

Manque de fonctionnaires et sanctions dérisoires affaiblissent le droit de l'environnement

ENQUÊTE (2/3) - Tandis que certains se battent au mot près pour garder des lois protectrices de l'environnement, d'autres s'inquiètent de leur application sur le terrain. Baisse du nombre de fonctionnaires, sanctions ridicules, tribunaux saturés... Voici le deuxième volet de notre enquête sur les normes environnementales.

☐ Cet article est le deuxième d'une série de trois que Reporterre consacre aux normes et à leur application. Il suit « *Le droit de l'environnement est détricoté au nom de la "simplification"* »



Selon la loi, le "bon état" des eaux aurait dû être atteint en 2015...

Pourtant, seuls 30 % des plans et cours d'eau¹ sont considérés en bon état écologique aujourd'hui.

Toujours selon la loi, les taux de polluants de l'air ne devraient pas dépasser certains seuils. Pourtant, à Paris et à Lyon, les taux de particules fines et de NO_x (oxydes d'azote, un gaz irritant les voies respiratoires) dépassent régulièrement les limites légales.

La justice a beau avoir enjoint à l'État de prendre les mesures nécessaires pour respecter ces normes "dans le délai le plus court possible", les nouveaux plans de qualité de l'air continuent d'être jugés insuffisants, tant par les associations écologistes que... par la Commission européenne².

"Il y a un sacré chemin entre la loi et son application", indique Simon Léry, adhérent du syndicat SNE-FSU (Syndicat national de l'environnement-Fédération syndicale unitaire), fonctionnaire spécialiste de l'eau. La majeure partie du droit de l'environnement applicable en France nous vient de l'Union européenne.

"Il y a des textes très forts au niveau européen. La retranscription se fait à peu près à l'identique dans la loi nationale. Puis, il y a de la perte dans les textes d'application... et surtout sur le terrain, poursuit-il. L'application des textes se fait au minimum.

Malgré l'état des eaux, je vous mets au défi de trouver une décision qui refuse un nouveau rejet dans un cours d'eau", enchérit Patrick Saint-Léger, secrétaire général du SNE-FSU.

¹ <https://www.eaufrance.fr/chiffres-cles/part-des-masses-deau-plans-deau-au-moins-en-bon-etat-ecologique-en-2015>

² <https://www.actu-environnement.com/ae/news/pollution-air-recours-associations-astreinte-etat-32096.php4>

"On crée des déserts administratifs"

Premier grincement dans le savant engrenage administratif de l'application des normes, les moyens humains, qui tendent à disparaître telle une espèce mal protégée. Reporterre vous décrivait le phénomène l'année dernière³, dénoncé à l'unisson par tous les syndicats du ministère de la Transition écologique.

"Pour mettre en place une politique, il faut une administration qui en assure la traduction concrète sur le terrain", proteste Patrick Saint-Léger.

Parmi les tâches des agents de l'administration partout en France, celle d'éplucher les dossiers déposés par les usines, les grosses fermes, les industries, les entrepôts et les autres installations pouvant présenter un danger ou un dérangement conséquent pour les riverains ou l'environnement : ce sont les "installations classées pour la protection de l'environnement" (ICPE). Des dossiers parfois très techniques.

"Ils peuvent faire des dizaines voire des centaines de pages, peuvent nécessiter de consulter des experts. Donc, quand on nous demande d'aller plus vite, cela veut dire ne plus instruire certains dossiers", estime Simon Léry.

"Quand on réduit les effectifs, on nous donne des priorités", dit Patrick Saint-Léger. Ce sont principalement les grosses installations. Cela crée des déserts administratifs. Par exemple, on contrôle moins les petites stations d'épuration alors que ce sont celles sur lesquelles il y a le plus de risque de malfaçon, car elles appartiennent à des petites communes ayant moins de compétences techniques."

Voici comment on en arrive à ne pas respecter la loi sur la qualité des eaux.

Autre marotte des gouvernements successifs depuis une dizaine d'années, la dématérialisation. Elle a par exemple été mise en place pour les élevages de bovins de moins de 150 vaches.

