

ENQUÊTE - RAPPORT SUR L'EFFICACITE DES LOIS DE L'ENVIRONNEMENT

avril 1996 - T.O.S.
association nationale pour la protection des eaux et rivières
reconnue d'utilité publique

Sommaire

Présentation de l'enquête

Présentation : efficacité des lois de l'environnement	3
Les lois de protection de l'Environnement : deux poids, deux mesures	5
Pour une simplification du droit de la prévention des pollutions industrielles	9
L'application des lois par les services extérieurs de l'Etat	15
Aménagement, aménageurs et intérêts particuliers	19
Efficacité ou effectivité des lois de l'Environnement - Les responsabilités	20
article 432-1 et suivants du code pénal	
et article 40 du code de procédure pénale	
Efficacité de «l'outil» judiciaire - article 30 de la loi sur l'eau	24
Un exemple d'efficacité du droit pénal de l'environnement	28
article L 232.2 du code rural	
Un exemple d'action publique volontariste : Angers 1991	32
une expérience regroupant tous les partenaires	
Application des lois de l'environnement en Lozère : un bilan mitigé	36
Loi de 1976 et décret de 1977 relatifs aux installations classées	42
enquête publique et étude d'impact	

Interviews - Réponses

Questionnaire sur l'efficacité des lois de l'Environnement	49
François BARTHELEMY Ingénieur général des mines, chef de la mission des transports de matières dangereuses au ministère de l'Industrie	50
Jean-Luc BRACQUART Direction départementale de l'agriculture et de la forêt de l'Oise	53
Francis CARLE Magistrat	56
Thierry CHAMBOLLE Lyonnaise des eaux directeur général délégué	58
Michel CORDIER Cie générale des eaux directeur adjoint du service juridique	63
Monique COULET Docteur ès-sciences - FRAPNA	64
Jean-François DAVID Consultant EUREQUIP	66
Marie-Armelle ECHARD Présidente de l'association les amis des chemins de ronde du Morbihan	68
Odile GAUTHIER Conseiller référendaire à la Cour des comptes	70
Benoist GUEVEL Conseil Supérieur de la Pêche (C.S.P.)	74
Dominique JOURDAIN Avocat, maire de Château-Thierry, association Eco-maires	77
Claude LANDAIS Nestlé France direction environnement	78

Jean-Luc LAURENT Directeur de l'eau ministère de l'Environnement	80
Raymond LEOST France-Nature-Environnement- FNE- vice-président	84
Germain LEYNAUD Ingénieur général du GREF	87
Yves MARTIN Ingénieur général des mines	90
Roger PAPP ELF Atochem, directeur sécurité environnement	93
Jacques PULOU FRAPNA	97
Jean RAPILLY TOS président	100
Alain RICHARD Sénateur du Val d'Oise, vice président du COLINE	102
Philippe ROCARD GAN - directeur chargé de mission auprès du président	104
Pierre ROLLET Président honoraire de T.O.S	107
Jean-Pierre TANE Ingénieur en chef du GREF - DDRAF de PICARDIE	113

Annexes

- Arrêté du 2 novembre 1993 (applicable aux exploitations d'élevage)	115
- Difficultés matérielles des associations à assumer leur mission d'intérêt général	121
- Pollution de la rivière l'INAM - un contentieux administratif de TOS - de 1980 à 1988 - une action d'intérêt général mettant en cause l'Etat a un coût	122
- L'efficacité des lois de l'Environnement prise en défaut : le lac des gaves dans les Pyrénées-Atlantiques - le Cailly et ses pollutions - la pollution du Gijou par une station d'épuration - trois dossiers présentés au colloque du 27 février 1996	124
- Détournement des objectifs de la loi sur l'EAU, prévus aux articles 1 et 2.	
Décret 93-742 du 29 mars 1993 : un texte utilisé à des buts contraires aux articles 1 et 2 de la loi sur l'eau	133
- Un cas d'école «l'affaire PROTEX» - un avis utile de la CADA, efficacité de la commission d'accès aux documents administratifs - un jugement du tribunal correctionnel de TOURS en date du 13 janvier 1992	134

Colloque du 27 février 1996

Allocutions d'accueil :

Jean RAPILLY président de TOS	139
Jean-François LEGRAND sénateur de la MANCHE	141

Extraits d'interventions :

- Thierry CHAMBOLLE Directeur général délégué à la sté Lyonnaise des eaux. Position d'un industriel du traitement des eaux face à une pollution résiduelle	142
- André HOLLEAU Conseiller d'Etat honoraire, Conseiller régional d'Ile-de-France Réponse à Pierre ROLLET sur l'efficacité des lois prise en défaut	145
- Pierre LASCOUMES Sociologue et juriste, directeur de recherche au CNRS. Entre changement et intégration, le rôle des associations comme facteur d'efficacité des lois	147
- André POCHON Président du CEDAPA - la Bretagne une région sinistrée - la déréglementation comme moyen de gestion	150
- Alain RICHARD Sénateur du Val d'Oise, vice-président du COLINE - L'élu «décideur», investi d'une responsabilité publique en matière d'environnement	153

Présentation de l'enquête

EFFICACITE DES LOIS DE L'ENVIRONNEMENT

Présentation

"Il est de première nécessité pour la prospérité des arts qu'on pose enfin les limites qui ne laissent plus rien à l'arbitraire des magistrats, qui tracent au manufacturier le cercle dans lequel il peut exercer son industrie librement et sûrement et qui garantissent au propriétaire voisin qu'il n'y a danger ni pour sa santé ni pour les produits de son sol".

Rapport de l'Institut du 26 frimaire an XIII

L'association nationale pour la protection des eaux et rivières - TOS - a été chargée par le ministère de l'Environnement, Direction de la prévention des pollutions et des risques, Service de l'Environnement Industriel, d'une investigation sur l'efficacité des lois de l'Environnement.

Ces dernières années ont vu les promulgations successives de diverses lois de protection de la nature et la modification de certains codes: loi sur l'eau du 3 janvier 1992, loi sur les déchets du 13 juillet 1992, loi sur les biotechnologies toujours en 1992, loi sur les carrières le 4 janvier 1993, loi sur les paysages le 8 janvier 1993, loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, projet d'une loi sur l'air, etc..., avec pour corollaire la mise à jour des différents codes: minier, rural, de l'urbanisme...

Ces lois, bien souvent, remplacent un dispositif législatif existant et ont pour but de l'améliorer.

La présente étude a pour objet d'examiner l'efficacité des systèmes législatifs et réglementaires en matière de protection de l'environnement.

Nous avons donc étudié quelques dispositions exemplaires quant aux résultats produits et avons tenté de cerner les difficultés de mise en oeuvre d'application des lois par les services extérieurs de l'Etat.

Quelques mécanismes inopérants ont été bien sûr mis en évidence, à partir d'une expérience de terrain qui porte sur plusieurs décennies.

Il nous est apparu utile d'établir un questionnaire que nous avons envoyé à une cinquantaine de personnes, en leur offrant la possibilité de nous répondre soit avec une contribution rédigée, soit sous la forme d'un interview. Nous avons retenu vingt trois interviews et réponses venant de personnalités qui ont, ou qui ont eu, à assumer des responsabilités dans différents secteurs: administration, justice, collectivités territoriales, industrie, associations...

Il est bien évident que les réponses au questionnaire fournissent une abondante matière à réflexion, dont une synthèse pourrait être utilement présentée à des parlementaires. Une telle démarche semblerait tout à fait possible compte tenu de l'intérêt que la Commission des lois du Sénat et la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale ont manifesté pour cette étude et pour le colloque organisé au Palais du Luxembourg le 27 février 1996.

On ne pouvait pas parler d'efficacité des lois sans traiter du problème de leur application et partant du rôle des services extérieurs de l'Etat et de la justice. L'expérience de TOS prouve qu'en cette matière il faut conserver au juge judiciaire un rôle répressif, sinon que restera-t-il ? Les décisions des juridictions judiciaires possèdent en effet une dimension d'exemplarité que n'auront jamais celles de la justice administrative, par ailleurs beaucoup trop lente à rendre ses jugements et arrêts et rencontrant parfois des difficultés d'application.

L'approche d'un bilan ne pouvait se faire aussi qu'à partir de quelques cas précis qui s'échelonnent, hélas, sur de longues périodes. Nous avons donc intégré des exemples qui s'inscrivent dans un contexte où la culture de la protection de l'environnement n'est pas évidente et où l'application des lois et leur efficacité n'apparaissent pas comme prioritaires.

L'application et le respect des lois font toujours intervenir les mêmes mécanismes et acteurs: responsables d'activités, personnels des services de l'Administration, élus, tiers (victimes, associations...) et magistrats.

Dans ce rapport nous avons essayé de mettre en évidence le rôle de chacun, les responsabilités, ainsi que les faiblesses du système.

Parmi les dispositions simples et efficaces l'article L. 232-2 du code rural, et l'article 18 de la loi installations classées, montrent bien la nécessité qu'il y a à conserver impérativement toutes les dispositions qui ont fait la preuve d'une application réaliste, parfois exemplaire, renforcée par une jurisprudence parfaitement compréhensible.

Par ailleurs il faut souligner que, pour des infractions à des lois récentes, on constate une inapplication d'articles très simples. Citons par exemple les articles 10, 22 et 30 de la loi sur l'eau qui ne sont pratiquement jamais visés dans les PV dressés par les polices administratives ou judiciaires, ni retenus par les parquets et encore moins par les tribunaux.

Il paraît nécessaire que des directives soient adressées au Parquet et aux agents assermentés.

Nous avons prévu de faire figurer en annexes de cette étude quelques extraits des propos tenus par des personnalités qui ont participé au colloque organisé au Palais du Luxembourg le 27 février 1996.

Il nous est apparu également utile de rappeler des affaires qui peuvent être considérées déjà comme des cas d'école, où qui le deviendront.

Nous avons retenu l'affaire PROTEX qui nous permet de souligner qu'une Commission comme la CADA*, grâce à ses avis, participe aussi à l'efficacité des lois de l'Environnement et à leur application.

Nous connaissons bien l'affaire PROTEX en étant intervenus dans ce dossier très en amont et bien avant la catastrophe, mais sans avoir su nous faire entendre. Peut-être qu'aujourd'hui fort de notre expérience une intervention de notre association serait plus radicale et vraisemblablement plus efficace.

Nous aurions pu également consacrer une analyse à l'usine VIEILLE MONTAGNE, site industriel dans le département de l'AVEYRON, à DECAZEVILLE, qui a connu pendant des décennies des pollutions chroniques, des accidents caractérisés, dont une pollution du LOT en juillet 1986 particulièrement lourde, et qui continue, après cessation des activités, à répandre dans le milieu aquatique des métaux lourds.

Dans ces deux affaires, où l'association TOS a été partie civile, force est de reconnaître que des jugements correctionnels ont été rendus fort opportunément, assortis d'amendes et de dommages et intérêts qui n'étaient pas uniquement symboliques.

Une de nos préoccupations sera d'exploiter, avec l'accord du ministère de l'Environnement, ce travail d'études et de recherche.

Nous avons pensé à une possibilité. Il pourrait en effet être suivi d'un hors série de la revue TOS - 20 ans d'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'Environnement, 20 ans d'accompagnement par notre association de cette loi. Ce numéro spécial serait réalisé avec des enquêtes, des contributions extérieures, quelques interviews et bien évidemment illustré par des documents en couleur.

* Commission d'accès aux documents administratifs

LES LOIS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET L'AGRICULTURE

Deux poids, deux mesures

L'agriculture, qui est responsable d'une grande partie des pollutions diffuses, bénéficie de la mansuétude des pouvoirs publics.

Tout ce qui est pollution ponctuelle ou canalisée, (ce qui veut dire sortant d'un tuyau), est aujourd'hui encadré par la loi. Par contre, ce qu'on appelle la pollution diffuse, qui est le résultat de micro-rejets individuels (issus de l'utilisation de l'automobile et des multiples produits polluants qui finissent dans la nature, l'air, le sol, l'eau), représente une pollution très actuelle. Et c'est contre celle-là qu'il faut maintenant lutter en priorité

Or, les lois de protection de l'environnement oublient ou épargnent un secteur : l'agriculture. Plus exactement la moitié de l'agriculture : c'est-à-dire les cultures (contrairement aux élevages).

Le but de ce document est d'examiner de plus près cette absence.

I. Le dispositif législatif de lutte contre les pollutions

Il existe deux catégories de moyens juridiques complémentaires pour encadrer des activités polluantes. D'abord, un ensemble de règlements à respecter fondés sur une législation.

Ensuite, des incitations financières.

A - Les règlements

La loi sur l'eau et la loi relative aux installations classées mettent en place un système juridique simple :

- sont ainsi soumises à un régime d'autorisation les activités les plus polluantes.
- sont soumises à un simple régime de déclaration les activités moins polluantes.

Par exemple, la rubrique n° 540 de la nomenclature de la loi sur l'eau cible l'épandage des boues des stations d'épuration :

- *lorsqu'on épand plus de 10 tonnes d'azote contenue dans des boues, on relève de l'autorisation ;*
- en-dessous de ce seuil, on relève de la déclaration.

Dans l'un et l'autre cas, on a des règles à respecter. Leur non-respect constitue une infraction pénale.

B - L'incitation financière

C'est une application du principe «pollueur-payeur»: qui pollue, paye.

Les agences de l'eau (il existe six) prélevent ainsi des redevances sur tous les rejets urbains et industriels.

Bien entendu, moins on pollue, moins on paye. Les fonds récoltés par les redevances sont utilisés pour aider - largement - les constructions de réseaux d'assainissement et de stations d'épuration, les études, etc.

Ce double système a su faire ses preuves lorsqu'il est correctement appliqué. Ce qui n'est pas toujours le cas, en particulier lorsque les services de l'Etat chargés de l'application des règlements sont timides, voire complaisants, à l'égard des pollueurs, notamment des communes.

Qu'en est-il de l'agriculture, responsable, répétons-le d'une grande partie, si ce n'est de l'essentiel, de la pollution diffuse des eaux par les nitrates et les pesticides.

II. L'application

Nous allons distinguer dans notre exercice les deux composantes de l'agriculture - l'élevage ou les élevages et la culture ou les cultures. Pourquoi ? Parce que tout simplement elles ont droit à des traitements différents de la part des pouvoirs publics.

A - Le cas des élevages

Aujourd'hui tous les types d'élevages intensifs sont soumis au double système du règlement et de l'incitation financière.

La législation des installations classées prend en compte tous les types d'élevages intensifs (et les piscicultures). En 1992 s'y sont ajoutés les élevages de vaches laitières et de vaches allaitantes (races à viandes). Ils relèvent soit du régime de l'autorisation, soit du régime de la déclaration.

Avec un arrêté ministériel du 2 novembre 1993, l'incitation financière est venue compléter le système : en effet, ce texte soumet à redevance les élevages de porcs, de bovins et de volailles (cf. en annexe).

Ces redevances sont applicables dans un délai de cinq ans. Ce délai est lié au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (on pourrait plutôt parler d'un programme de maîtrise des pollutions d'origine animale puisque seuls les élevages sont visés), signé par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles agricoles, qui a pour objectif de mettre en conformité les élevages avec les règlements. Le programme suppose une aide financière de l'État, des collectivités locales et des agences de l'eau pour un montant des 2/3 des investissements. Le reste - 1/3 - est à la charge de l'éleveur.

En conclusion, on constate une bonne application du double système de prévention des pollutions dans le domaine de l'élevage même si certains peuvent s'étonner qu'il s'applique aux élevages allaitants, extensifs par nature. Les élevages allaitants, ce sont les élevages extensifs de vaches limousines, charolaises, saleuses, aubracs qui maintiennent les paysages de bocage et de prairie. Il est en effet curieux qu'on applique les mêmes règles à des élevages industriels et à des modes d'élevage extensif qui entretiennent le paysage et qu'à l'opposé on n'exige rien des modes d'agriculture les plus agressifs et les plus nocifs pour l'environnement.

B - Le cas des cultures

Pour ce qui est des règles à respecter en matière de culture, il n'y a rien. Rien dans la nomenclature issue de la loi sur l'eau, rien dans la nomenclature issue de la loi sur les installations classées.

Par exemple, on peut dans une exploitation beauceronne utiliser des milliers de tonnes d'engrais chimiques, des dizaines de tonnes de pesticides, sans être soumis à aucune règle, à aucune étude d'impact, à aucune autorisation.

On nous répondra : c'est faux, il existe les codes de bonnes pratiques (CBP).

Parlons-en.

Des programmes d'action sont envisagés dans chaque département pour réduire les pollutions agricoles. Ils sont calés sur des recommandations contenues dans les CBP. Ce ne sont que des recommandations. En conséquence, aucune obligation, aucune contrainte, aucune sanction en cas de non-respect..

Dans les zones dites «vulnérables» (ce qui signifie qu'au titre de la directive relative à la pollution par les nitrates du 12 décembre 1991, ces zones ont des eaux souterraines polluées par les nitrates et qu'elles ne peuvent plus ou ne pourront plus à court terme être utilisées pour fournir de l'eau potable), il est prévu que les CBP seront obligatoires. Ces zones vulnérables ont été à peu près définies par les préfets.

Mais quand on étudie de près le mécanisme d'empilement des textes, on constate que ces textes ne contiennent rien. Rien d'efficace. Rien d'obligatoire. Rien de sanctionnable.

Ainsi le décret du 27 août 1993 prévoit la définition des zones vulnérables dans chaque département et l'application facultative d'un code de bonnes pratiques

agricoles (qui est précisé par l'arrêté ministériel du 22 novembre 1993).

Afin de transposer la directive du 12 décembre 1991 concernant les nitrates, et avec deux ans de retard, un décret concernant les programmes d'action à mettre en place dans ces zones vulnérables est attendu.

Ce texte, à ce que l'on en sait, va être tellement édulcoré qu'il risque de perdre tout contenu. Un bon critère d'appréciation sera le suivant: la législation installations classées limite l'épandage à 170 kg d'azote contenu dans les déjections animales par hectare dans les zones vulnérables. La limite, si limite il y a, devrait être aussi contraignante pour des engrains chimiques (les nitrates se retrouvent immédiatement dans les eaux souterraines, contrairement à l'azote organique des déjections animales). Par ailleurs, les infractions pour les installations classées sont des contraventions de cinquième classe ou des délits. Qu'en sera-t-il pour les cultivateurs en infraction ?

Et maintenant le système d'incitations financières.

Néant.

L'arrêté du 2 novembre 1993 qui crée les redevances pour les activités agricoles a tout simplement «choisi» de ne pas taxer les grandes cultures.

Il existe bien une ligne dans l'annexe I intitulé A 900 visant «l'utilisation d'engrais manufacturés minéraux ou organiques», mais contrairement aux activités élevages, aucun chiffre ne vient fixer le montant de la redevance. Son montant est tout simplement zéro.

