L'Environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan
- Lascoumes P., Serverin E., 1986**, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, vol. 2, n°1, p. 101-124
- Lesage M. (dir.), 2013**, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, mission parlementaire

- Lestel L., Cuif M., Hagenmuller P., Labbas M., Carré C., 2013**, « La transaction comme régulation des déversements industriels en rivière, le cas de la Seine-et-Marne au XX^e siècle », in Le Roux T., Letté M. (dir.), *Débordements industriels, Environnement, territoire et conflit. XVIII^e - XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 225-247.
- Loupsans D., Drobenko B., 2015**, *Législation européenne et nationale autour de la directive-cadre européenne sur l'eau*, Onema, coll. « Sensibilisation aux politiques publiques »
- Martin G. J., 1995**, « Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique pur », dans *Droit et environnement*, PUAM, p. 115-130
- Neyret L., 2006**, « La réparation des atteintes à l'environnement », Cour de Cassation, séminaire « Risques, assurances, responsabilités », 24 mai
- Neyret L., Martin G. J. (dir.), 2012**, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, Paris, LGDJ
- Sarat A., Scheingold S. A., 1998**, *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford, NY, Oxford University Press
- Segal J. A., Spaeth H. J., 1993**, *The Supreme Court and the Attitudinal Model*, NY, Cambridge University Press
- Tata C., 2007**, "Sentencing as Craftwork and the Binary Epistemologies of the Discretionary Decision Process", *Socio and Legal Studies*, 16 (3): 425-447
- Travers M., Manzo J. F. (eds), 1997**, *Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law*, Ashgate, Dartmouth Publishing Co

10. Table des illustrations

<i>Tableau 1 : entretiens réalisés</i>	p. 13
<i>Tableau 2 : audiences observées</i>	p. 14

11. Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à l'ONEMA, qui m'a permis d'enquêter sur ce sujet aussi passionnant que riche en implications concrètes. Je remercie tout particulièrement Delphine Loupsans pour son intérêt pour ce travail, son aide et ses conseils tout au long de cette étude. Je remercie également Pierre Boyer pour sa relecture et ses remarques pertinentes.

Je tiens enfin à exprimer ma gratitude à l'ensemble des personnes rencontrées pour leur temps, leur accueil, la documentation et les informations qu'ils ont bien voulu me communiquer, ainsi que pour leurs points de vue originaux.

Onema

Hall C – Le Nadar
5, square Félix Nadar
94300 Vincennes

01 45 14 36 00

www.onema.fr

Irstea

1 rue Pierre-Gilles de Gennes
CS 10030
92761 Antony cedex

01 40 96 61 21

www.irstea.fr