"Avant, le facteur limitant était le plan d'épandage" [la façon dont on épand les déjections animales dans les champs], décrit Julien Brun, du Snuitam-FSU (Syndicat national unitaire interministériel de l'agriculture et de la mer-FSU), inspecteur des installations classées. "Désormais, les éleveurs ont un simple dossier en ligne à remplir, il n'est plus obligatoire de transmettre ce plan. Donc, 90 % des élevages passent sous nos radars, il est beaucoup plus facile de tricher et on maîtrise moins bien la pollution aux nitrates."

Aujourd'hui la moitié de la France est classée comme "zone vulnérable"⁴ en raison de la pollution de l'eau par les nitrates.

"Quand on n'arrive pas à supprimer les normes, on ne les applique pratiquement pas et ce n'est pas sanctionné parce que ce n'est pas la priorité", remarque avec malice l'avocate en droit de l'environnement Corinne Lepage.

³ <https://reporterre.net/Les-fonctionnaires-de-l-Environnement-rejoignent-le-cortège-du-mecontentement>

⁴ <https://reporterre.net/La-pollution-par-les-nitrates-decoule-d-une-reglementation-mal-pensee>

"On a besoin d'une vraie police et justice de l'environnement", dit Delphine Batho, députée et ex-ministre de l'Environnement.



Plaque émaillée et écusson de police de l'environnement pour les établissements publics de l'environnement en 2009.

Elle nous renvoie vers les statistiques évaluant le nombre de sanctions prises par l'administration contre des installations classées en infraction. Quand un problème est repéré lors d'un contrôle, le préfet peut prendre un arrêté de mise en demeure. Seuls 10 % de ces arrêtés sont effectivement suivis d'une sanction telle qu'une consignation, une amende ou une astreinte, indiquait un rapport administratif⁵ en 2017. L'administration considère que c'est un indice de l'efficacité des mises en demeure. Pour Delphine Batho, c'est à l'inverse la preuve qu'

"on est dans une forme d'impunité".

"on est dans une forme d'impunité".

"Il y a en France près de 500.000 installations classées et seulement 1.200 inspecteurs"

Le même rapport remarquait poliment une "incohérence perçue des textes relatifs aux polices de l'environnement", avec dans certains cas des amendes maximales prévues de 1.500 euros, bien trop faibles pour dissuader la plupart des entreprises. Il proposait de relever le seuil à... 150.000 euros. La diversité des polices chargées d'empêcher les pollueurs de tourner en rond était aussi soulignée, avec pas moins de sept polices administratives : police des installations classées, de l'eau, des produits chimiques, des déchets, des contrôles techniques des véhicules, etc. Globalement,

"la police de l'environnement n'a pas les effectifs suffisants, regrette Arnaud Gossement, avocat en droit de l'environnement. Par exemple, il y a en France près de 500.000 installations classées et seulement 1.200 inspecteurs."

Du côté du pénal, la situation ne semble guère meilleure.

"Les forces de police ordinaires connaissent mal les infractions environnementales", poursuit Arnaud Gossement.

Et en cas de dépôt de plainte,

"l'essentiel des procédures est classé sans suite. Le taux de relaxe est de 30 % en matière pénale environnementale, contre 6 % pour le reste", dénonçait l'avocat Sébastien Mabile sur actu-environnement⁶ en 2017⁷.

Continuons notre ballade sur le cours d'eau de la norme. Après qu'elle a été votée ou adoptée, mise en application, que son respect a été contrôlé et qu'a été constatée une éventuelle infraction, vient le

⁵ cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/011110-01_rapport.pdf

⁶ <https://www.actu-environnement.com/ae/news/droit-environnement-regression-32450.php4>

⁷ Voir infostat no 138 du ministère de la Justice, novembre 2015 : 28 % des auteurs présumés d'atteinte à l'environnement sont déclarés "non poursuivables".

passage devant le tribunal. Bien souvent, ce sont les défenseurs de l'environnement qui saisissent la justice, allant devant le tribunal administratif.