Les engrains chimiques sont - avec les lisiers de porcs en Bretagne - la cause principale de la pollution des eaux souterraines par les nitrates. Sur le territoire français ils en sont la cause unique en-dehors de l'Ouest de la France et ils échappent à toute redevance au titre des pollutions.

Les pesticides sont la cause d'une pollution plus subtile. Ainsi, dans nos rivières - en-dehors d'une pollution accidentelle - ils n'entraînent pas une mort brutale de poissons. Non. Ils réduisent plus savamment le nombre d'espèces d'invertébrés (annelides, mollusques), ensuite celui des espèces piscicoles. Dans les eaux souterraines, on rencontre des taux de plus en plus important de ces substances.

La saine application du principe pollueur-payeur veut que l'utilisation de ces substances (engrais chimiques et pesticides) soit taxée. D'abord pour pénaliser leur usage. Ensuite pour aider à la dépollution et aux travaux de remise en état (Quand les citoyens qui payent la dénitrification de leur eau potable prendront-ils conscience qu'ils sont victimes d'un dommage indemnisable ? Quand en demanderont-ils réparation ?).

La taxation est d'une simplicité enfantine à mettre en oeuvre: tant sur la tonne d'engrais chimique, tant sur le kilogramme de phytosanitaire. Les fabricants et importateurs français de ces produits sont en nombre limité. Tout concourt à rendre aisément le prélèvement d'une redevance. Or, curieusement alors que des distinctions ubuesques sont faites dans les activités soumises à redevance des agences de l'eau (cf. l'arrêté du 28 octobre 1975 qui fait varier la redevance pour les opérations de vinification selon que l'on est en Alsace, en Champagne ou en Bordelais) on élude engrains chimiques et phytosanitaires.

III. Nos recommandations

Les grandes cultures sont aujourd'hui oubliées par les lois de protection de l'environnement. Or, elles sont la cause principale des pollutions diffuses de l'eau. (en-dehors de l'Ouest de la France).

Le double système juridique de prévention des pollutions (règlements et incitation financière) doit les concerter comme les autres activités polluantes. Soulignons l'injustice éclatante de cette distorsion de traitement. Nous y reviendrons.

D'abord le système des redevances des Agences de l'eau. Répétons qu'il est facile à mettre en place. Il doit viser au moins les engrains chimiques à base de nitrates et les principaux phytosanitaires.

Ensuite des règles à observer. On voit mal pourquoi on soumet à un régime d'au-

torisation l'épandage de 10 tonnes d'azote contenues dans des boues de station d'épuration (on va nous répondre que peuvent s'y trouver des métaux lourds. Or la plupart du temps, on va y trouver moins de métaux lourds que dans certains engrains comme les engrains phosphatés chimiques, riches en beaucoup de choses, et en particulier en cadmium...) et qu'on ne soumettrait pas l'exploitation de 500 ha de cultures intensives à ce même régime. La nomenclature de la loi sur l'eau est totalement incohérente sur ce plan. Elle doit être réformée dans le sens de l'efficacité, complétée et prendre en compte les grandes cultures. C'est elle en effet la base de toute réglementation en matière de protection de l'eau. Quitte à changer les seuils dans le sens de l'efficacité et à les rehausser: n'oublions pas que les exploitants sont ainsi, même dans le cas de la déclaration, au moins soumis à des règles précises et sanctionnables. Et cela contrairement au code de bonnes pratiques.

A la fin de cet article, nous ne pouvons pas ne pas manifester notre étonnement sur la différence de traitement que les pouvoirs publics réservent aux deux grands secteurs de l'agriculture.

Car posons la question : à qui profite le crime ?

D'un côté (l'élevage), des règles à respecter et des redevances.

De l'autre rien.

Un petit peu de politique-fiction (mais ce n'est que de la politique-fiction, donc pas d'attaque en diffamation): on pourrait penser à une espèce d'accord entre les pouvoirs publics et l'unique représentant des agriculteurs, la FNSEA: d'accord pour réglementer les élevages; et puis pour les grandes cultures, on met en place des codes de bonnes pratiques... On voit donc quels sont les intérêts qui bénéficient de la mansuétude, sinon d'un mélange de pusillanimité et de complaisance de la part du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Environnement.

On voit quels intérêts sont privilégiés au sein de la FNSEA. Et on sait qui la dirige.

Mais on va s'arrêter là. Parce que enfoncer un coin dans l'unité syndicale, c'est plus qu'un sacrilège.

L'ENTRETIEN DE L'ENVIRONNEMENT, légitimation des aides publiques à l'agriculture

L'agriculture française - comme toutes les agricultures des pays occidentaux - vit grâce aux deniers publics.

Ces aides (qu'il convient de ne pas assimiler à celles liées aux mesures agro-environnementales qui ont un montant qui n'a rien à voir avec les précédentes et qui reviennent en fait à du saupoudrage) ne tiennent pas compte de la plus-value apportée par l'agriculteur à la protection de l'environnement.

Par exemple, les aides devraient intervenir de façon substantielle pour toute agriculture qui maintient le bocage. Elles devraient être exclues ou réduites pour les types d'agriculture qui ont des effets négatifs sur le paysage, les nappes phréatiques, etc.

L'agriculture française, c'est un fait, ne peut exister que grâce à l'aide de la collectivité (nationale et communautaire). Cette aide peut se transformer en paiement, à la condition qu'elle corresponde à un service apporté par l'agriculteur à la collectivité.

Or beaucoup d'agriculteurs fournissent un service de maintien et d'entretien du paysage (ce dont ne voulaient pas entendre parler la FNSEA il y a dix ans).

Il paraîtrait aujourd'hui approprié de rémunérer le service ainsi fourni à la collectivité. Certains pays européens l'ont compris. La nouvelle PAC va dans ce sens.

En conséquence, plutôt que de distribuer les aides publiques à n'importe quelles productions et producteurs, les pouvoirs publics devraient rémunérer les productions qui apportent une plus-value à l'environnement (ou qui sont neutres à son égard).

POUR UNE SIMPLIFICATION DU DROIT DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES

Les activités industrielles sont potentiellement polluantes et présentent des risques d'accidents pour l'environnement. C'est pourquoi la législation les soumet à un droit de l'environnement dont le but est de prévenir ou de réduire les pollutions et les risques dont elles sont l'origine.

Le régime juridique qui s'applique aux activités industrielles d'une certaine importance est un régime d'autorisation.

C'est, soulignons-le, une limitation notable à la liberté d'entreprendre que de soumettre une activité économique à une autorisation délivrée en vertu de la protection de l'environnement.

Cette autorisation qui vise à prévenir pollutions et risques doit être accordée dans le cadre d'une approche intégrée.

Nous examinerons que si l'approche intégrée est un concept bien assimilé en France, divers systèmes législatifs visant la prévention des pollutions et risques existent en fonction des activités en cause avec des différences notables quant au droit de l'environnement.

I. L'approche intégrée

Une usine rejette des effluents liquides dans les cours d'eau et des fumées dans l'atmosphère, élimine les déchets solides dans des décharges, présente des risques d'accident pour les habitations voisines.

Diverses lois peuvent donc exister :

- une pour la protection de l'eau,
- une pour celle de l'air,
- une pour les déchets,
- une pour le bruit,
- une pour les risques,
- etc.

On peut imaginer qu'une autorisation est délivrée à l'usine pour chacune de ces législations. Ce qui signifie qu'une usine devrait avoir X autorisations. Et pour compliquer le tout, cette autorisation peut relever d'autorités compétentes différentes : État, région, commune, etc.

Ce schéma -extrême- est appliqué fréquemment, de manière simplifiée il est vrai, dans de nombreux pays d'Europe où pour une même usine, il existe deux ou trois autorisations au titre de l'environnement délivrées quelquefois par des autorités différentes.

Or, il est bien connu que l'environnement constitue un tout, que les polluants passent de l'air au sol, puis du sol à l'eau, etc., que les accidents industriels (explosions, incendies, émanations de gaz) sont causes de pollution, que la prévention du risque est également à la base de la prévention des pollutions.

Ce qui signifie qu'une approche globale, dite intégrée, constitue la solution à privilégier pour «penser» et résoudre la problématique «activité polluante et droit de l'environnement».

L'approche intégrée consiste donc d'abord à étudier l'ensemble des effets sur l'environnement d'une usine dans une seule et même approche (c'est l'étude d'impact, puis la procédure d'autorisation), ensuite à prescrire les diverses obligations visant à prévenir pollutions et risques causés par cette usine dans un document unique qui est l'autorisation.

Ce système d'autorisation est sous l'autorité d'une compétence unique et non multiple.

L'approche intégrée a été consacrée par l'adoption en juin 1995 d'un projet de directive européenne sur la prévention et le contrôle intégrés des pollutions.

L'approche intégrée des pollutions industrielles est le système privilégié en France du droit de l'environnement, à travers de multiples systèmes législatifs.

2. Les divers systèmes législatifs de prévention des pollutions industrielles

Nous allons maintenant examiner pour plusieurs catégories d'activités industrielles le système d'autorisation qui leur est appliqué pour la protection de l'environnement.

Il convient tout d'abord de présenter les points communs à ces législations :

- la prépondérance de l'État en tant qu'autorité compétente. Il faut noter qu'à côté des autorités compétentes de droit commun, que sont le premier ministre et le préfet, peuvent intervenir également certains ministres spécialement habilités ;
- l'étude d'impact, prévue par la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976, est toujours à la base de toutes les procédures d'autorisation ;
- la consultation du public, à travers l'enquête publique, constitue le passage obligé vers l'autorisation prévue par la loi Bouchardau du 12 juillet 1983.

2.1 - Le droit commun : la législation des installations classées

Les installations classées rassemblent les activités industrielles (plus certaines activités d'élevage) figurant dans la nomenclature des installations classées soumise à la législation des installations classées qui est en fait, dans notre pays, le droit commun de la prévention des pollutions et des risques industriels.

Cette législation soumet à un régime de la déclaration les activités industrielles mineures (environ 500.000 déclarations) et à un régime de l'autorisation les activités industrielles les plus importantes (environ 65.000 établissements autorisés dont 23 000 élevages).

Les intérêts protégés par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement sont définis dans son article premier. Ils sont la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et monuments.

Cette loi doit également intégrer les intérêts protégés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, notamment par son article 2.

Soulignons que, si l'on peut considérer que la protection du paysage est incluse dans le volet «protection de l'environnement», il conviendrait, afin de parvenir à une approche intégrée, telle que souhaitée par la directive mentionnée plus haut, que cette législation prenne en compte au nombre de ses intérêts l'aspect «développement durable», qui pourrait se décliner sous forme de «gestion durable des ressources naturelles et de l'énergie».

L'article 3 de la loi prévoit que l'autorisation ne peut être accordée que si les dangers et inconvénients de l'activité projetée au regard des intérêts protégés par la loi peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté d'autorisation.

Cette disposition est particulièrement forte et protectrice car dans le cas contraire, cela signifie que l'autorisation ne peut être accordée.

Notons dans cette législation quelques dispositions nouvelles responsabilisatrices des exploitants :

- l'obligation d'information en cas de vente, de l'acheteur du terrain par le vendeur de l'existence d'une installation classée autorisée sur le terrain et des tempéraments à la vente qui en découle (article 8.1 de la loi) ;
- l'obligation de garanties financières couvrant la défaillance financière de l'exploitant pour certaines installations classées telles que les carrières, les installations de stockage

de déchets, les installations à risques dite «SEVESO» ;

- les obligations de remise en état du site à prendre en compte dès la délivrance de l'autorisation.

Cette législation concerne l'essentiel du parc industriel et constitue ainsi le droit commun dans cette matière. A côté existent divers types d'activités industrielles qui bénéficient pour des raisons multiples souvent historiques d'un droit particulier.

2.2. Les droits particuliers

2.2.1 - Les mines et les produits pétroliers

Elles sont régies par le code minier (texte modifié par la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994), texte de droit industriel s'il en est. La mine doit bénéficier d'une part d'un titre minier (les substances minières définies par l'article 2 du code minier n'appartiennent pas au propriétaire du sol qui est également propriétaire du sous-sol ; en conséquence l'opérateur doit pour pouvoir exploiter disposer d'un titre minier qui est autorisation foncière, ou plutôt tréfoncière) délivrée sous forme d'un décret en Conseil d'État.

De plus, au titre de la protection de l'environnement, il faut une autorisation administrative délivrée par une autorité administrative que le nouveau code minier ne précise pas.

Par opposition à ce qui a été souligné précédemment pour la législation relative aux installations classées, le code minier prévoit seulement que les travaux d'exploitation d'une mine doivent respecter certains intérêts environnementaux. La charge de la preuve est en quelque sorte renversée par rapport à la législation des installations classées où l'autorisation n'est accordée que dans la mesure où le projet peut respecter les dits-intérêts (article 79 du code minier).

Notons une disposition nouvelle et innovatrice introduite par amendement parlementaire concernant la responsabilité objective de l'opérateur minier en cas de dommage (article 75-1).

2.2.2 - Extraction de granulats marins dans les eaux territoriales (matériaux de carrières relevant sur le continent normalement de la législation des installations classées).

Cette activité relève de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976 relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins du domaine public métropolitain.

La loi prévoit qu'un système similaire à celui des mines s'applique à l'extraction des granulats marins.

La délivrance de titres d'exploitation de granulats marins est donc régie par le code en cause et notamment son article 51, par le décret n° 80-470 du 18 juin 1980 pris en application de la loi précitée, et modifié par les décrets n° 85-448 du 23 avril 1985 sur la démocratisation des enquêtes publiques et n° 85-1289 du 3 décembre 1985.

On ne décrira pas la procédure qui est complexe. On renverra au rapport du ministère de l'Environnement intitulé «L'exploitation des granulats marins et la cohabitation avec la pêche professionnelle» (1992-Hamon, Legrand, Pertuis). Ce rapport conclut à la parfaite inadaptation de cette législation aux réalités actuelles et propose de soumettre ce type d'activité à la législation des installations classées.

2.2.3 - Les stockages souterrains d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés, de gaz combustibles et de produits chimiques.

Les premiers sont soumis à l'ordonnance n° 58-1332 du 23 décembre 1958 et au décret du 23 septembre 1965, les deuxièmes à l'ordonnance n° 58-1132 du 25 novembre 1958 et au décret du 6 novembre 1962, les troisièmes à la loi n° 70-1324 du 31 décembre 1970.

En quelques mots, ces législations mettent en place un système dual similaire à celui du code minier : une autorisation d'occupation du sous-sol et une autorisation contenant les prescriptions au titre de la sécurité et de l'environnement. Ces lois présentent toutes les limites de textes déjà anciens pour un domaine qui a beaucoup évolué. Par ailleurs, ces trois législations (avec tous les textes réglementaires qui en découlent) ne concernent que quelques installations sur le territoire national.

2.2.4 - Les installations nucléaires de base.

Nous considérons ici les seules installations nucléaires de base qui sont, en gros, les réacteurs nucléaires, les accélérateurs, certaines usines manipulant les substances radioactives.

Le régime juridique des installations nucléaires de base est prévu par le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963.

Une telle installation est autorisée par décret.

Les installations nucléaires de base ont été soumises de plus à la loi sur l'eau, comme d'ailleurs les installations citées plus haut.

Les installations nucléaires de base en effet émettent des rejets liquides et gazeux, radioactifs ou non.

Le décret n° 95-540 du 4 mai 1995 relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base globalise désormais les multiples autorisations de rejets existantes en une seule autorisation interministérielle et permet enfin une approche intégrée dans ce secteur.

2.2.5 - Les stations d'épuration urbaines

Les stations d'épuration ont pour fonction de traiter des eaux sales et de les rendre acceptables pour le milieu aquatique qui les reçoit.

Elles sont soumises à la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

Il faut cependant savoir qu'à partir d'une certaine importance, les stations d'épuration sont de véritables usines présentant des nuisances (odeurs, bruits) et des risques (gaz industriels stockés) que ne prend pas en compte la loi sur l'eau puisqu'elle n'envisage pas l'approche intégrée décrite plus haut.

3. Approche critique du système législatif français

Le constat est simple. Il existe à côté d'un système législatif de droit commun de multiples droits d'exception. Ces droits d'exception ont pour principale raison d'être une combinaison avec un droit du sol (ou du sous-sol) qui s'explique par l'Histoire.

Mais comment justifier qu'une mine à ciel ouvert et une carrière - ciel ouvert dont les effets sur l'environnement sont similaires - soient soumises à des droits différents, que l'exploitant de l'une doive présenter des garanties financières alors que l'exploitant de l'autre n'y est pas soumis ?

Comment expliquer qu'une station d'épuration incluse dans une laiterie soit soumise à des prescriptions l'obligeant à prévenir les mauvaises odeurs alors que ces mêmes prescriptions ne peuvent viser la station d'épuration d'une grande ville !

Comment expliquer que les stockages d'hydrocarbures souterrains ne soient pas soumis aux mêmes sanctions administratives et judiciaires en cas d'infraction que les mêmes stockages en surface !

Car si les mêmes principes d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de consultation du public ont été mis en place pour toutes ces activités par des textes supranationaux (directive n° 851337 du 27 juin 1985) ou nationaux (loi dite Bouchardéau du 12 juillet 1993), il n'en reste pas moins vrai que des distinctions fondamentales existent sur des points tels que :

- la délivrance de l'autorisation. Ainsi dans la législation relative aux installations classées, l'autorisation n'est accordée qu'à la condition que les intérêts protégés par

la loi soient respectés. Alors que dans les législations parallèles, cette condition n'est soit pas évoquée, soit renversée, ainsi que nous l'avons vu dans le code minier.

- **les intérêts protégés.** Nous avons souligné le besoin d'actualisation des intérêts énumérés à l'article premier de la loi relative aux installations classées. Les intérêts protégés dans les législations parallèles sont lacuneux avec toutes les conséquences que cela implique;

- **la compétence de l'exploitant à faire face à ses obligations.** Si la plupart des textes évoque la notion de compétences techniques et financières, ces dernières se traduisent dans la plupart des cas par un pouvoir d'appréciation - bien difficile et souvent mis à mal - des pouvoirs publics. La solutions des garanties financières se justifie aussi bien pour des stockages souterrains que pour des mines (on n'aura pas ici la désobligance d'énumérer les sites miniers qui mériteraient l'appellation «point noir» car abandonnés par un exploitant incapable de les remettre en état) ;

- **les obligations des exploitants.** Pour certains types d'exploitations particulièrement destructrices du paysage et autorisées pendant une durée limitée, comme les carrières et les décharges, la loi prévoit que les dispositions de remise en état sont envisagées dès l'étude d'impact et fixées par l'arrêté d'autorisation. Ce principe ne peut que renforcer la responsabilisation de l'exploitant pour le réaménagement du site. En revanche, dans les autres législations, la remise en état n'est envisagée qu'au cours ou qu'à la fin de l'exploitation ;

- **la diversité des mesures administratives** telles que la mise en demeure, la suspension d'activité, la consignation ou l'exécution d'office. Si elles sont prévues et pratiquées dans le droit des installations classées, il n'en est pas toujours de même dans les législations parallèles ;

- **l'inégalité des sanctions pénales.** Le nouveau code de procédure pénale prévoit la responsabilité pénale de la personne morale. Il vise la loi relative aux installations classées, la loi sur l'eau, la loi relative aux déchets du 15 juillet 1975, la loi sur la pollution atmosphérique du 2 août 1961. Mais il oublie les législations parallèles évoquées ci-dessus. Ainsi la personne morale exploitante de carrière sera pénallement responsable contrairement à la personne morale exploitante de mine. La distorsion est fâcheuse.