Afin de tenter d'empêcher des travaux ravageurs, il faut déposer devant le tribunal une procédure en urgence. On appelle cela un "référé". Le terme évoque un souvenir douloureux pour Benjamin Hogmat, chargé de mission juridique de FNE Pays de la Loire, un souvenir daté de début 2015. Il contestait alors un arrêté du préfet autorisant la destruction d'espèces protégées dans le but de construire une zone commerciale.

"Les arbres abritant les espèces ont été coupés la veille de l'audience. Le tribunal a donc estimé qu'il n'y avait plus d'urgence à juger, puisque la décision était déjà exécutée !"

Même histoire pour Sébastien Mabile, avocat en droit de l'environnement, qui tentait d'empêcher une mine d'or destructrice pour la forêt amazonienne en Guyane.

"J'ai attaqué l'arrêté du préfet qui autorisait la mine", raconte-t-il. "L'exploitant avait prévu qu'elle fonctionnerait durant dix mois. J'ai donc fait un référé. Le juge a estimé qu'il n'y avait pas d'urgence ! Le jour où j'aurai enfin accès à un juge, dans 18 mois, il y aura eu des atteintes irréversibles à l'environnement. En Guyane, l'État ne fait rien, on reste dans un dialogue entre l'exploitant et l'administration avec toujours un chantage à l'emploi. C'est scandaleux."

Une situation classique, observe Anne Roques, juriste à France Nature Environnement (FNE) :

"Souvent, on perd en référé puis, deux ans après, quand il y a le jugement au fond, on gagne, mais tout est détruit ! Il faudrait un référé plus spécifique pour l'environnement, pour éviter que tout soit détruit si la procédure prend du temps."

Et quand la procédure d'urgence est tout de même acceptée par le juge, le temps semble parfois quand même très long :

"On doit parfois attendre jusqu'à un mois, les juges sont débordés et les affaires environnementales ne sont pas la priorité."

"Malgré des infractions graves, ils ont été dispensés des règles au nom du développement économique"

Avocats et juristes de l'environnement dénoncent également en chœur le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative⁸.

"C'est un des plus mauvais juges de l'environnement", estime Sébastien Mabile. "Sa jurisprudence sur les référés considère que, s'il y a atteinte à des intérêts collectifs, cela ne suffit pas à caractériser l'urgence. Il faut une atteinte à une situation personnelle. Donc, si on construit sur mon terrain, c'est urgent. Si on détruit une forêt primaire, ça ne l'est pas !"

⁸ <https://reporterre.net/La-justice-du-Conseil-d-Etat-Toujours-du-cote-des-betonneurs>

"Je n'ai rien qui permette de dire que le droit de l'environnement est à un niveau d'application inférieur aux autres droits," estime en revanche un magistrat du Syndicat de la magistrature. "C'est d'ailleurs très compliqué de le savoir. Ce que j'observe, c'est une sous-utilisation des normes européennes dans les requêtes des avocats, alors qu'elles sont très exigeantes. Pour gagner un référé, il faut une illégalité énorme, des arguments forts. Après, il est vrai qu'il n'existe pas aujourd'hui de référé permettant de suspendre une décision afin d'éviter des dégâts irréversibles."

Enfin, l'application du droit s'ancre aussi dans une réalité politique, qui prend bien souvent le dessus.

Dans le dossier du barrage de Caussade (Tarn-et-Garonne), un projet ressemblant à celui du barrage de Sivens, elle a d'abord joué en faveur des écologistes.

"Il y avait des illégalités sur les questions d'eau et d'espèces protégées", raconte Anne Roques. "Alors que le Premier ministre venait de faire un discours sur la gestion de l'eau, l'autorisation a été retirée à l'automne sur demande des ministères de la Transition écologique et de l'Agriculture."

Mais un mois plus tard, en novembre, les travaux ont repris en toute illégalité, portés par le syndicat majoritaire du département, la Coordination rurale. Les agriculteurs ont joué le rapport de force.

"Dans ce département, la Coordination rurale a déjà agressé des gendarmes, dégradé des biens publics. La police de l'environnement n'ose plus leur mettre de PV", raconte Anne Roques.