Enfin, soulignons à nouveau que si la logique de la législation des installations classées est une logique de droit de l'environnement, celle de la plupart des législations parallèles est une logique de droit industriel destinée avant tout à favoriser les activités concernées et à supporter dans la mesure de l'inconvénient minimal un droit de l'environnement minimum. Le souci des exploitants, qu'il n'est pas excessif de qualifier de «protégés», de conserver une législation de l'environnement qui leur est propre est là pour en témoigner.

4. Pour un droit de la prévention des pollutions industrielles

La multiplicité des législations de prévention des pollutions et des risques industrielles est nocive et injuste à cause :

- des distorsions d'obligations et de sanctions entre les exploitant des diverses catégories d'activités et d'une protection de l'environnement moindre de la part de certains ;
- d'une absence de lisibilité des textes non seulement pour les industriels, mais aussi pour les pouvoirs publics, la justice, le public et le législateur.

Il existe dans le droit français un droit commun de l'environnement industriel et des droits d'exception que rien ne justifie.

Lintégration à ce droit commun est simple à réaliser : il suffit d'une inscription à la nomenclature des installations classées.

Elle permet de résoudre les différences et les opacités dénoncées ci-dessus en harmonisant et unifiant les obligations fondamentales des exploitants tout en tenant compte des spécificités des catégories concernées (rappelons que le droit commun, qu'est le droit des installations classées, vise des activités très diverses).

Un reproche peut cependant être fait par les industriels à la législation des installations classées : elle semble trop protectrice des intérêts de l'environnement. En effet, les industriels qui aujourd'hui n'y sont pas soumis font tout pour conserver le droit qui leur est propre. Il n'est qu'à considérer ce qui s'est passé pour les carrières qui étaient visées nommément à l'article premier de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et qui n'y ont été soumises effectivement que 18 ans plus tard, avec leur inscription à la nomenclature des installations classées par le décret du 9 juin 1994, et cela à la suite de nombreuses péripéties.

Le même scénario risque de se dérouler pour les stockages souterrains, eux aussi visés à l'article de la même loi mais non inscrits dans la nomenclature.

Il est enfin utile de souligner, qu'au-delà d'une approche simple et lisible parce qu'unifiée, cette extension du droit commun de la prévention des pollutions et des risques industriels conduirait à l'abrogation des législations parallèles concernées et à une économie de textes actuels et à venir, autrement dit à une gestion rationnelle du travail administratif.

La simplification législative est un voeu du législateur. Les propositions ci-dessus, modestes quant aux conséquences sur l'édifice législatif, apportent la réponse souhaitée dans le domaine étudié.

L'APPLICATION DES LOIS PAR LES SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ÉTAT

L'application des lois de protection de l'environnement relève de différentes personnes publiques.

Si le maire intervient dans le domaine de l'urbanisme, du paysage urbain, de l'ordre public (santé, sécurité, salubrité publiques) c'est l'État qui, d'une façon générale possède le rôle principal en matière de prévention des pollutions et des risques.

L'État, c'est d'abord le préfet, autorité de police administrative qui autorise, met en demeure, sanctionne par l'intermédiaire des mesures administratives que la loi lui fournit.

L'État, ce sont ensuite les services administratifs qui entourent le préfet, instruisent les procédures et assurent le suivi du respect des textes. Dans ce dernier cas, ils agissent en tant que police judiciaire (sous l'autorité du parquet), tout comme les gendarmes et les policiers qui sont habilités à constater les infractions à toutes les lois (d'autres fonctionnaires peuvent également agir comme les douaniers, etc.).

A côté des services extérieurs de l'État, il importe de souligner le rôle des gardes-pêche qui assurent la police judiciaire de l'eau et de la pêche (ils constatent les infractions) et qui sont de vigilants gardiens de la qualité du milieu aquatique (leur instrument juridique principal est l'article L.232-2 du Code rural, article simple et efficace). Placés sous la responsabilité du Conseil supérieur de la pêche (établissement public de l'État), ils sont mis à disposition des fédérations départementales de pêche mais ils exercent leur rôle de police au nom de l'État.

Seulement 10 % des infractions relevées par les gardes-pêche ont fait l'objet d'un jugement. En effet, il est possible d'utiliser la transaction (avec l'accord de l'Administration et du parquet) et les fédérations de pêche en usent et en abusent (62 % des procès-verbaux sont suivis de transaction, 28 % sont classés). Les raisons de cette pratique abusive de la transaction: ne pas se mettre à dos les collectivités locales distributrices de subventions et les particuliers propriétaires riverains.

Or, il faut bien savoir que la transaction ne se justifie que si elle est véritablement un moyen d'obtenir la mise en œuvre des mesures nécessaires pour faire cesser une pollution.

Mais revenons à l'action des services de l'État puisque c'est d'eux qu'il s'agit essentiellement.

Action partagée, nous allons le voir, entre des tâches antagonistes, qui explique une certaine inefficacité. Le remède en fait nous paraît simple: un même service ne doit pas jouer deux rôles incompatibles.

1. Les services extérieurs de l'état et la prévention des pollutions

Ces services extérieurs relèvent de diverses administrations. Seules la Direction régionale de l'environnement (DIREN) et partiellement la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont des services extérieurs du ministre de l'Environnement, alors que d'autres assurent des missions pour son compte.

Examinons le rôle des divers services extérieurs agissant pour l'application de ces lois:

- **la DIREN** est sous l'autorité du seul ministère de l'Environnement. La DIREN n'a pas en principe de fonction de police (la police, c'est l'application des lois). Elle ne rend que des avis. Par ailleurs, c'est une administration régionale et non pas interdépartementale (elle siège dans la capitale régionale et non pas dans chacun des départements).

Ce rôle d'expertise la limite donc à un rôle consultatif qui en réduit notablement l'efficacité. Il paraîtrait souhaitable que la DIREN ait des pouvoirs de police et que ses agents soient commissionnés afin de pouvoir constater les infractions aux lois d'environnement. On pourrait alors connaître l'activité réelle des DIREN à qui certains reprochent un certain goût pour l'incantation plutôt que pour l'action.

Enfin, les DIREN réalisent des études pour le compte de clients (ingénierie publique).

- **les DRIRE** assurent la police des installations classées industrielles ainsi que la coordination (puisque d'autres services interviennent également) de la police des installations classées.

Les DRIRE sont à la fois services extérieurs du ministère de l'Industrie et de celui de l'Environnement.

Elles assurent pour le compte du ministère de l'Industrie des missions de police (application du code minier, de diverses législations relatives aux appareils à pression et à vapeur, aux stockages souterrains, etc.) et également des missions de développement économique (aides aux petites et moyennes entreprises).

Pour le compte du ministère des Transports, elles effectuent le contrôle des véhicules poids lourds pour lequel elles sont rémunérées. Ces rémunérations abondent les fonds de concours (caisses) qui assurent le financement des primes des ingénieurs et techniciens du ministère de l'Industrie (corps des mines et de l'industrie et des mines).

Les DRIRE, à la différence des DIREN, sont des services interdépartementaux présents dans chaque département.

- **Les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt** (DDAF) sont les services départementaux du ministère de l'Agriculture.

Elles assurent certaines polices de l'environnement, notamment la police de la loi sur l'eau et de façon accessoire celle de la loi relative aux installations classées (pour les décharges d'ordures ménagères).

Elles pratiquent l'ingénierie publique.

Les services vétérinaires sont un service de la DDAF qui bénéficie d'un statut particulier puisque n'effectuant que des activités de police (dans le domaine de la santé et de la protection animales, de l'inspection des denrées animales et de la protection de l'environnement) pour lesquelles il est placé directement sous l'autorité du préfet et non pas sous celle du directeur de la DDAF. Les services vétérinaires ne pratiquent pas d'activités d'ingénierie publique.

Ils assurent la police des installations classées agricoles et agro-alimentaires à base de produits animaux (abattoirs, ateliers de transformation, équarrissages).

- **Les Directions départementales de l'équipement** (DDE) sont les services départementaux du ministère de l'Équipement.

Elles assurent certaines polices de l'environnement, notamment la police de la loi sur l'eau et également celle concernant la prévention des risques naturels.

Elles pratiquent l'ingénierie publique.

- **Les services de la navigation**, services dépendant du ministère de l'Équipement, assurent la gestion et la police de certains cours d'eau domaniaux.

Ils pratiquent l'ingénierie publique.

- **Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale** (DDASS) sont les services départementaux du ministère de la Santé.

Ils assurent certaines polices de l'environnement dépendant à la fois du ministère de la Santé et de celui de l'Environnement, notamment en matière d'eau potable.

Ils ne pratiquent pas l'ingénierie publique.

2. Les incompatibilités

Examinons maintenant la fonction de prestataires de service de certains services chargés de l'application des lois d'environnement. Liens qui conduisent à l'échec de lois telles que celles de 1964 sur l'eau ou de 1975 sur les déchets.

2.1 - La fonction «bureau d'études» des services extérieurs de l'État

Certains services extérieurs de l'État réalisent des études rémunérées pour le compte de clients tels que l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les personnes privées, etc.

Ils entrent alors en concurrence avec les bureaux d'études privés aussi compétents qu'eux pour la réalisation de ces études. Soulignons que les services extérieurs de l'État fonctionnent avec le budget de l'État (les agents réalisant ces études bénéficient d'un traitement de fonctionnaires et du matériel de bureau fourni par l'État) et que le coût de leurs prestations représente un cas de distorsion par rapport aux bureaux privés.

Ajoutons que ces prestations dites d'ingénierie publique (ou encore «rémunérations accessoires») alimentent les fonds de concours (caisses) servant à financer les primes des ingénieurs du ministère de l'Agriculture et de l'Équipement (ingénieurs et techniciens des corps des Ponts et Chaussées, des Travaux Publics de l'État, du Génie Rural des Eaux et Forêts, des Travaux Ruraux, des Travaux Agricoles, etc.).

Ces services assurent également la police de certaines lois d'environnement. Et c'est cette incompatibilité des genres qui doit être dénoncée.

L'exemple des stations d'épuration est typique.

Les stations d'épuration des collectivités locales relèvent de la police de l'eau assurée par les DDE et Services de la navigation (pour les rejets en cours d'eau domaniaux) et par les DDAF (pour les rejets en cours d'eau non domaniaux).

Ces mêmes services peuvent réaliser les études rémunérées (comme n'importe quel bureau d'études privé ou architecte) de conception (maîtrise d'oeuvre) de la station d'épuration.

Autrement dit, ces services peuvent vous fournir d'abord la conception de la station (mais bien entendu celui d'autres installations: abattoirs ou laiteries, bâtiments d'élevages, décharges, barrages ou ponts, rectification de rivières, opération de drainage, d'irrigation, de remembrement, d'assainissement, etc.).

Ensuite, les mêmes services pourront vous aider à assurer le montage financier de l'opération et vous faire bénéficier des subventions publiques appropriées.

Enfin, ils instruiront le dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ou de la loi relative aux installations classées. Ainsi, ils apprécieront la qualité de l'étude d'impact (dont ils pourront être l'auteur), estimeront sa recevabilité et rédigeront les prescriptions de l'arrêté d'autorisation que signera le préfet.

Par la suite, ces mêmes services seront chargés de s'assurer du respect des prescriptions de l'arrêté d'autorisation, autrement dit du bon fonctionnement des installations qu'ils auront conçues.

On peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle police: il serait intéressant de répertorier le nombre de procès-verbaux d'infraction, par exemple les infractions aux normes de rejet d'une station d'épuration relevées par les DDE et DDAF qui ont conçu ces mêmes stations d'épuration.

On constate ainsi qu'il est difficile pour un maître d'ouvrage de ne pas confier la maîtrise d'oeuvre d'un tel projet aux services de l'État: un coût de maîtrise d'oeuvre défiant toute concurrence, une administration qui instruira votre dossier et policera son fonctionnement avec bienveillance en sachant que ses dysfonctionnements pourront lui être imputés.

Les DIREN réalisent également des études rémunérées. Ainsi la DIREN de la région Centre a, pour le compte de l'Établissement public de l'aménagement de la Loire et de ses affluents, (EPALA) réalisé en 1992 une étude pour un coût de 3,8 millions de Francs. Cette même DIREN donnait ensuite des avis, pour le compte de l'État, sur les projets qu'elle a conçus.

Les services de la navigation assurent la gestion de grands cours d'eau domaniaux. Cette gestion ne va d'ailleurs pas toujours dans le sens de la protection de l'environnement. Ainsi, certains services de la navigation sont demandeurs d'extraction de granulats dans le lit mineur des cours d'eau (en-dehors de tout besoin d'entretien) ou bien de certains travaux concernant le fleuve: les extractions et travaux leur procureront en effet des revenus. Ce sont eux-mêmes qui assurent par ailleurs la police du fleuve.

2.2 - L'échec de la loi du 15 juillet 1975 relative aux déchets

La France a vingt ans de retard en matière de gestion des déchets ménagers.

Au départ, une bonne loi, celle du 15 juillet 1975, mettait en place un système législatif cohérent. Cette loi n'a été appliquée que très partiellement. (sur 3.000 décharges exploitées, 2.000 sont dépourvues d'autorisation).

Pourquoi ?

D'abord, à cause d'un grand nombre d'élus locaux pour lesquels la gestion des déchets ménagers devait se faire au moindre coût, donc sans s'occuper de contraintes d'environnement.

Ensuite, parce que la police des installations classées (les décharges sont autorisées dans le cadre de cette loi) n'a jamais été très active. Les services compétents sont bien souvent des services pour lesquels cette activité est très accessoire (DDAF DDE, DDASS) et dont les agents lui consacrent peu de temps. Or, il faut du temps et de la motivation pour connaître les instruments et sanctions qui vous permettent d'agir.

De plus, les maires sont de gros clients de l'ingénierie publique et il peut sembler difficile à certains services qui la pratiquent d'aller par ailleurs menacer ces élus des sanctions des manquements à la loi.

On pourrait développer le même argumentaire en matière d'épuration des eaux usées.

On doit ajouter que les collectivités locales sont soumises aux mêmes lois que les personnes privées et que des actions combinées de l'Administration et de la Justice ont fait leur preuve, dans le domaine de l'environnement, lorsque la volonté d'appliquer la loi était présente.

3. Les solutions

On constate donc qu'il y a une incompatibilité entre des activités de police de l'environnement et d'autres activités.

On pourrait ainsi s'interroger sur la compatibilité au sein d'un service de l'incitation au développement économique et de l'application des lois environnementales. On constate de nombreux dérapages (exemple de la mine de Salsigne dans le département de l'Aude exploitée jusqu'à ces années récentes, qui plus est par une filiale du BRGM, établissement public de l'État sous tutelle du ministère de l'Industrie, en violation des principes élémentaires de la prévention des pollutions).

Le plus choquant reste cependant le lien entre une activité de police et une activité de conseil rémunéré.

On en constate les dommages.

L'État est d'ailleurs le premier à exiger des organismes de contrôle technique, à qui il confie le suivi de certaines réglementations (en matière de construction, de droit du travail, etc.), une indépendance à l'égard des activités de conseil.

Il convient donc que les services extérieurs de l'État pratiquent une des deux activités mais non pas les deux.

Ce sera (serait) certainement un gage d'efficacité.

Les lois visées devraient en conséquence contenir une disposition simple telle que : «Les services extérieurs de l'État qui assurent l'application de la présente loi ne pratiquent pas d'activités de maîtrise d'œuvre rémunérées».

Notons qu'est considéré ici comme service extérieur de l'État toute structure administrative identifiée ayant un chef de service sous l'autorité du préfet.

Aménagement, aménageurs et intérêts particuliers

Sous le terme d'aménagements publics, on peut placer les infrastructures financées par les deniers publics telles que routes, autoroutes, voies ferrées, ponts, tunnels, ports et aéroports, barrages, etc.

A côté des socio professionnels appartenant au secteur privé dont le métier est de construire et d'aménager (secteur du bâtiments et travaux publics) il existe des organismes publics spécifiques à structure juridique diverse: établissements publics, société anonymes, etc. dont la vocation est d'aménager:

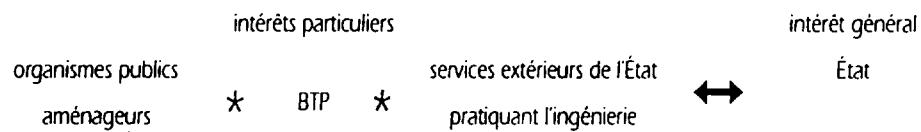
- les SEM (société d'économie mixte) que l'on retrouve entre autres dans chaque département et qui sont des émanations des collectivités locales,
- des organismes nationaux ayant des missions spécialisées comme les sociétés d'autoroutes, la Compagnie Nationale du Rhône, etc.

Ces organismes dont l'objet principal est d'aménager sont pris dans une mécanique implacable : s'ils n'aménagent pas, ils meurent (lorsque ces organismes exploitent ce qu'ils ont construits, il persiste cependant une activité résiduelle).

Ceci signifie que nos aménageurs peuvent proposer des projets dont l'utilité est contestable, dont l'impact sur l'environnement est négatif, dont le bilan avantage/coût est médiocre.

Ces projets sont toujours soumis à une procédure administrative locale soit dans le cadre d'une D.U.P, soit dans le cadre d'un permis de construire, soit dans celui d'une autorisation au titre d'une loi environnementale (par exemple, loi sur l'eau). Et c'est à ce moment que le pouvoir régional, gardien de l'intérêt général pourra intervenir en tant qu'autorité compétente dans la délivrance de ces permis. Mais c'est aussi dans le processus de décision de l'État que les choses se corseront car quels sont les services techniques qui donneront un avis prépondérant sur ces projets au titre du code de l'urbanisme, ou des lois environnementales ? Tout simplement les services extérieurs du ministère de l'Equipment (DDE) et du ministère de l'Agriculture (DDAF) que l'on retrouvera dans ces mêmes projets, mais alors de l'autre côté de la barrière, c'est-à-dire travaillant pour le compte du maître d'ouvrage, réalisant telle ou telle étude, telle ou telle mission, contre paiement.

On assiste ainsi à une alliance objective d'intérêts particuliers liés à un projet d'aménagement face à la défense de l'intérêt général, qui est dupé à la base puisqu'il repose sur l'avis des services techniques qui auront un intérêt tout particulier, car pécunier à la réalisation du projet.



On constate donc que pour beaucoup d'acteurs, il faut aménager, que le projet présente un rapport avantage/coût peu satisfaisant, que le projet soit utile ou non. Car c'est bien là la question majeure qui en fait est rarement posée: l'aménagement est-il utile ?

EFFICACITÉ OU EFFECTIVITÉ DES LOIS D'ENVIRONNEMENT ?

Les responsabilités

Le droit de l'environnement comporte un arsenal de sanctions pénales et de sanctions administratives, d'apparence redoutable, à la disposition des pouvoirs publics pour veiller à l'application des lois. Idéalement, une application automatique des sanctions interviendrait en cas de manquement à ces obligations. En vérité, il existe un décalage profond entre ces modes d'exécution idéals de la loi et ces formes de réalisation concrète. Ce décalage peut être entrepris, soit en terme d'efficacité, soit en terme d'effectivité.

Mesurer l'efficacité d'une législation, c'est s'interroger sur la validité du système juridique en dehors de toute référence à son origine et à ses effets, mais en relation directe avec ses performances sociales. Une loi est regardée comme inefficace lorsqu'elle n'a pas atteint l'objectif qu'on lui avait assigné ou a engendré des effets autres que ceux escomptés. Ainsi la loi du 2 août 1961 est considérée comme inefficace parce qu'elle n'a pas empêché la pollution de l'atmosphère. Mais même lorsqu'une législation est efficace, elle fait l'objet d'une réforme législative : c'est le cas de la loi de juillet 1994 qui fixe la date d'ouverture des périodes de chasse en contradiction avec les objectifs européens de la directive de 1979 sur les oiseaux.

Mesurer l'efficacité d'une législation, c'est insister sur les écarts entre pratique et droit. L'ineffectivité apparaît alors comme découlant de l'inaction de la puissance publique chargée d'appliquer la législation. L'ineffectivité est présentée comme un dysfonctionnement du droit et débouche sur des volontés de réformes législatives pour réduire les écarts observés entre les pensées et les agissements (ceux des sujets de droit et ceux des autorités chargées du contrôle et des sanctions).

Une loi peut être inefficace et ineffective : inefficace puisque la loi du 16 décembre 1964 n'a pas empêché une pollution des eaux françaises ; ineffective puisque de nombreux décrets d'application n'ont jamais été publiés et les sanctions qu'elles comportaient sont restées inappliquées. Jusqu'à un passé récent, les mêmes remarques pouvaient être formulées à l'encontre de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets.

Efficace ou inefficace, effective ou ineffective, des réformes législatives sont toujours revendiquées. Auparavant, il serait plus opportun de s'interroger sur les raisons qui animent les partisans de la transformation des lois.

Une première observation peut être faite. On assiste à une indigestion textuelle en matière d'environnement (70 lois et 800 décrets). La construction européenne provoque une pénétration massive en droit français par des règlements, des directives et des décisions. C'est à l'Etat membre d'assurer leur transcription et de veiller à leur application. Aussi, bien souvent l'irrespect du droit interne dissimule un manquement à nos obligations communautaires.

Une seconde observation intéresse le mouvement de décentralisation : les autorités élues bénéficiant de la légitimité du suffrage universel ont été libérées du carcan préfectoral par la suppression du contrôle a priori et de la tutelle. Mais nos édiles n'étaient pas préparés à assurer des responsabilités de plus en plus lourdes. Il s'agit d'une liberté exercée dans le cadre des lois, y compris pénales, définies par le législateur. L'oublier, c'est s'affranchir de la légalité républicaine. La liberté s'accompagne d'une responsabilité accrue pour ces bénéficiaires.

Mais le citoyen est resté étranger à ce mouvement. Les pouvoirs des élus ont été renforcés, mais ceux des citoyens et de leurs groupements n'ont été pris timidement en compte qu'à compter de la loi du 5 février 1992 sur l'administration territoriale de la République.

Aussi, étaient-ils fondés à escompter sur le rôle du préfet, gardien de la légalité républicaine et au besoin sur l'intervention des juridictions administratives et judiciaires pour faire respecter l'Etat de droit.

Justement, l'autorité de l'Etat doit faire preuve de dignité pour constituer une exigence morale indispensable.

La fonction de l'autorité publique est de décider pour faire observer la norme. En se fondant sur la loi qui exprime la volonté de tous et sur la sécurité, l'ordre public se maintient. Les deux principes nécessaires à la charge préfectorale sont le respect et la confiance.

Les conditions d'exercice de l'autorité publique reposent sur la compréhension de l'intérêt général, la clarté et la netteté dans la décision.

Mais la gestion de l'Etat est soumise à deux mouvements d'apparence contradictoire. D'une part, elle est remise en cause par des représentants élus qui estiment le contrôle de légalité trop rigoureux (alors qu'il est inexistant en matière d'urbanisme), d'autre part, les citoyens réclament une demande d'ordre accrue.

Longtemps, une opinion couramment répandue considérait que les sanctions s'appliquaient au seul secteur privé et que le secteur public en était exclu. Des décisions récentes ont montré que des maires ont pu être condamnés pour pollution de cours d'eau ou pour exploitation d'une décharge de déchets urbains sans autorisation. Le juge pénal a appliqué le raisonnement qu'il tient pour des chefs d'entreprise.

NOUVEAU CODE PÉNAL - ABUS D'AUTORITÉ

CHAPITRE II

Des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique

SECTION PREMIÈRE

Des abus d'autorité dirigés contre l'administration.

Art. 432-1. Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende. - Civ. 25.

Art. 432-2. L'infraction prévue à l'article 432-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende si elle a été suivie d'effet.

Art. 432-3. Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, ayant été officiellement informée de la décision ou de la circonstance mettant fin à ses fonctions, de continuer à les exercer, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.

V. Circ. 14 mai 1993. infra. p. 412

Ici, il s'agit d'envisager la mise en cause de la responsabilité de la puissance publique qui n'assure pas l'exécution de la loi. Or, la puissance publique ne constitue pas une personne monolithique et homogène, considérée comme impartiale et transparente. L'Etat intervient au travers de ses représentants, avec leurs qualités et leurs faiblesses. Leurs analyses et leurs décisions ne peuvent pas échapper à l'influence de leur opinion, ainsi que de l'environnement dans lequel elles s'insèrent.

La première obligation pesant sur l'agent public est le respect dû à la loi. A cet égard, l'article 432-1 du Code pénal retient l'attention du juriste :

«Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi est puni d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 500.000 Francs d'amende».

Par contrôle de la loi, il faut entendre la publication des normes, le maintien de l'ordre public, le fonctionnement des services publics, l'emploi de la contrainte.

La notion d'autorité publique n'est pas simplement liée à la notion de prérogatives de puissance publique. Le préfet ou le maire sont des personnes dépositaires de l'autorité publique. Le juge pénal a toujours eu une interprétation autonome de cette notion. Elle fait référence à «tous les citoyens dépositaires, à un titre quelconque d'une parcelle de pouvoir». Sont visées tous les agents assermentés qui exercent une

mission de police judiciaire, c'est-à-dire qui constatent les infractions et en recherche les auteurs.

Par sa généralité, les personnes dépositaires de l'autorité publique qui font obstacle à l'exécution de la loi sont susceptibles d'être poursuivies. Ainsi, l'autorité supérieure qui bloque des procès-verbaux ou qui exige son accord pour la transmission du procès-verbal font obstacle à l'exécution de la loi.

Il nous paraît encore possible de rechercher la responsabilité de l'agent public au titre de la complicité. Est complice par aide et assistance, la personne qui dispose du pouvoir de mettre fin à l'infraction, est informée de sa commission et refuse d'user de ses prérogatives pour s'y opposer. Des commissaires aux comptes ont pu être condamnés pour complicité de banqueroute pour avoir omis de signaler au Parquet les anomalies constatées alors que la loi de 1966 sur les sociétés leur en font l'obligation.

Cette jurisprudence paraît transposable à l'agent public qui refuse de s'opposer à l'exécution d'une infraction alors que de par sa fonction il dispose de ce pouvoir. Par exemple, tout fonctionnaire doit aviser le Parquet des crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Plus précisément, l'article L 480-1 du Code de l'urbanisme fait obligation au maire de faire dresser procès-verbal d'infraction et de le transmettre au ministère public. Toutes les polices administratives environnementales donnent compétence liée à l'autorité administrative de mettre en demeure un exploitant de cesser l'infraction dans le délai qu'elle détermine.

La difficulté réside dans la caractérisation du dol spécial du complice. La mauvaise fois de l'agent implique la méconnaissance de deux éléments distincts mais complémentaires : l'un d'information, l'autre de discernement. Mais la jurisprudence pourrait se contenter d'une présomption de mauvaise foi en observant que l'autorité a laissé se perpétuer une action délictueuse, alors qu'elle a été informée de cette situation.

Qu'il s'agisse d'un acte express ou d'une volonté implicite, la responsabilité pénale de l'agent public peut être recherchée.

L'attitude ambiguë de l'Administration peut être de nature à troubler le juge pénal. Une chambre d'accusation a le 7 décembre 1995 considéré :

«qu'en l'espèce, les exploitants ont non seulement demandé une nouvelle autorisation mais ont encore, devant l'inertie de l'Administration, informé celle-ci de la poursuite de l'exploitation, que ne peut donc être imputée à leur charge une quelconque faute d'imprudence ou de négligence ; qu'en effet, ils pouvaient, devant l'attitude de celle-ci qui s'est abstenu de déclencher la procédure réglementaire, se croire autorisés à poursuivre l'exploitation».

La chambre d'accusation de la cour d'appel de Rennes s'est fondée sur l'erreur de droit, au sens de l'article 122-4 du Code pénal, pour détruire l'élément psychologique du délit d'exploitation d'une installation classée sans autorisation.

Mais la faute pénale du fonctionnaire ne constitue pas une faute personnelle déattachable du service. Il reste à mettre en cause la responsabilité de l'Administration pour faute simple du fait de l'inaction des pouvoirs coercitifs. Il s'agira là d'une victoire à la Pyrrhus. Le plus efficient consiste à obtenir l'annulation de la décision de refus de prendre des sanctions et de demander au juge de plein contentieux de les prendre. Ce qui est possible dans le contentieux de la loi du 19 juillet 1976 et de la loi du 3 janvier 1992 est exclu en d'autres matières. Il reste que le contentieux de l'excès de pouvoir se rapproche du contentieux de pleine juridiction puisque la loi du 8 février 1995 donne pouvoir au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration. Parmi celles-ci, figure l'injonction de prononcer des contraintes légales.

Il reste que l'intervention du juge administratif demeure tardive, déraisonnable quant au délai de jugement. Cette situation est de nature à mettre en cause la responsabilité de l'Etat. La Cour européenne des droits de l'homme juge qu'un délai déraisonnable pour statuer sur une demande en justice engage la responsabilité de l'Etat. Mais que d'efforts pour obtenir l'application de la loi sur l'environnement !

Article 40 du Code de procédure pénale

un levier efficace pour la constatation des délits

«Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.»

Bien souvent, et pour des raisons diverses, l'Administration ne constate pas les contraventions et délits en matière d'environnement.

Or, il existe une disposition simple et claire qui rend obligatoire la constatation des délits et des crimes (mais non pas des contraventions) par procès-verbal et la transmission au procureur de la République, qui bien entendu, jugera de l'opportunité des poursuites et donc, soit entamera des poursuites, soit classera.

Il s'agit de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Prenons pour exemple un délit que tout le monde connaît.

Le fait pour une installation classée, soumise à autorisation préfectorale, de fonctionner sans autorisation constitue un délit en vertu de l'article 18 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.

Or de très nombreuses décharges exploitées par des communes sont dépourvues d'autorisation.

Il y a donc ici délit.

Il est facile d'informer le Parquet sur ces décharges illégales. Le procureur de la République demandera aux officiers de police judiciaire ou aux inspecteurs des installations classées de verbaliser.

Il est également possible d'avertir les inspecteurs des installations classées compétents (ou la Préfecture) de l'existence, d'une part de ce type d'installations dans l'hypothèse où ils ne les connaîtraient pas, où qu'ils voudraient les ignorer, et d'autre part des obligations de l'article 40 du Code de procédure pénale.

En cas d'inaction, il y aurait mise en jeu de la responsabilité de l'Administration, voire mise en jeu de la responsabilité personnelle de l'inspecteur.

Voilà donc un moyen efficace et simple d'obliger l'Administration à agir.

EFFICACITÉ DE «L'OUTIL» JUDICIAIRE

Introduction

Après épuisement des recours amiables vers les services techniques et les préfets, et à défaut de saisir, lorsque cela est possible, la voie administrative, il reste à la victime et aux associations les juridictions de l'ordre judiciaire.

Les associations devant la justice

Le législateur depuis de nombreuses années et dans les domaines les plus divers, reconnaît aux associations le droit d'intervenir devant les juridictions administratives, civiles en cas d'atteinte aux intérêts qu'elles défendent.

Au plan pénal les associations peuvent porter plainte et se constituer partie civile. Il est ainsi reconnu aux associations une véritable mission de service public. C'est une évolution qu'on retrouve dans toutes les démocraties. L'action des associations peut se faire aux côtés du ministère public et au soutien de victimes. Elle peut avoir lieu aussi d'initiative, alors que le parquet renonce à mettre en mouvement l'action publique et que les victimes ne se manifestent pas.

En matière d'environnement, différents textes reconnaissent ces droits des associations:

- article 42 de la loi sur l'eau,
- article 22-2 de la loi relative aux installations classées,
- article L.252-3 du code rural, modifié par la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Ce texte qui est d'une portée générale, permet d'agir dans tous les domaines de l'environnement.

Les moyens préalables à l'action judiciaire : référendum, requête

Avant toute décision judiciaire, les victimes et les associations ont des moyens juridiques pour faire cesser des atteintes graves et se constituer des preuves. C'est là un dispositif fondamental sans quoi la justice n'est pas accessible à tous et ne peut pas être efficace. Il s'agit du référendum civil.

Le référendum civil est une procédure simple, à la disposition de quiconque a un intérêt légitime à faire cesser d'urgence un trouble manifestement illicite, à prévenir un dommage imminent.

Le tribunal ne peut ordonner que des mesures conservatoires ou de remise en état, sous astreinte. Sa décision est provisoire, elle peut être modifiée. Elle est le préalable à une instance au fond.

En matière de défense de l'environnement, c'est là un outil essentiel et efficace.

Le référendum peut être aussi employé pour solliciter une mesure d'instruction, une expertise, un constat d'huissier, éventuellement sur une propriété privée, la production d'un document. Ceci n'est pas un catalogue exhaustif. Le référendum est une procédure contradictoire, mais ce caractère contradictoire peut en limiter l'intérêt, lorsqu'il s'agit de surprendre le non-respect d'une prescription, par exemple. On peut alors employer la procédure sur requête, pour laquelle l'adversaire n'est pas convoqué.

La justice civile

Le recours à la justice devant les juridictions civiles, sur le fondement de la responsabilité civile, paraît de prime abord plus difficile. Il est en tout cas plus onéreux.

Elle implique, pour le demandeur, de réunir lui-même des preuves, y compris par voie de requête ou de référé.

L'expérience nous prouve cependant qu'elle peut être aussi efficace.

Si elle demande plus de travail, elle est plus souple dans sa mise en oeuvre. point n'est besoin de démontrer que le comportement préjudiciable est visé par un texte, du moment qu'on démontre qu'il a causé un dommage. Toujours au civil, mais dans le domaine des contrats, l'article 8-1 de la loi relative aux installations classées constitue une innovation intéressante. Ce texte institue une obligation d'information du vendeur d'un terrain sur lequel a fonctionné une installation soumise à autorisation.

Le défaut d'information entraîne la résolution de la vente. Les notaires ne se sont pas trompés sur la portée de ce texte et veillent à ce qu'il soit respecté, leur responsabilité pouvant être mise en cause.

La justice pénale

Le recours aux juridictions pénales est bien souvent le moyen qui paraît, et qui est le plus accessible et le plus efficace aux particuliers victimes de nuisances ou aux associations dont les intérêts sont atteints. En effet l'ensemble de la procédure et en particulier les investigations sont prises en charges par la justice. C'est là qu'interviennent à la demande des parquets et des juges d'instruction, les polices administratives, la gendarmerie et de manière plus marginale la police judiciaire.

Le «référez pénal» institué par l'article 30 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau

La loi du 3 janvier 1992, connue sous le nom de loi sur l'eau, contient une disposition très originale et innovante. Elle institue le "référez pénal". Cette procédure est sans réel équivalent dans le code de procédure pénale.

L'article 30 de la loi sur l'eau dispose en effet "qu'en cas de non-respect des prescriptions imposées au titre des articles 8, 9 et 10, toute mesure utile, y compris l'interdiction d'exploiter l'ouvrage ou l'installation en cause, peut être ordonnée pour faire cesser le trouble, soit sur réquisitions du ministère public agissant à la requête de l'autorité administrative ou d'une association remplissant les conditions fixées par l'article 42, soit même d'office par le juge d'instruction saisi des poursuites ou par le tribunal correctionnel. L'autorité judiciaire statue après avoir entendu l'exploitant ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les 48 heures. La décision judiciaire est exécutoire sur minute et nonobstant toute voie de recours. La mainlevée de la mesure ordonnée peut intervenir à la cessation du trouble".

Cette procédure est décrite simplement par le législateur et les acteurs sont identifiés: le préfet, le procureur, le juge d'instruction, une association agréée, un pollueur. Le régime juridique de ce référez pénal s'inscrit dans une procédure judiciaire dont la mise en oeuvre ne présente aucune difficulté technique. Le procureur a la faculté de saisir un juge d'instruction ou un tribunal correctionnel et l'instance saisie doit prendre à très bref délai des mesures pour faire cesser un trouble, y compris l'arrêt d'exploitation.

Simple, cet article 30 devrait être efficace et permettre la mise en conformité des activités polluantes, qu'elles relèvent ou non des installations classées. La procédure n'est pas stigmatisante comme une décision correctionnelle traditionnelle, car la sanction n'est pas de nature pénale. Il ne s'agit pas de prononcer une peine d'amende ou de prison avec sursis, mais d'ordonner des mesures pour faire cesser des pollutions.

A ce jour, à notre connaissance, aucun préfet, aucun procureur, n'aurait estimé utile d'accéder à une demande formulée par une association, en dépit de pollutions dûment constatées, voire relevées par procès-verbaux.

La loi sur l'eau, complexe, est mal connue en général. Le ministère de la Justice n'a donné aucune instruction pour rendre effectif cet article 30. Les procureurs et les préfets, qui sont généralement peu au fait de l'état de l'environnement, sont très informés de l'équilibre socio-politique local qu'une innovation judiciaire pourrait perturber. En outre les préfets, qui disposent de services spécialisés, sont peu disposés à la fermeté, voire à dénoncer des situations délictueuses aux parquets. Quant aux procureurs ils sont souvent peu formés à ces matières et l'objet d'interventions contradictoires.