Au niveau ministériel, à ce moment-là, plus de nouvelles. Est-ce à cause des élections aux chambres d'agriculture qui approchaient ? S'ajoutent des délais judiciaires assez longs malgré l'urgence de la situation.

"Finalement, c'est la pose de scellés qui les a arrêtés", indique Anne Roques.

C'était le 18 janvier, deux mois après la reprise des travaux.

"Si FNE n'avait pas fait d'action en justice, le barrage serait fait", estime Anne Roques.

Sauf que, depuis, les agriculteurs ont repris les travaux.

Autre dossier "déprimant", de l'aveu de l'avocat des opposants Grégoire Frison, celui de la ferme des "mille vaches", dans la Somme. Reporterre avait révélé⁹ en juin 2015 que l'exploitation agricole accueillait plus de 800 vaches alors qu'elle n'avait l'autorisation que pour 500 bovins. Pendant de très longs mois, la ferme-usine a été dans l'illégalité et sous le coup d'une astreinte de 780 euros par jour. Désormais, l'affaire est close.

"Ils ont réussi à tout régulariser. Ils ont obtenu une autorisation tacite grâce à la règle qui veut que "silence vaut accord". Le préfet n'a pas répondu dans le délai de deux mois impartis. C'est le plus gros élevage laitier français, et vous voulez me faire croire que le préfet a oublié le délai ? C'est un scandale !" dit Grégoire Frison. "Malgré des infractions graves, ils ont été dispensés des règles au nom du développement économique."

⁹ <https://reporterre.net/Aux-Mille-vaches-ils-m-ont-traite-comme-un-chien-et-ils-maltraitent-les-vaches>

Une sollicitude que certains expliquent aussi par les liens de la famille Ramery, au départ dans le domaine du BTP, avec plusieurs politiques de la région... Reporterre avait d'ailleurs longuement enquêté¹⁰ sur le sujet.



Manifestation à Amiens, le 31 mai 2018, pour soutenir des militants de la Confédération paysanne en procès pour avoir mené deux actions contre l'usine des "mille vaches".

"En tant que juriste, je suis vert de rage", explique Grégoire Frison. "Dans notre société, les conflits devraient se résoudre devant le juge. On en est retourné aux rapports de force. Cela justifie totalement l'action de désobéissance civile de la Confédération paysanne [les syndicalistes s'étaient introduits dans les bâtiments¹¹, avaient démonté des parties du robot de traite pour les apporter au ministre de l'Agriculture]. Ils se sont substitués à l'État parce que celui-là ne joue plus son rôle de gardien de l'intérêt général."

Difficilement appliqué, ballotté par les politiques, touffu, volatil... le droit de l'environnement en France est ainsi accusé de tous les maux. Nombreux sont ceux qui proposent de le réformer. Comment s'y prendre ? C'est l'objet du troisième et dernier volet de l'enquête de Reporterre.

□ **Postscriptum** — Il y a un peu plus d'un mois, Reporterre a contacté le ministère de la Transition écologique afin de savoir ce qui est prévu en matière de "simplification" ou "modernisation" des normes environnementales. Est-ce à l'agenda du gouvernement ? Sous quelle forme ? Quel bilan est tiré du régime de l'enregistrement pour les installations classées, dix ans après sa création ? Où en est le projet de loi portant sur-transposition des normes européennes ? Que répond-t-il à ceux qui s'inquiètent d'une "régression" des normes environnementales ? Nous n'avons pas eu de réponse, le service de presse nous a expliqué que le service qui devait nous répondre était débordé.

➤ **Le droit de l'environnement est détricoté au nom de la "simplification"**

Source : Marie Astier pour Reporterre

Dessin : © Tommy/Reporterre

Photos :

. plaque : [Wikipedia](#) (Aussie Oc/CC BY-SA 4.0)

. Amiens : © Confédération paysanne

¹⁰ <https://reporterre.net/SERIE-De-la-ferme-des-Mille-vaches>

¹¹ <https://reporterre.net/La-Confederation-paysanne-a-pris-d>