Le "référez pénal", bien qu'efficace, est une mesure moins stigmatisante qu'une poursuite pénale pour un pollueur mis en cause. En négligeant la mise en oeuvre de cette procédure les pouvoirs publics imposent aux associations des stratégies judiciaires qui aboutissent à des jugements difficilement acceptés par les auteurs d'atteintes à l'environnement.

Article 30 de la loi sur l'eau

Lorsqu'une affaire est en cours devant le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel, l'article 30 de la loi du 3 janvier 1992, dite loi sur l'eau est un outil d'une efficacité remarquable, à la disposition de l'un ou de l'autre. Dans les situations où il y a atteinte à la qualité ou à la répartition des eaux, toute mesure utile peut être ordonnée, y compris l'interdiction d'exploiter une installation.

Le Procureur peut être saisi par l'autorité administrative ou à la demande d'une association régulièrement déclarée et dont l'objet est la défense des milieux aquatiques ; il peut requérir le juge d'instruction ou le tribunal selon l'avancement de la procédure. Mais ceux-ci peuvent aussi prononcer d'office les mesures en question. Ces mesures sont prises contradictoirement et exécutoires même en cas d'appel. Il s'agit d'un véritable référé au pénal, possible à tout moment de la procédure. Ces dispositions sont inspirées du code de l'urbanisme.

Les délits et les peines

Il y a des textes spécifiques à l'environnement et des textes de portée générale. Les textes qui sont les plus utilisés pour la défense de l'environnement sont l'article L.232-2 du code rural, considéré comme un délit d'imprudence par la loi du 16 décembre 1992, article 339. Comme pour tous les délits d'imprudence, la preuve de l'intention de nuire n'est pas nécessaire. Cet article a montré toute son efficacité à travers une longue jurisprudence.

Les articles 18, 19, 20, 21, 22-4 de la loi du 19 juillet 1976, relative aux installations classées et l'article 43 du décret du 21 septembre 1977. Ces articles, fréquemment visés et retenus par les juges, ont démontré leur efficacité.

l'Article 22 de la loi sur l'eau, texte simple, que malheureusement les parquets utilisent trop peu. Ce texte, pour recevoir application, demande la réunion de circonstances objectives dont la preuve est simple à rapporter. Il a un champ d'application plus vaste que l'article L232-2 du code rural puisqu'il vise toutes sortes d'effets nuisibles sur la flore et la faune en général ainsi que toutes les eaux de surface, de profondeur et de mer. Le législateur a assorti ces différents textes de sanctions sévères, puisqu'elles vont jusqu'à deux années de prison et des amendes qui atteignent, dans la loi sur les installations classées, 1 000 000 F. La hauteur de la peine d'emprisonnement ouvre la possibilité d'un mandat de dépôt, même lorsque le délit n'est pas flagrant. Outre les peines, les juridictions peuvent ordonner des cessations d'exploitation et des mises en conformité. Elles peuvent le faire aussi en ajournant le prononcé de la peine.

Les textes généraux visant l'homicide ou les blessures involontaires, et le texte nouveau incriminant la mise en danger d'autrui (art. 223-1 du code pénal) font bien entendu aussi partie de l'arsenal législatif.

Cet ensemble de dispositions manifeste l'importance que les parlementaires ont entendu accorder à la défense de l'environnement par la sévérité des moyens qu'ils ont voulu donner à la justice.

La politique pénale des parquets en la matière, n'est pas toujours le reflet de ces intentions affichées. Les raisons de fond de cette inefficacité sont multiples. Elles sont développées tout au long de ce rapport.

Il y a aussi des raisons structurelles qui sont à rechercher dans le fonctionnement même des services de l'État qui ont en charge ces différentes polices, dans lequel le rôle de police est précisément souvent perdu de vue.

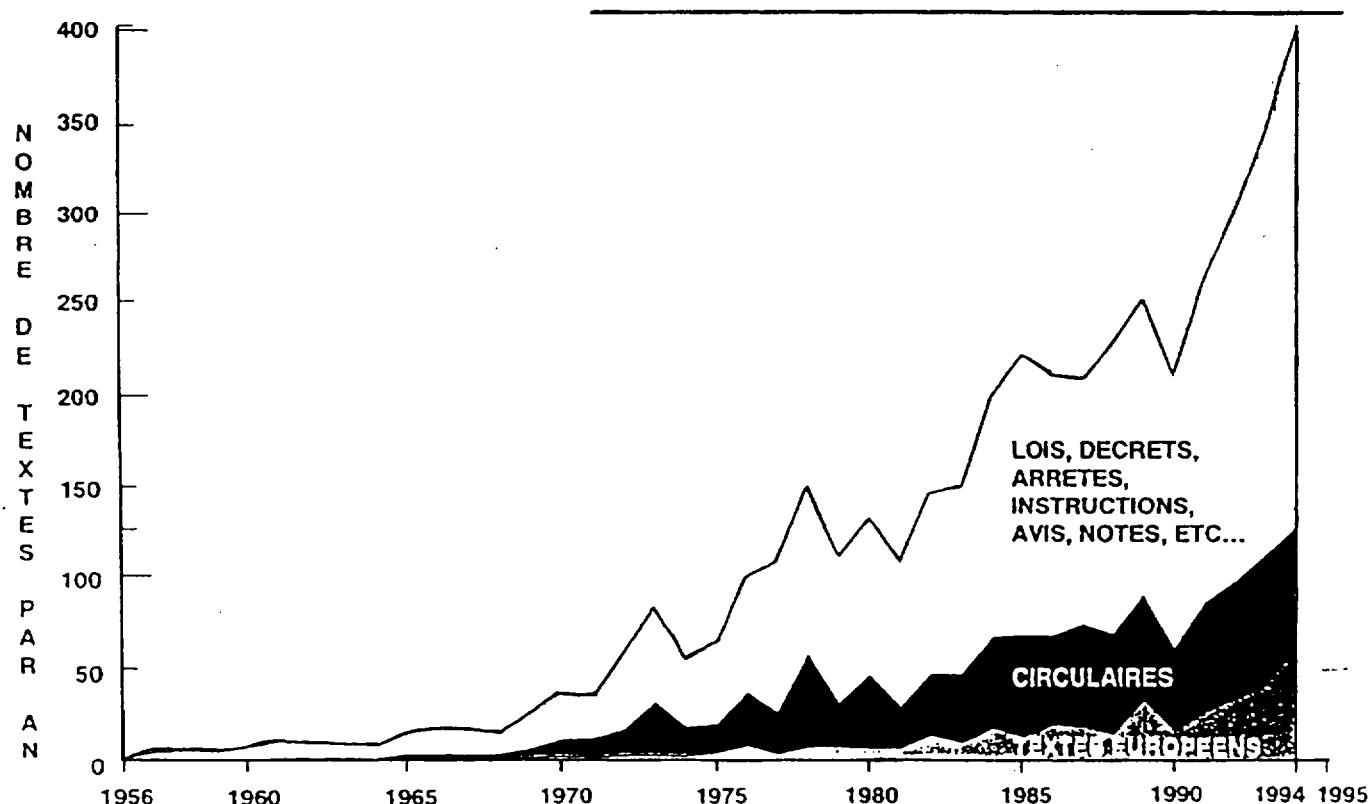
En terminant ce court exposé, il convient d'attirer l'attention sur la réforme des délits d'imprudence qui est discutée actuellement au Parlement. Certaines propositions veulent créer des conditions supplémentaires pour que soient constitués à l'égard des élus, les délits d'imprudences. Notre Constitution ne peut permettre qu'une catégorie de citoyens, seraient-ils des élus, bénéficient de dispositions pénales plus protectrices. D'autres propositions tendent à renforcer à l'égard de tous les conditions pour que soient établis les délits d'imprudence.

Malheureusement, force est de constater que pour un certain nombre de responsables, seule la crainte d'une sanction pénale a un caractère dissuasif.

Dans ces conditions, se priver de dispositions pénales qui permettent à toute personne atteinte dans sa santé ou à travers la vie de ses proches, de se faire rendre justice, où même en réduire la portée en créant des obstacles et des contraintes supplémentaires, pourrait constituer une atteinte sérieuse à la démocratie.

Enfin, on serait en droit de se demander pourquoi des lois qu'on trouvait justes tant qu'on les appliquait à des automobilistes ou à des chefs d'entreprise, pour des accidents de la circulation ou du travail, deviendraient-elles dangereuses dès lors qu'on les applique à des élus ou à des fonctionnaires d'autorité ?

EVOLUTION ANNUELLE DU NOMBRE DE TEXTES REGLEMENTAIRES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT ENTRE 1956 ET 1994



Source ELF ATOCHEM

UN EXEMPLE D'EFFICACITÉ DU DROIT PENAL DE L'ENVIRONNEMENT

l'exemple du Couesnon et de la Loysance

Le Couesnon, petit fleuve côtier qui se jette dans la baie du Mont Saint-Michel, est connu pour former la frontière entre Bretagne et Normandie. La Loysance est l'un de ses principaux affluents.

Ces deux cours d'eau sont classés rivières à saumon en application de l'article L 232-6 du Code rural. Toutefois, au cours des années 1980, la réalité piscicole était fort éloignée de cette vocation. Non seulement, le saumon atlantique ne remontait plus dans ces rivières pour y frayer, mais les pollutions chroniques rendaient très aléatoire toute tentative de repeuplement.

Plus grave, les captages installés par la Ville de Rennes sur le Couesnon et ses affluents fournissaient, pour la consommation humaine, une eau dont la qualité était en constante dégradation.

Aussi, lorsqu'à la fin des années 1980 a été créé auprès du Procureur de la République à Rennes un service spécialisé de protection de l'environnement, une attention particulière a été accordée au bassin du Couesnon.

I. L'état des lieux

L'Agence de bassin Loire-Bretagne évaluait de la manière suivante la qualité des eaux du Couesnon en 1983 :

- classe 1B (propre à tous les usages) jusqu'à Fougères,
- hors-classe (inapte à la plupart des usages et pouvant constituer un danger pour la santé publique et l'environnement) en aval de Fougères,
- lent rétablissement de la qualité des eaux jusqu'à la classe 1B en amont d'Antrain,
- classe 3 (médiocre, vie piscicole aléatoire) jusqu'à la Baie du Mont Saint-Michel.

Quant à la Loysance, en classe 1B de sa source à Saint-Brice-en-Coglès, elle était considérée comme hors-classe à la sortie de cette petite ville, et se rangeait en classe 3 puis 2 jusqu'à sa confluence avec le Couesnon, 16 km plus loin. Ces médiocres performances avaient trois causes :

- une pollution agricole diffuse par les nitrates,
- une épuration très insuffisante des effluents urbains,
- la présence sur le cours de la Loysance de quatre entreprises agro-alimentaires provoquant une pollution chronique massive - une laiterie et un abattoir de porcs à St Brice-en-Coglès, une andouillerie et une production de concentrés de fruits et légumes à Antrain.

II. Les actions entreprises

La création d'un service spécialisé en matière d'environnement au Parquet de Rennes a permis de mener une véritable politique pénale dans ce domaine. Des audiences du Tribunal correctionnel ont été consacrées entièrement aux affaires de cette nature.

La presse régionale s'est largement fait l'écho de cette entreprise. Le journal Ouest-France a consacré toute une page de son édition des 8 et 9 septembre 1990 à la première expérience d'audience environnementale où en deux journées, onze dossiers de pollution ont été traités.

A cette occasion ou lors d'audiences ultérieures, ont été soumis au tribunal plusieurs procès-verbaux dressés par les gardes-pêche pour des pollutions intéressant le Couesnon et ses affluents. A l'égard de ce seul bassin, quatre condamnations sont intervenues de 1990 à 1992 :

- contre un agriculteur qui laissait le trop-plein de sa fosse à lisier s'écouler vers le ruisseau voisin,
- contre l'exploitant d'une carrière qui rejetait des eaux chargées de sulfate d'alumium,
- contre les dirigeants de l'andouillerie MAMM SOAZIC,
- contre les dirigeants de l'entreprise Arômes de Bretagne.

Les peines prononcées par le Tribunal ou, le cas échéant par la Cour d'appel allaient de 8 jours d'emprisonnement avec sursis et 2.500 F d'amende pour l'agriculteur à 3 mois d'emprisonnement avec sursis et 60.000 F d'amende pour certains chefs d'entreprises.

Les deux autres industries qui polluaient la Loysance ont également fait l'objet de procès-verbaux. La création rapide d'ouvrages d'épuration satisfaisants a permis de classer sans suite ces procédures.

Si les poursuites ont d'abord été dirigées contre des industriels et des agriculteurs, elles se sont ultérieurement étendues aux stations d'épuration municipales. En 1993 et 1994, cinq maires ont été déclarés par le Tribunal correctionnel de Rennes coupables d'infraction à l'article L 232-2 du Code rural. Aucune de ces décisions toutefois ne concernait spécifiquement le bassin du Couesnon.

A une politique essentiellement répressive, il a été possible, lorsque la menace de la sanction pénale a été prise au sérieux, de faire succéder des actions préventives menées par les gardes du Conseil Supérieur de la Pêche et les services extérieurs de l'État, de concert avec le procureur de la République.

A l'égard des agriculteurs en particulier a été mis en place un dispositif d'avertissement par les gardes-pêche lorsqu'une pollution est constatée. Les intéressés sont invités à prendre contact avec la DDAF pour réaliser les travaux appropriés, généralement à l'aide des subventions du programme «Bretagne, eau pure». Une deuxième visite à un an d'intervalle permet d'apprécier si une solution satisfaisante a été trouvée ou s'il convient de recourir à la sanction pénale.

III. Les résultats

Les progrès sur l'ensemble du bassin sont appréciables du point de vue piscicole. Les saumons ont commencé à recoloniser les eaux du Couesnon et de la Loysance à partir de 1994. En 1995 a été constatée pour la première fois depuis des années la présence de juvéniles issus de reproduction spontanée.

Sur le plan de la potabilité en revanche, les taux de nitrates restent élevés.

D'autre part, un examen plus approfondi de l'évolution des deux cours d'eau qui nous intéressent fait apparaître des résultats contrastés.

Actuellement, la Loysance est en classe 1B, c'est-à-dire apte à tous les usages, sur la quasi-totalité de son cours, voire en IA (eaux exemptes de pollution) sur certaines sections.

Le Couesnon, en classe 1B jusqu'à Fougères passe en classe 3, puis 2 (qualité passable permettant la production d'eau potable après un traitement poussé) sur 20 km en aval de cette ville. La qualité s'améliore ensuite jusqu'à Pontorson où elle devient à nouveau médiocre. En dépit de progrès, le Couesnon reste une rivière dégradée.

Une telle différence de résultat s'explique aisément par la nature des nuisances affectant les deux cours d'eau.

La pollution dont souffrait la Loysance provenait essentiellement d'entreprises agro-alimentaires. Parce qu'elles sont parfaitement identifiables, sources de dégradation massive et chronique de la qualité des eaux, parce qu'elles sont objets de réproba-

tion sociale, enfin parce que leurs auteurs ont généralement les moyens techniques et financiers d'y remédier, ces pollutions industrielles sont parfaitement adaptées aux exigences de la répression. Sur les quatre établissements en cause, l'un a quitté ses locaux extrêmement vétustes pour s'installer dans la Manche et les autres se sont équipés de dispositifs de traitement efficaces de leurs effluents.

Il serait évidemment présomptueux de soutenir que l'intervention des agents verbalisateurs et du Parquet a immédiatement résolu des problèmes de pollution auxquels les exploitants eux-mêmes étaient complètement indifférents. Des projets d'aménagements existaient parfois mais ils n'apparaissaient manifestement pas pour les intéressés comme une priorité. Les condamnations ou les menaces de poursuites ont au moins accéléré, sinon provoqué, les investissements nécessaires.

Le Couesnon, pour sa part, supporte surtout des pollutions agricoles et urbaines dont l'inertie à l'égard de la répression pénale est beaucoup plus grande.

A l'égard des agriculteurs une politique de poursuites systématiques serait impraticable et mal supportée, compte tenu du grand nombre des contrevenants et de la faiblesse de leurs capacités d'investissement, qui amoindrit le blâme social. Le recours à l'avertissement, tel qu'il a été pratiqué en Ille-et-Vilaine, a donné des résultats non négligeables au moins en ce qui concerne les rejets de déjections animales à partir des bâtiments d'élevage. Sur les 238 exploitations visitées - dont 100 sur le bassin du Couesnon - 40% ont apporté une solution définitive aux pollutions relevées par les gardes-pêche. Le succès de la formule tient certainement à l'association de trois partenaires : les gardes du CSP pour la constatation des faits, la DDAF pour l'assistance technique, le Parquet pour la crédibilité de la menace pénale.

En ce qui concerne les effluents urbains, les améliorations ne pourront qu'être progressives puisqu'un délai de deux à trois ans sépare nécessairement les premières études de la mise en fonctionnement d'une nouvelle station d'épuration. Mais la prise de conscience du caractère prioritaire et urgent des tels investissements est certaine chez les élus d'Ille-et-Vilaine.

IV. Conclusion

De cette action de restauration du bassin du Couesnon, on doit conclure à la très grande efficacité d'une politique pénale en matière d'environnement.

Il n'est pas exagéré de dire que la négociation et la concertation avec les pollueurs n'ont de chance d'aboutir à brève échéance que si un rapport de force favorable à l'application du droit a été préalablement établi par des actions répressives vigoureuses, persévérandes et convenablement médiatisées. Cette tâche doit être assumée par les Parquets et ne peut l'être convenablement que par la spécialisation de certains magistrats.

Les services extérieurs de l'État, sont pour leur part, en état de faiblesse structurelle à l'égard des pollueurs. L'impératif qui leur est fait de favoriser le développement économique les rend extrêmement vulnérables au chantage à l'emploi. Ils sont également desservis par une situation de sous-effectif notoire. En Ille-et-Vilaine où dominent les élevages et les activités agro-alimentaires, la Direction des services vétérinaires dispose d'un emploi d'inspecteur des installations classées et demi alors qu'en 1989 - avant révision de la nomenclature - les seules installations soumises à autorisation étaient au nombre de 2.300.

Il ne faut donc pas s'étonner de ce que toutes les poursuites dont il a été question dans cette étude aient été exercées en vertu de l'article L 232-2 du code rural sur la base de procès-verbaux dressés par les gardes du CSP. Il y avait pourtant parmi les établissements polluants des installations classées. Mais ils n'avaient en général fait l'objet ni de mesures coercitives ni de procès-verbaux de la part des services extérieurs de l'État.

ARTICLE L.232-2 DU CODE RURAL

Quiconque a jeté, déversé ou laissé écouler dans les eaux mentionnées à l'article L.231-3, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire, sera puni d'une amende de 120 000 F et d'un emprisonnement de deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement. Le tribunal peut, en outre, ordonner la publication d'un extrait du jugement aux frais de l'auteur de l'infraction, dans deux journaux ou plus.

Les réglementations liées à la police de l'eau ou à celles des installations classées conduisent à déterminer, dans le cadre d'une autorisation donnée sous réserve du droit des tiers, «une enveloppe à polluer» à l'exploitant qui procède à des rejets dans le milieu naturel.

Les dispositions de l'article L.232-2, nonobstant les autorisations accordées, responsabilisent pleinement, au regard de l'intérêt général, l'exploitant qui procède à des rejets ; elles le contraignent à respecter les milieux aquatiques quelle que soit l'autorisation qui lui a été donnée.

Ainsi, la stricte observation des prescriptions imposées à un industriel en application de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement, de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ou de tout autre disposition législative ou réglementaire ne peut dégager la responsabilité de l'auteur d'une infraction par l'article L.232-2 du code rural.

En effet, le déversement de «substances quelconques» prévues par cet article

tombe sous le coup de ce texte dès lors que celles-ci, par leur «action ou leurs réactions, «ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire».

Le respect d'une autorisation de rejet des eaux usées ne constitue pas un motif exonératoire du délit par l'article L232-2.

Il trouve donc son application indépendamment de tout texte pouvant réglementer les normes de rejets.

L'article L.232-2 du code rural sanctionne un délit par imprudence, par négligence ou par mise en danger délibérée de la personne d'autrui (articles 121-3 du nouveau code pénal et 339 de la loi du 16 décembre 1992 dite «d'adaptation»).

Enfin, l'article 81 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement («loi Barnier») institue la responsabilité pénale des personnes morales.

LA JUSTICE FACE AUX AUTRES POUVOIRS un an d'action publique à Angers

L'expérience conduite par le parquet d'Angers en 1991 démontre qu'une politique pénale écologique est possible et peut être couronnée de succès, mais suppose un long travail de préparation.

Faible nombre d'affaires transmises, importance des classements et relative modicité des sanctions caractérisaient le contentieux de l'environnement en Maine-et-Loire avant 1991. Ainsi, en 1989, le parquet recevait-il 111 procédures concernant l'environnement et l'urbanisme (sur 40 000) et décidait-il de 3 poursuites devant le tribunal correctionnel (sur 4 000). Cette situation, en brutal décalage par rapport aux préoccupations actuelles de la société civile, devait conduire le parquet à réorganiser profondément l'action publique en ce domaine à partir de 1991. Il appartenait désormais au substitut spécialisé non plus seulement de traiter les affaires au cas par cas, mais aussi d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique pénale. Celle-ci, intégrant les premiers éléments d'une expérience pionnière de Pontoise, était articulée autour de deux objectifs essentiels: d'une part se rapprocher du terrain afin de maîtriser les déterminants de l'action publique : d'autre part, améliorer l'efficacité de la réponse judiciaire spécifique.

Un parquet en quête d'information

Le législateur place le parquet au centre d'un dispositif dans lequel toutes les informations concernant des infractions doivent remonter vers le judiciaire. En vertu de l'article 40 du Code de procédure pénale, «toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs». Cette obligation est rappelée dans de nombreux textes particuliers : articles L 480-1 du Code de l'urbanisme, 22 de la loi du 19 juillet 1976, relative aux installations classées, 449 du Code rural. Dans la pratique locale du droit de l'environnement, ce pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites a rarement pu être mis en oeuvre de façon satisfaisante. Par exemple, en l'absence de consignes, les OPJ investissent peu la matière : les plaintes individuelles à la police ou à la gendarmerie sont rares, car face à une pollution importante ou à un danger susceptible de concerter un grand nombre, les intéressés s'en remettent souvent à autrui ou à l'autorité ; quant aux associations locales, elles ne suppléent que très imparfairement cette situation. En fait, le pouvoir d'appréciation de la suite à donner appartient principalement aux Administrations. L'inaction du parquet semble plutôt conforter l'inertie de l'Administration. Dans l'affaire Protex, où une pollution avait abouti à priver d'eau potable l'agglomération de Tours durant une dizaine de jours, 36 procès-verbaux avaient été classés et la direction de l'entreprise n'avait engagé aucun des travaux de mise en conformité pendant treize ans, «vraisemblablement encouragée par la patience d'une préfecture peu portée sur la coercition», comme l'indiquaient les juges correctionnels dans leur récente décision. A cette carence de l'Administration en charge de la protection de l'environnement, s'ajoutaient la dispersion des compétences en la matière et la spécificité des rapports de pouvoir entre administrations d'État et collectivités locales. Dans un tel contexte, l'action du parquet aurait pu donner un poids supplémentaire à tous ceux qui, dans le système administratif ont en charge la mise en oeuvre du droit de l'environnement : s'il est délicat pour un préfet de prendre un arrêté de mise en demeure ou de suspension de l'activité d'une installation classée, il est sans doute encore plus délicat pour lui de voir mises en évidence, à l'occasion d'une procédure judiciaire, les carences de l'Administration. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, les décharges municipales illégales n'avaient jamais fait l'objet d'un traitement administratif avant que le parquet ne demande aux gendarmes d'en effectuer le recen-

gement. L'enjeu est bien de substituer au seul arbitrage politico-administratif qui consiste souvent, au nom d'une conception sectorielle de l'intérêt général, à ne pas bouleverser l'ordre établi, un arbitrage recentré sur la norme de droit, plus libre des contingences locales.

Présence sur le terrain et partenaires nouveaux

En pratique, le parquet d'Angers s'est rendu dans les administrations. Des réunions d'action publique ont également été programmées au tribunal. L'ensemble des acteurs concernés par un secteur particulier du droit de l'environnement étaient alors invités : dès le mois de mai 1991, une dizaine d'administrations et la fédération de pêche ont ainsi travaillé au parquet sur l'organisation de la police de l'eau. Au-delà du rappel des textes déjà cités, il convenait de mettre en évidence la marge de manœuvre supplémentaire que pouvait donner aux administrations un fonctionnement conforme au Code de procédure pénale : meilleure prise sur des affaires délicates pour la seule autorité administrative, meilleure coordination de la multiplicité des acteurs habilités à effectuer les constatations, possibilité de travailler avec les OPJ. Les associations locales ayant pour objet la protection de l'environnement ont également été conviées au parquet. Le législateur leur reconnaît la légitimité de mettre en oeuvre l'action publique, mais l'information juridique est encore très inégalement répandue. Les rapports devaient également être réajustés avec des associations militantes qui avaient pu, dans le passé, se trouver confrontées à la police ou à la justice. Leur implication dans le domaine judiciaire est restée très variable, mais une dynamique a pu être lancée. Elle s'est concrétisée par la multiplication des rapports informels : courriers et appels téléphoniques de ces associations sont devenus plus fréquents; par ailleurs, le substitut spécialisé est désormais invité à des réunions d'organismes dont il n'est pourtant pas membre de droit - par exemple l'Observatoire départemental de l'eau - ainsi qu'aux assemblées générales associatives. Ceci permet une réelle inscription de la politique pénale dans le tissu social et assure la diversification des sources d'information du parquet. Il restait, dès lors, à ce dernier à déterminer des priorités de poursuite reposant sur ces meilleures conditions de constatation des infractions et sur l'existence de politiques publiques clairement affichées (schéma départemental d'élimination des déchets, objectifs de qualité retenus par l'Agence de l'eau) qu'il était possible de relayer utilement et sans ambiguïté. Quatre priorités ont été initialement retenues, visant les installations classées soumises à autorisation et fonctionnant illégalement (dans un premier temps trois activités de la nomenclature étaient ciblées : stockage et traitement des déchets industriels, stockage et traitement des ordures ménagères et autres résidus urbains, stockage et activités de récupération de métaux), les pollutions industrielles des cours d'eau, les constructions réalisées en infraction à la législation sur l'urbanisme, les infractions à la loi en matière d'affichage (la priorité étant limitée au grand affichage). D'une certaine façon, ce choix a révélé certaines limites de l'action du parquet. Ainsi, les pollutions des eaux provenant d'élevages sont-elles aussi préoccupantes dans le ressort que les pollutions industrielles: elles sont notamment à l'origine d'un taux élevé de nitrates dans les eaux d'alimentation de plusieurs communes importantes. Toutefois, la lenteur de la mise en place des procédures de subvention pour l'amélioration des exploitations concernées rendait difficile toute action répressive pour des installations fonctionnant illégalement mais se retrouvant dans une situation financière précaire. Des réunions avec les OPJ ont ensuite été organisées dans les compagnies de gendarmerie et les commissariats du ressort. Souvent, les services disposaient déjà d'une information : le manuel pratique de droit de l'environnement de la gendarmerie nationale est très complet. Encore fallait-il créer les conditions d'une action efficace sur le terrain. Cela supposait un changement d'attitude: traiter des délinquants atypiques, agir d'initiative dans un domaine où les victimes n'ont pas encore le réflexe de porter plainte, appréhender des situations imposant le développement de compétences techniques ou la coopération avec des fonctionnaires spécialisés. L'implication des services de police et de gendarmerie, le jeu ponctuel des associations, l'évolution des stratégies administratives dans un contexte marqué par la forte progression des préoccupations en matière d'environnement auront permis une nette progression des procédures. Sur le plan quantitatif, entre juin 1991 et juin 1992, 30 affaires de ce type ont été déférées au tribunal, 30 autres ont fait l'objet d'une médiation.

tion pénale. Sur le plan qualitatif, on note des investigations plus poussées et une meilleure synergie entre les acteurs : ainsi voit-on travailler ensemble la gendarmerie et la Fédération départementale des associations de pêche.

Second objectif, l'amélioration du traitement des procédures

Il faut d'abord prendre conscience d'un paradoxe : traiter les infractions au droit de l'environnement selon les mêmes méthodes que les autres, revient en réalité à favoriser leur enlisement. Les procédures de vol à l'étalage ne peuvent avoir d'autre débouché que le parquet ; les procédures de pollution, surtout quand elles ne sont pas engagées par des OPJ, peuvent se perdre dans les méandres administratives. La complexité relative de certaines procédures d'environnement paraît souvent justifier l'ouverture d'une information, alors que les données pertinentes pour la décision du tribunal peuvent être réunies plus rapidement dans le cadre d'une enquête préliminaire. D'une façon générale, la matière de l'environnement n'est pas perçue par les magistrats comme porteuse d'urgence judiciaire et devient, pour cette seule raison, secondaire. Or, il convient de prendre conscience du coût, à la fois humain et économique de la violation du droit de l'environnement : la ville de Tours a été privée d'eau pendant toute une semaine à la suite de l'affaire Protex, un salarié étant, dans le même temps, grièvement blessé : on commence seulement à évaluer les conséquences, en termes de santé publique, de l'exploitation de la décharge de Montchanin. L'urbanisme est aussi le lieu privilégié de manœuvres financières occultes. Donner sa place au droit de l'environnement permet de recentrer le judiciaire sur des atteintes importantes aux personnes et aux biens.

La nécessité d'une répression spécifique

Il n'est pas indifférent, sur le plan des principes, de rappeler que certaines infractions la législation sur les installations classées, sur les déchets ou la pollution des eaux sont sanctionnées de peines pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Mais le parquet peut aussi être le lieu de pratiques dépassant largement la seule action répressive: contrôle actif de la régulation administrative (transactions), médiation aboutissant à un classement sous conditions, négociation entre acteurs privés et publics, voire entre plusieurs acteurs publics. Le traitement répressif permet aussi de recourir à une palette de moyens: injonction de remise en état, suspension de l'activité, arrêt des travaux, ajournement, astreinte, exécution d'office aux frais du prévenu. Il ne faut pas négliger, enfin, l'intérêt d'une politique de communication, dans une perspective visant aussi un changement rapide des mentalités. Le parquet d'Angers a ainsi présenté sa politique pénale au cours de points presse: l'audience de rentrée, la participation à des conférences organisées par les associations, l'organisation dans le cadre de l'opération «Éducation nationale Justice» d'initiatives pédagogiques sur le droit de l'environnement sont autant d'occasions d'améliorer l'information du public. La médiation pénale, qui n'est pas formalisée par les textes, et qui repose essentiellement sur le pouvoir du parquet d'apprécier l'opportunité des poursuites, a été développée. Cette médiation a d'abord permis de traiter des infractions autrefois classées sans suite : il s'agissait de traiter d'une façon «douce» des délits qui n'étaient pas vécus comme tels, en évitant le sentiment d'arbitraire lié à la rapide montée en puissance de la nouvelle politique pénale. Elle a également permis d'apporter une réponse judiciaire à des comportements qui, sans elle, auraient été poursuivis selon la voie classique: l'objectif était alors d'apporter une solution rapide en évitant la surcharge de la chaîne pénale, conséquence de la progression quantitative des procédures. Ces médiations s'analysent le plus souvent comme des avertissements suivis d'un classement «actif» subordonnant l'absence de poursuites à une régularisation vérifiée. Elles peuvent aussi devenir de véritables négociations : l'ordre public écologique ne se confond pas avec l'intérêt général tel que l'entend une administration. Elles peuvent enfin se présenter comme des réunions de travail sur un problème sensible. Dans cette

dernière catégorie, une des médiations les plus intéressantes mettait en cause le président d'un district pour des faits de pollution trouvant leur origine dans le mauvais fonctionnement de la station d'épuration d'une commune. Cette affaire, révélée depuis huit ans, ne semblait pas pouvoir trouver de solution dans le cadre d'un seul traitement administratif, certains imputant le blocage à des désaccords politiques de longue date. Le parquet a donc invité au tribunal le président du district, le maire de la commune concernée, la DDE, chargée de la police du cours d'eau, la DDA, chargée de la police de la pêche, la Fédération de pêche ainsi que l'Agence de l'eau. Une première réunion a permis l'adoption d'un échéancier pour les études techniques, qui seront adressées également au parquet. Placé au centre du dispositif de communication, et mettant en évidence la proximité de la voie répressive, le parquet a pu jouer un rôle de catalyseur, permettant la mise en place d'une solution rapide.

L'audience pénale, lieu de démocratie ?

Les affaires justifiant, soit en raison de leur importance, soit en raison de l'échec d'une médiation, le renvoi devant le tribunal correctionnel, sont désormais instruites au cours d'une audience spécialisée, généralement fixée à 16 heures, à la suite d'une audience de droit pénal général. Cette organisation a l'avantage d'éviter l'attente au justiciable; elle facilite aussi la participation des témoins et notamment des fonctionnaires ayant effectué les constatations, dont la compétence technique permet souvent des éclairages intéressants, mais qui auparavant hésitaient à sacrifier une après-midi pour quelques minutes d'audition. Toutefois, même devant le tribunal correctionnel une argumentation strictement juridique trouve rapidement ses limites face à une défense minimisant les effets de l'infraction sur l'environnement et gonflant les conséquences, notamment sur l'emploi, d'une sanction qui ne serait pas que de principe. C'est le rôle du parquet, en apportant au tribunal des exemples précis et des témoignages, de démontrer ce type de discours: la suspension d'une activité locale menace certains emplois mais combien d'autres peuvent-ils être précarisés ailleurs, dans des entreprises qui respectent le droit et qui subissent la concurrence déloyale du prévenu ? Enfin, les amendes requises doivent être justifiées par une évaluation fine des gains tirés de l'infraction. Il faut encore souligner une fonction particulière de ce type d'audience. La décision administrative ou politique susceptible d'avoir des conséquences en matière d'environnement est souvent très superficiellement démocratique, voire opaque: les débats de l'enquête publique sont limités, les dérogations se multiplient. L'audience du tribunal, publique et contradictoire, peut être l'occasion de révéler les lacunes de ce type de fonctionnement. Par ces stratégies, la justice peut jouer un rôle de pouvoir d'équilibre face à des logiques économiques, financières ou politiciennes.

EFFICACITE DES LOIS DE L'ENVIRONNEMENT

application de la législation

dans le département de la Lozère

un bilan mitigé...

Rôle de l'administration

Depuis 1978, dans ce département, l'association TOS a multiplié les alertes, les préconisations à l'Administration, suivies de plaintes au Parquet, à propos d'atteintes nombreuses à l'environnement, certaines importantes et flagrantes.

Nous n'avons sélectionné que trois affaires significatives comportant, entre autres, des infractions à la loi installations classées et au code rural et à l'origine de nuisances ou pollutions chroniques de cours d'eau: les Tanneries marvejolaises, la station d'épuration et la décharge de la ville de MENDE. Ces trois affaires, qui ont en commun d'avoir un caractère délictueux, étaient parfaitement connues des services de la Préfecture, ainsi que des élus du département. Dans ces trois dossiers l'association s'est d'abord employée - notamment en déposant à l'enquête publique de réouverture des Tanneries en 1982 - à manifester sa désapprobation face à des troubles de notoriété publique. Elle espérait que son action - relayée par la presse et accompagnée d'une dénonciation vigoureuse et documentée de faits de pollution au ministère de l'Environnement en 1986 - amènerait les pouvoirs publics à faire appliquer la législation et inciterait les responsables d'installations polluantes à respecter les lois en vigueur.

Dès lors que les démarches n'aboutissaient pas l'association était placée devant le choix soit de saisir la Justice, soit de renoncer à son action.

Dans deux dossiers installations classées - Tanneries marvejolaises et décharge de Mende - des jugements correctionnels ont été prononcés, apportant des améliorations mais aucune solution définitive à la pollution. Début 1996 les arrêtés préfectoraux n'étaient toujours pas respectés. La toxicité du rejet des tanneries a été à nouveau mise en évidence à plusieurs reprises, entre 1990 et 1995, montrant ainsi la chronicité des infractions à la loi installations classées et à l'article L. 232-2 du code rural qui vise des faits de pollutions de cours d'eau. Dans les deux cas l'Administration n'a pas jugé utile d'intervenir pour que les prescriptions des arrêtés d'autorisation soient enfin respectées, en prenant par exemple un arrêté de mise en demeure. Ainsi ces dysfonctionnements ont pu perdurer depuis 14 ans.

Dans une autre affaire - en cours d'instruction - de pollution chronique du LOT par la station d'épuration de la ville de Mende, les troubles se sont poursuivis sur environ vingt ans. La loi de 1964 a été ignorée et la police de l'eau inexistante pendant toute cette période. Des infractions ont été relevées, assez récemment, par la police de la pêche et la gendarmerie nationale. Seule la garderie commissionnée du Conseil supérieur de la pêche a dressé des procès-verbaux de pollution et les a transmis au Parquet, mais en visant uniquement l'article L 232-2 du code rural. Il n'existe aucun P.V. au titre de l'article 22 de la loi sur l'eau.

Cependant courant 1995, grâce à une politique pénale volontariste du Parquet de Mende, cette affaire devait enfin aboutir à l'ouverture d'une information judiciaire à laquelle l'association TOS est associée, grâce à une plainte avec constitution de partie civile qui vise les articles 10 et 22 de la loi sur l'eau et l'article L 232-2 du code rural.

Application des lois

Nous voyons deux causes au fait que les jugements ne sont pas toujours suivis par la cessation des troubles:

- malgré les maxima élevés et proposés par les lois, les peines prononcées restent toujours très en deçà d'un seuil de dissuasion,
- les juridictions - Tribunaux et Cours - ne s'attachent pas à contraindre les contrevenants soit à des remises en état sous fortes astreintes, soit à la réalisation des installations nécessaires, ni à fixer des dommages et intérêts en rapport avec les impacts et les troubles causés. Ainsi elles ne tiennent pas compte de l'inaction des autorités responsables, ni de l'absence de bonne volonté des exploitants mis en cause.

Or, les lois, tant sur l'eau que sur les installations classées, ont prévu de telles dispositions, soit au moment de la condamnation, soit par le moyen de l'ajournement de peines. Par ailleurs en n'accordant pas aux associations, équitablement, des dommages et intérêts suffisants, les tribunaux minimisent leur rôle et les dissuadent de remplir une mission que le législateur a voulue d'utilité publique. De plus dans les trois affaires sélectionnées les associations suppléaient aux carences prolongées des pouvoirs publics et représentaient le seul espoir de voir régresser significativement les pollutions.

Comme l'indique dans son interview l'ingénieur général des mines Yves MARTIN, "*des décisions pénales trop modérées ont effet un négatif*". On observe que les pollutions perdurent et que les exploitants ne corrigeant pas leur comportement et n'apportent pas à leurs installations les modifications nécessaires.

Les magistrats n'adoptent généralement pas une logique de dissuasion, alors que les lois leur en donnent la possibilité et que pour l'entrepreneur la seule sanction vraiment efficace est économique.

Le législateur, qui a prévu un dispositif avec de lourdes amendes et des moyens permettant de remédier aux troubles, a pris en compte l'intérêt général. Dans la loi installations classées, notamment à l'article 18 - exploitation sans autorisation - si l'on a fixé des sanctions pénales significatives, de 500 000 F d'amende et le double en cas de récidive, ainsi que des peines de prison allant jusqu'à deux ans, c'est que l'on reconnaît aux ressources naturelles et à l'environnement une valeur patrimoniale et un intérêt supérieur, qu'il faut défendre avec des moyens juridiques dissuasifs, lorsque toutes les autres voies ont échoué.

Nous avons vu (un exemple de l'efficacité du droit pénal de l'environnement) dans une autre affaire - pollution du COUESNON, petit fleuve côtier qui se jette dans la baie du Mont Saint-Michel - que des jugements correctionnels assortis de lourdes peines et d'injonctions drastiques, peuvent modifier une situation de pollutions très anciennes et aboutir à la restauration d'un milieu aquatique sérieusement déterioré.

Il est à souligner que la cessation des troubles, grâce à des installations performantes, n'a pas mis en péril les entreprises considérées.

Indifférence des pouvoirs publics à l'impact économique de la pollution

Bien que le représentant de l'Etat dispose, comme le juge administratif ou judiciaire, de moyens de pression efficaces pour faire respecter la loi, on constate une grande inertie. Un extrait d'une lettre adressée à TOS par le préfet en date du 18 juillet 1989 est à cet égard très explicite. Il y est écrit "*La préservation de l'environnement est une préoccupation majeure que nous partageons tous, particulièrement dans ce département qui base une partie de son activité économique sur le tourisme vert et la qualité de son paysage*".

A ce titre, l'action de mes services s'inscrit dans le cadre réglementaire légal, tout en ayant une conception globale et dynamique de l'environnement.

Il convient en effet de se garder de visions trop réductionnistes de la protection de la nature, oublieuses de l'activité et donc de la vie des hommes.

La résorption des pollutions domestiques et individuelles est un objectif essentiel

pour l'Etat, qui ne peut cependant, ne pas prendre en considération les contraintes économiques et techniques, inhérentes à une telle action. Tout ne peut être réglé, en effet, instantanément et complètement, en l'absence parfois de solutions techniques fiables, ou bien encore compte tenu du coût financier des mesures correctrices, qui ne peuvent être mises en place que progressivement par des collectivités dépourvues de moyens financiers importants, sauf à envisager la suppression pure et simple d'activités économiques, ce qui, vous en conviendrez n'est guère concevable"...

Tout le monde bien sûr souscrit à des recommandations aussi évidentes, que certains n'hésiteront pas à qualifier familièrement "de langue de bois", car aucune des résolutions n'a été suivie d'effet.

Il est intéressant d'opposer aux recommandations du Préfet de la Lozère la lettre du Comité d'Action Sociale EDF de Valence, datée du 25 juin 1986, adressée par son président au maire de la commune de Monastier-Pin-Moriès et qui précise ceci :

"Comme je vous l'avais laissé entendre, j'étais prêt à défendre un dossier relatif à l'implantation d'un village de vacances C.A.S au Monastier:

Malheureusement cela n'a pas pu se réaliser. En effet, la rivière la Colagne, qui jouxtait les terrains possibles pour la construction de cette opération et qui était un facteur primordial d'activités, était polluée. (NDLR il s'agit de la pollution des Tanneries marvejolaises).

Dans ces conditions, vous comprenez que nous ne pouvions pas donner suite à votre demande".

La commune comptait sur les retombées économiques de cette installation tant sur le plan du commerce, que de l'emploi. Ni les élus - conseillers généraux et députés - ni l'Administration, ni la Justice n'ont à l'époque prêté une attention particulière à une aussi criante démonstration par l'absurde prouvant que la pollution allait bien au-delà de la destruction des truites, des ombres et des saumons... Si l'on ajoute qu'en aval des Tanneries la qualité de l'eau était telle qu'aucun usage n'en était possible, on pouvait s'interroger sur les protections dont avait pu bénéficier l'exploitant.

L'expérience lozérienne est jusqu'à ce jour, sinon décevante, du moins mitigée en ce qui concerne une réduction significative des pollutions d'origines diverses affectant les cours d'eau.

Dans un département considéré comme défavorisé la violation répétée des lois de l'environnement freine un essor économique opposé comme argument qui, contrairement aux idées reçues, sur une aussi longue période ne s'est pas produit.

Malgré ces résultats médiocres, il n'est d'autre solution que de conforter le rôle répressif du juge judiciaire - comme le souhaite M. Philippe ROCARD dans ses suggestions (NDLR voir interview). Cette voie reste actuellement la seule dissuasion efficace.

Rôle du Parquet

Jusqu'en 1989 il faut bien reconnaître que si l'Administration n'avait pas manifesté une volonté particulière en ce qui concerne le traitement administratif des atteintes à l'environnement, le Parquet de MENDE n'était pas non plus pressé d'engager les poursuites pénales. Le ministère public se contentait de recevoir avec une bienveillance relative les plaintes d'associations comme TOS, qui jouait un rôle de leader, et de la Fédération de pêche. Les premières réquisitions du procureur en 1986 contre les Tanneries marvejolaises étaient très modérées, de même que le jugement. L'avis de l'Inspecteur des installations classées faisait d'ailleurs défaut lors d'une première audience, ce qui entraîna un renvoi de l'affaire.

On a constaté la même attitude du Parquet lorsque TOS a déposé plainte en 1988 contre le maire de Mende, au titre des installations classées, pour un défaut d'autorisation visant la décharge municipale implantée au-dessus du LOT, dont les dysfonctionnements présentaient des risques pour la rivière et avaient franchi des limites insupportables pour de nombreux mendois habitant en périphérie du site.

L'inaction du parquet de Mende en 1988 devait nous conduire à déposer plainte

avec constitution de partie civile et à mener une course d'obstacles, après une longue procédure - Cour de cassation, chambre d'accusation de la Cour d'appel de Montpellier, instruction au TGI de Mende, nouvelle audience d'examen de renvoi par la même Chambre d'accusation de Montpellier - qui devait aboutir en juin 1995 à une audience correctionnelle à MILLAU.

Cependant en 1989, lors de la nomination d'un nouveau Procureur et sous son impulsion, le cours des choses devait très rapidement s'inverser et la politique pénale mise en place, approuvée par le Procureur général de la Cour d'appel de Nîmes, se durcissait nettement.

Le traitement des affaires en cours s'accélérerait et les procès-verbaux dressés par la gendarmerie nationale et par la garderie du Conseil supérieur de la pêche n'étaient plus classés.

La continuité de l'action publique : une nécessité.

Entre 1986 et 1994 quatre procureurs se sont succédés au Parquet du tribunal de grande instance de Mende. Entre 1993 et 1994 il y eut pendant un peu plus d'un an un procureur qui n'a quasiment pas traité la délinquance de l'environnement, contrairement à son prédécesseur qui avait mis en place une politique globale, associant les polices administratives à la police judiciaire, examinant tous les procès-verbaux, classant sous conditions, acceptant que quelques affaires soient résolues par transaction ou médiation...

Fort heureusement cette période ne devait être que transitoire et la nomination d'un nouveau procureur dans le courant de l'année 1994 mettait un terme à une période de laxisme, dans ce domaine.

La politique mise en place de 1989 à 1993 allait être reprise avec encore plus de vigueur, atteignant tous les responsables d'activités polluantes, toutes les catégories, si l'on peut dire, de "délinquance écologique". Cependant on voit combien dans le domaine de l'Environnement une politique pénale tient à la personnalité et à la formation d'un magistrat du Parquet. Encore faut-il que ses réquisitions soient entendues par le tribunal correctionnel.

Nous soulignerons aussi que les comportements au sein de l'Administration évoluent par la force des choses, dès lors que le Parquet associe les personnels (agents commissionnés) des services de l'eau, de la pêche et des installations classées à l'action publique. Il ne faut pas oublier qu'un Directeur départemental de l'agriculture peut exercer conjointement des poursuites à côté du ministère public en matière d'infractions à des articles du Code rural.

Pollution de la COLAGNE : des jugements peu dissuasifs

La pollution chronique de la Colagne par les Tanneries marvejolaises s'étale tout de même sur près d'un demi-siècle et le "casier judiciaire" de l'entreprise est chargé en procès-verbaux et condamnations, sans pour autant que l'état de la rivière à la date d'aujourd'hui soit pleinement satisfaisant.

Unjugement datant de 1972 condamnait l'exploitant à 1500 F d'amende et à 1 F. de dommages et intérêts. Il faudra ensuite attendre le mois de décembre 1986 pour que l'amende soit portée à 5000 F et qu'un sursis datant de 1982, de 5000 F d'amende, soit révoqué.

Les dommages et intérêts restent modestes eu égard aux efforts déployés par la partie civile, 5000 F tous dommages confondus.

La peine sera confirmée après un arrêt de la Cour de cassation, sur renvoi, par la Cour d'appel de RIOM qui ajoutera cependant 3000 F au titre de l'article 475-1 du CPP, arrêt qui fera aussi l'objet d'un pourvoi rejeté par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

A l'automne 1989 le ton devait cependant changer à l'audience du tribunal correc-

tionnel de Mende où le PDG des Tanneries marvejolaise, multi-récidiviste, était cité à comparaître pour non-respect d'un arrêté préfectoral de mise en demeure et pour pollution de cours d'eau, faits visés et réprimés par la loi sur les installations classées et par l'article L. 232-2 du code rural.

Le verdict tombait : 23 000 F d'amendes, 100 000 F de dommages et intérêts à verser à la Fédération de pêche de la Lozère et 30 000 F à l'association TOS. Cette dernière avait assumé la plus grande partie du contentieux, puisqu'elle avait déposé plainte avec constitution de partie civile en visant l'article 20 de la loi installations classées, non-respect d'un arrêté de mise en demeure, et l'article L.232-2 du code rural.

L'affaire n'était pas pour autant terminée car le PDG fera appel du jugement et, après l'arrêt de la Cour d'appel de Nîmes, se pourvoira en cassation une fois de plus sans succès.

Il faudra donc attendre les deux jugements de décembre 1989 pour que les amendes - 8 000 F et 15 000 F - soient augmentées, mais sans présenter pour autant une somme pénalisante. Ce montant ramené à la durée et à l'importance de la pollution n'avait pas de quoi inquiéter l'entrepreneur, d'autant que les amendes au final peuvent être supportées par l'entreprise et que les dégâts, dans certains cas, sont pris en charge par l'assurance.

En 1989 les jugements, rendus en premier ressort par le tribunal correctionnel de Mende, confirmés par deux arrêts de la Cour d'appel de Nîmes frappés d'un nouveau pourvoi qui sera rejeté en 1992, n'ont pas prévu dans leur dispositif de mettre un terme sous astreinte dissuasive, à une pollution très toxique mais cependant maîtrisable. Faut-il rappeler que les aides de l'Agence de l'eau, Adour-Garonne, en l'occurrence, plus les aides du département peuvent couvrir 80 % des dépenses.

Rôle de la presse

Pour terminer il serait injuste de passer sous silence le rôle de la presse dans ce département. Nous citerons notamment la Lozère nouvelle qui a relaté les audiences, qui a cherché à informer, qui a donné la parole aux différents protagonistes... Il serait trop long d'évoquer sur 10 ans tous les reportages, tous les comptes rendus d'audiences correctionnelles fournis avec un réel souci d'objectivité et d'équilibre. L'information est passée et la dimension pédagogique perçue au-delà du département. **L'efficacité des lois peut être multipliée par une presse consciente de son rôle d'information et d'éducation...**

Rôle des élus

En matière d'application des lois de l'environnement nous avons constaté dans ce département que les maires n'étaient - à une ou deux exceptions près - ni très désireux de s'informer des textes, ni sérieusement décidés à les respecter.

L'efficacité des lois passe aussi par l'action des associations

L'action associative, notamment dans l'affaire de la décharge de Mende, n'aura cependant pas été complètement vaine et nous citerons quelques extraits des réquisitions du procureur de la République, qui a déclaré lors de l'audience du tribunal correctionnel de MILLAU, appelé à juger le défaut d'autorisation de cette décharge.

"D'abord je rends hommage au juge d'instruction qui a instruit cette affaire et qui a permis qu'elle aboutisse devant un tribunal. Je veux également rendre hommage à la Chambre d'accusation de MONTPELLIER. Enfin je tiens à rendre hommage à l'association TOS que l'on a surnommé l'acteur semi-public de la protection de l'Environnement. Des associations de cette nature sont utiles. J'ai remarqué la qualité du travail fourni par TOS., la qualité de ses arguments. Sans sa volonté de

mener jusqu'au bout cette action, on n'aurait pas évoqué cette affaire de la décharge de Mende.

Certains n'ont pas eu la même volonté que TOS d'aboutir. Un procès-verbal d'infraction par un inspecteur des installations classées n'aurait pas été inutile. On peut s'interroger aussi sur le fait qu'aucune mise en demeure n'a été faite par le préfet; peut-être qu'en 86, 87, 88, on était moins concerné par l'environnement qu'aujourd'hui ..."

(NDLR Lozère nouvelle 30 juin 1995).

Le procureur avait requis une amende de 30000 F à l'encontre du prévenu et la publication d'un extrait du jugement dans le journal local de la ville de Mende. Le tribunal ne suivra pas le ministère public et le maire de Mende sera reconnu coupable des faits qui lui sont reprochés, mais dispensé de peine en application de l'article 132-59 du code pénal. TOS se verra allouer le franc symbolique au titre des dommages et intérêts et 10000 F de frais irrépétibles "*attendu que la procédure particulièrement longue et complexe a occasionné des frais qu'a dû supporter l'association*".

A la date d'aujourd'hui l'Administration reconnaît que l'arrêté préfectoral n'est toujours pas respecté et qu'il s'agit essentiellement de problèmes mécaniques et d'aménagement du site, donc d'un manque de maîtrise et de bonne volonté pour exploiter convenablement cette décharge. La partie civile et le ministère public ont fait appel et l'affaire sera examinée par la Cour de Montpellier.

L'efficacité des lois diminue-t-elle lorsqu'elles s'appliquent à des élus locaux ? Peut-on être à la fois parlementaire et élu local responsable de la mise en oeuvre de lois que l'on a voté ou fait voter ? Ces deux questions méritent d'être posées.

LOI DE 1976 ET DÉCRET DE 1977 RELATIFS AUX INSTALLATIONS CLASSÉES

Antérieurement à la loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, les moyens juridiques dont disposaient les associations pour accomplir leur mission statutaire étaient extrêmement réduits, généralement onéreux et aléatoires.

T.O.S. a immédiatement mis à profit les dispositions de l'article 40 de la loi pour obtenir son agrément puis sa reconnaissance d'Utilité Publique; afin de pouvoir se manifester selon son objet statutaire, en luttant pour la réduction des pollutions et nuisances affectant l'eau, mais aussi en participant à de nombreux conseils, commissions, conférences, ...

Grâce aux dispositions de la loi 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et à son décret d'application 77-1133 nous avons obtenu à plusieurs reprises qu'un Tribunal Administratif se substitue à l'Etat défaillant pour compléter, dans un sens favorable à l'environnement, des arrêtés préfectoraux estimés insuffisants. Ce pouvoir des tribunaux administratifs a été confirmé par un arrêté du Conseil d'Etat (affaire SIALE - T.O.S. n° 57894).

Usant de ces moyens, T.O.S. a réussi à réhabiliter une dizaine de rivières, polluées parfois depuis des décennies.

De ce fait, nous pouvons considérer que l'efficacité de cette loi et de son décret d'application est tout à fait positive. Pourtant ces résultats n'ont pas été obtenus sans difficulté. C'est pourquoi nous allons analyser quelles carences, quels obstacles il a fallu contourner afin d'obtenir ces résultats.

1. La loi du 19 juillet 1976

- Le titre I de la loi n'appelle aucune observation, ses articles 1 à 4 sont rédigés en termes généraux et leur critique serait dénuée de fondement, à moins de vouloir remettre en cause leur finalité.

- Il n'en est pas de même du titre II, où l'article 5 prévoit une série de consultations qui n'ont pas pour les Préfets un caractère impératif (la consultation est obligatoire; la décision du préfet peut être non-conforme à l'avis sollicité), tout comme l'avis de l'inspection des installations classées (article 10 - titre I du décret 77-1133).

- Le titre IV est clairement rédigé ; mais c'est au niveau de l'application de son contenu qu'apparaissent les difficultés. Bien que l'application de sanctions pénales aux auteurs de pollution ne constitue pas pour l'association T.O.S. une finalité première, il lui est parfaitement loisible de constater l'inefficacité dans les faits des articles 18 à 22. En dehors des grandes catastrophes qui ne peuvent être dissimulées car répercutées par les médias nous n'avons connaissance que de rares procès-verbaux dressés par les inspecteurs des installations classées. Leur nombre - toutes infractions confondues - serait de 400 pour l'année 1987.

Pour de très nombreux établissements en infraction permanente, depuis parfois des années, un processus de régularisation des situations délictueuses est mis en oeuvre en négligeant de sanctionner les fautes passées et présentes malgré l'excellente circulaire du 10 mai 1983 qui explicite parfaitement la conduite à tenir en tels cas.

Citons comme exemples, les porcheries, les abattoirs, les salmonicultures qui multiplient outrancièrement leurs capacités de production sans mettre en oeuvre les moyens de traiter leurs nuisances et que l'on régularise en l'état.

- Il en est parfois de même des mises en demeure non suivies d'effet (titre VII), dont l'inobservation constitue un délit.

Ce laxisme a pour origine (en partie) le manque de fermeté du législateur que l'on ressent dans la rédaction de certains articles de la loi :

- Dans le titre VI (art. 22) il est écrit : « les infractions constatées ... »

Nous aurions préféré : « les infractions portées à la connaissance de ... doivent être constatées ... »

- Dans le titre VII l'ensemble des articles renferment systématiquement : « le Préfet peut ... »

Dans un souci d'efficacité nous aurions souhaité : « le Préfet doit ... »

Il y a là plus qu'une nuance de style ; toutefois des Tribunaux Administratifs ont fréquemment atténué ce manque de rigueur en considérant à plusieurs reprises que :

« le Préfet qui conserve le choix des moyens à employer pour assurer l'exécution de la loi, est tenu en l'absence de circonstances exceptionnelles de prendre les mesures adéquates » (T.O.S. - affaire Tilly).

2. Le décret 77-1133 du 21 septembre 1977

- L'article 2 du titre 1er est remarquablement rédigé tout comme les articles 3, 4 et 5.

- L'article 6 pose problème aux bénévoles ou aux salariés, car il les constraint à se rendre disponibles aux jours et heures de réception du Commissaire-Enquêteur. La duplication du dossier d'enquête qui contient parfois une volumineuse étude d'impact pose lui aussi problème (coût, moyens). Sur demande préalable, des dossiers devraient pouvoir être remis gracieusement aux tiers concernés par l'enquête.

Nous devons regretter de même l'insuffisante importance donnée à l'avis du Commissaire-Enquêteur, surtout quand il est négatif ou assorti de sérieuses réserves sur le projet. Rien n'est plus frustrant pour ceux qui se sont donnés la peine de déposer, que de voir négliger cet avis et le leur. Ce sentiment est aussi celui des associations qui jouent un rôle de temporisation et qui apportent au débat leur expérience du problème et leur compétence technique.

La complexité des dossiers traitant par exemple de la pollution des eaux par des industries manipulant divers produits chimiques et produisant des dizaines de composés n'est maîtrisée ni par le Commissaire-Enquêteur, ni par le public venu consulter le dossier. Il en résulte des peurs, des inquiétudes, des incompréhensions justifiées ou non, préjudiciables à la conduite objective de l'enquête. L'idéal serait qu'un conseiller technique mette sa compétence, accompagnée d'une neutralité absolue, à la disposition à la fois, du Commissaire-Enquêteur et des consultants du dossier.

Il nous est déplaisant de constater qu'un large public n'a plus confiance dans le contenu des rapports ou études rédigés tant par le pétitionnaire que par les fonctionnaires des services techniques des Préfectures. Cela explique en partie le rôle d'informateur joué couramment par les associations compétentes à qui le public finit par confier ses intérêts.

La présentation à l'enquête publique de dossiers contenant à la fois des études d'impact insuffisantes, parfois mensongères et des textes émanant des services préfectoraux (projet d'arrêté par exemple) laisse penser au public qu'il y a connivence et peut-être même complicité entre ces services et le pétitionnaire. Cela conduit les déposants à considérer que l'enquête publique n'est qu'une simple formalité administrative.

- Les articles 7, 8 et 9 n'appellent pas d'observations. L'article 10 par contre mérite quelques commentaires.

Il s'agit du rôle joué par certains Conseils Départementaux d'Hygiène (CDH) qui se montrent généralement favorables aux conclusions des projets examinés, même quand ceux-ci présentent de manifestes carences vis-à-vis de la réglementation. Ce laxisme entraîne pour des autorisations concernant des activités d'élevage un taux de dérogations dépassant parfois 50%. Sous la pression de l'Autorité préfectorale certains Conseils sont revenus sur des avis défavorables plusieurs fois exprimés.

La faiblesse de la représentation des associations au sein de ces Conseils explique en grande partie la dépendance et la faiblesse de ces derniers. Il nous paraît anormal que des dossiers soient traités à la cadence de 30 à l'heure (84 en une matinée), que

les plus importants d'entre eux, ne soient pas remis systématiquement aux membres du Conseil préalablement à la séance.

Relevons de même les cas exceptionnels où les opposants à un projet ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue devant ces Conseils, alors que cette disposition profite de plein droit au pétitionnaire.

Actuellement, se met en place une réforme qui prévoit le renforcement de la présence de représentants d'associations dans ces Conseils.

- Passons sur les articles 1 à 16 pour analyser l'article 17.

L'article 17 constitue une véritable autorisation à polluer pour les installations qui bénéficient des dispositions du deuxième alinéa de cet article qui dispose :

«Ces prescriptions tiennent compte notamment d'une part, de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants».

Dans ces conditions, où la plus grande latitude d'appréciation est laissée aux services techniques de ce que sont : «l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie - la qualité, la vocation et l'utilisation des milieux environnants» les associations sont souvent contraintes, avec de faibles moyens, d'apporter la preuve :

- que des procédés techniques raisonnablement onéreux existent
- que le site considéré, ou la qualité de la rivière en cause ne mérite pas d'être sacrifié. là encore, si les études d'impact étaient correctes et d'un niveau technique suffisant, l'analyse des projets serait grandement améliorée.

Le dernier alinéa de l'article 17 est tout à fait satisfaisant dans sa rédaction. Malheureusement, dans les faits il n'est pas toujours suivi d'effets concrets.

Le peu d'empressement mis par les services concernés à communiquer aux tiers les résultats de mesures d'auto-surveillance (surtout quand ces résultats sont mauvais), nous constraint à saisir fréquemment la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs). Couramment, nous observons des dépassements des valeurs autorisées de 200 à 1.000%, sans que l'inspection des installations classées n'ait pris la moindre mesure pour contraindre le pollueur à régulariser sa situation (mise en demeure - P.V. - consignation) via le Préfet.

Cette absence de mises en demeure (suivies de P.V.) interdit aux associations de corroborer l'action publique en se constituant parties civiles aux audiences pénales, faire valoir leur droit à indemnisation et obtenir du juge la mise en conformité de l'établissement incriminé (but principal de la démarche T.O.S.).

- Les articles 18 et 19 n'appellent aucun commentaires.
- L'article 20 dont la rédaction paraît correcte permet en réalité la régularisation à bon compte du fonctionnement délictueux d'établissements en infraction depuis des années (malgré l'excellente circulaire déjà citée du 10 mai 1983 sur ce sujet).

Les arrêtés complémentaires, ou les nouveaux arrêtés pris à cette occasion, entérinent parfois des situations si anormales que les observateurs désabusés perdent le courage de lutter contre ce qu'ils considèrent comme «le fait du Prince».

Dans certains départements où ces pratiques sont devenues courantes face au développement des élevages intensifs, des abattoirs, des conserveries, des salmonicultures, etc... nous avons multiplié les démarches à la limite de nos possibilités pour tenter d'endiguer ce flot de dérèglement qui fait fi des instructions, circulaires, prescriptions techniques, édictées par le ministère de l'Environnement.

- Les articles 21 à 24 et le titre II qui concerne les installations soumises à déclaration ne font pas l'objet d'analyses particulières. Les observations que nous aurions pu exprimer concernant le titre II ayant été pratiquement examinées dans le titre I, nous n'y reviendrons pas.

- Titre III - article 33

Si je puis renouveler ici un voeu souvent exprimé par le Conseil de T.O.S., c'est celui d'une inspection des installations classées dépendant directement du ministère de

l'Environnement. Pierre ROLLET (Président honoraire de T.O.S.) a eu l'occasion dans l'éditorial de notre revue n° 126 d'exprimer comment était ressenti ce service au niveau de nos expériences.

- Les articles 34 à 50 du présent titre n'appellent pas d'observations de notre part.

En définitive, la loi sur les installations classées et son décret d'application doivent être considérés comme des instruments techniques et juridiques de grande valeur mis à la disposition des Préfets, des services techniques et de répression, de la Justice, ainsi que des associations et des tiers intéressés.

Leurs dispositions, si elles étaient appliquées dans l'esprit qui animait le législateur devrait permettre l'insertion normale des installations nuisantes dans l'environnement avec un minimum d'inconvénients irréductibles.

Mais hélas, dans les faits, cela ne se vérifie pas toujours.

L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique comporte plusieurs volets :la publicité, Son contenu - Les dépositions des tiers - L' avis motivé du Commissaire-Enquêteur)

- La publicité est généralement suffisante, toutefois on observe dans le cas des élevages une certaine tendance à dissimuler la production projetée (fréquent dans le Finistère).

- Son contenu répond toujours aux impératifs fixés par la loi; les pièces exigées sont présentes. Il en est autrement de la qualité des documents fournis comme l'étude d'impact parfois nettement insuffisante sur le fond.

Il est fréquent que nous soyons amenés à expliciter, compléter, développer les parties indigentes. Après de nombreuses expériences nous pouvons affirmer que les Commissaires-Enquêteurs, dans leur généralité, ont toujours été attentifs à nos exposés.

Nous considérons cependant que les Commissaires-Enquêteurs ne sont pas assez sévères vis-à-vis des projets qui contiennent une étude d'impact insuffisante. La complexité des dossiers «environnement» est quelquefois telle que nous sommes contraints d'assumer la formation du Commissaire qui ne trouve pas dans le dossier les éléments dont il a besoin pour se faire une juste opinion.

- Les dépositions des tiers

Nous pouvons regretter le peu d'enthousiasme des tiers concernés par le projet.

Ceux-ci interrogés par nos soins nous ont fait les remarques suivantes :

- les heures et jours d'ouverture des bureaux où reçoit le Commissaire ne facilitent pas la présence des salariés contraints par des horaires fixes;
- les intéressés pensent que l'on fera peu de cas de leurs opinions ;
- certains croient peut-être à juste titre qu'une déposition de leur part va entraîner pour eux des conflits avec le pétitionnaire, sa famille, ses amis qui habitent tous leur village ou des communes voisines et font partie de leurs connaissances ;
- la peur de ne pas maîtriser le dossier sur le plan technique retient quelques déposants qui sont convaincus que le projet présenté est nuisant, mais sont incapables de le démontrer. Quand ils se trouvent en présence de sigles qu'ils méconnaissent comme : DBO - DCO - pH - NTK - Cr... ils disent qu'ils reviendront.

- L'avis du Commissaire-Enquêteur

Quand personne ne critique le projet, l'avis du Commissaire, positif, est donné sans problème. Mais, dans le cas où de nombreux déposants ont exprimé un avis négatif, les Commissaires-Enquêteurs ont tendance à fournir des avis «filandreux», assortis de réserves toutes aussi «filandreuses» dans le style : «je ne souhaite pas émettre un avis défavorable, toutefois le projet ne sera convenable que si le pétitionnaire agrandit sa fosse à lisier (on ne dit pas de combien de m³) ; éloigne son unité de production des maisons voisines (on ne dit pas de combien de mètres) ; met en place un ventilateur (où, de quelle puissance) etc...

Par contre, un avis ferme accompagné de réserves précises, permet aux tiers concernés d'obtenir des tribunaux administratifs, le sursis à exécution pour des arrêtés qui n'ont pas pris en compte les réserves émises par le Commissaire-Enquêteur.

N'oublions pas que l'avis du Commissaire-Enquêteur est rendu public (Loi 83.630 du 12 juillet 1983).

Ce qui est regrettable c'est que l'avis des tiers et surtout celui du Commissaire-Enquêteur (pas plus d'ailleurs que les autres avis obligatoirement requis dans le cadre de la procédure de délivrance des autorisations), ne fasse obstacle à la décision finale du préfet qui peut être opposée à celles de tous les consultés.

L'ÉTUDE D'IMPACT

Parfaitemt décrite dans les textes, l'étude d'impact se présente comme un élément majeur de l'enquête publique. Par expérience nous pouvons affirmer qu'elle constitue pour les tiers un moyen privilégié de détection des projets douteux.

Son indigence, ses irrégularités, ses manquements fautifs ou non, affectent sa validité. La saisine par le ministère de l'Environnement des études d'impact indigentes, ou non conformes aux textes, représente pour nous l'intervention d'un tiers neutre qui tranche un conflit né entre le pétitionnaire, l'association plaignante et le Préfet qui a laissé filer jusqu'à l'enquête publique une mauvaise étude.

Fréquemment les études d'impact sont accompagnées d'un projet d'arrêté d'autorisation. Cette pratique laisse à penser aux tiers qui viennent déposer à l'enquête publique qu'automatiquement une suite favorable sera donnée au projet quelle que soit la teneur des avis formulés ; c'est psychologiquement mauvais.

Nous considérons de même comme anormal que puisse être soumis à enquête un projet contenant une étude d'impact si indigente que l'on peut la qualifier d'inexistante. On peut alors se poser la question de savoir si ces dossiers sont examinés avec le soin qu'ils méritent par les services techniques de la Préfecture.

Une étude d'impact sérieuse et conforme aux textes, est révélatrice des nuisances qui seront créées par l'activité du pétitionnaire. C'est cette partie de l'étude qui gêne le plus ceux qui n'ont pas envie de mettre en oeuvre les moyens propres à minimiser au mieux ces nuisances car l'étude d'impact leur fait obligation d'énumérer ces moyens, leur coût, leur rendement.

Il nous est passé entre les mains des études d'impact où l'influence des nuisances sur l'environnement avait été masquée sous l'oeil complaisant des services techniques des préfectures qui avaient aidé à la rédiger. Dans l'une d'elles, le nom même de l'inspecteur qui s'était prêté à ce manquement figurait dans l'étude (qui a été saisie par le ministère de l'Environnement).

Il arrive même que des études d'impact «préfabriquées», non conforme aux textes et ne couvrant pas les instructions techniques, soient distribuées aux pétitionnaires.

Les associations n'ont pas les moyens de contrôler toutes les études. Elles sont désarmées quand chaque semaine une dizaine d'enquêtes publiques sont ouvertes dans les domaines qui les concernent.

Ce qui est regrettable, c'est que chaque étude d'impact «préfabriquée», indigente, doit faire l'objet d'un recours et qu'il n'est pas possible d'obtenir le condamnation globales de tels procédés ni de leurs auteurs.

Comme toute pratique récente, l'étude d'impact doit s'affirmer encore comme le moyen privilégié qui permet aux auteurs de nuisances de prendre conscience de leur impact sur l'environnement.

Interviews réponses au questionnaire

INTERVIEW SUR L'EFFICACITÉ DES LOIS DE L'ENVIRONNEMENT

Questions posées dans le cadre de l'enquête

1.- Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?

2.- Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?

3.- La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?

4.- On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?

5.- En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

6.- La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établisse-

ments soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

7.a.- Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement, ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7.b.- La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

8.- Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

9.- Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?

10.- Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ? L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

11.- Quelles seraient, selon vous, les modifications apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Interview François BARTHELEMY

Ingénieur général des mines

Chef de la mission des transports de matières dangereuses
au ministère des Transports.

Une remarque préliminaire: le champ de l'enquête n'apparaît pas de façon très claire. Est-ce que l'on couvre tous les secteurs d'activités de l'environnement ? Certains domaines ne relèvent pas directement ou totalement du ministère de l'Environnement, comme le nucléaire, les transports d'énergies, les grandes infrastructures routières, les aménagements d'aéroports et de ports...

Autre remarque, le niveau européen n'est pas traité. Votre enquête est centrée au niveau de l'Etat et plus bas et des collectivités territoriales. Les textes sur l'eau, les risques, les déchets, l'air, devront intégrer des directives européennes.

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Il s'agit d'une question globale qui s'adresse plus à des personnes qui sont hors de l'Administration. Les personnels concernés de l'Administration ont pour mission de faire appliquer les lois, pas de les critiquer. De plus la réponse est différente d'un domaine à l'autre.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

La question a un lien étroit avec le champ de l'étude. Si on laisse de côté les grandes infrastructures, l'urbanisme, la question est plus circonscrite et elle est connexe avec la 7 a. Une des difficultés majeures est que les élus locaux ont en fait des compétences, mais que l'absence de moyens rend inopérant leurs décisions.

Il y a en France 36000 communes, c'est à dire autant que dans le reste de l'Europe. Les communes rurales n'ont pas les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences, une grande partie de leurs attributions devrait être exercée au niveau du canton.

Dans les zones urbaines, les limites des communes n'ont pas suivi le développement des agglomérations. Il en résulte des décisions incohérentes. Il y a beaucoup trop de zones industrielles, à cause des taxes professionnelles. Ces zones nécessitent des voies d'accès, des raccordements aux réseaux, qui grèvent les budgets des communes, le tout sans concertation. Il y a donc une concurrence qui s'installe entre les communes et qui se fait au détriment de l'environnement et de la qualité de la vie...

Il est de ce fait très difficile d'harmoniser les politiques des transports au sein d'une même agglomération.

Pour les grandes infrastructures il n'existe pas d'autorisation globale adéquate. L'étude d'impact et l'enquête publique " Bouchardéau " ont été greffées sur la procédure d'utilité publique sans créer une véritable autorisation assortie de prescriptions précises relatives à la protection de l'environnement.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'Etat, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'Etat ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

On trouve diverses législations particulières pour le nucléaire, les grands barrages, les lignes électriques, etc...

La situation évolue avec par exemple l'intégration des autorisations de carrières dans la législation des installations classées.

Les modifications du code minier ont amené un rapprochement avec la législation des installations classées: l'octroi de titres miniers (législation économique) a été bien séparé de la police des travaux qui est très voisine de celle des installations classées.

Pour le nucléaire, si les textes de base sont un peu désuets, le système administratif est très solide. La DSIN relève maintenant du ministre de l'Industrie et du ministre de l'Environnement (ce qui met parfois ce dernier dans une position inconfortable lorsqu'il doit contresigner des autorisations particulièrement contestées).

Le domaine des lignes électriques aurait sérieusement besoin d'être amélioré, pour que la protection de l'Environnement puisse bénéficier des progrès techniques considérables réalisés dans ce domaine.

Les lignes de tension inférieure ou égale à 90 000 V peuvent être enterrées et pour les lignes de 225 000 V et 400 000 V, il faut cesser d'allonger le réseau en supprimant des ouvrages anciens et obsolètes.

En ce qui concerne la question 4, il faut noter que dans le cadre du rapprochement DDAF - DDE des cellules chargées de l'environnement sont clairement identifiées et indépendantes des services ayant des activités de maîtrise d'oeuvre.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Ne pas perdre de vue les compétences des juridictions administratives qui sont étendues dès lors que l'on est dans le plein contentieux. En matière d'installations classées le système permet de réformer et d'obtenir des prescriptions supplémentaires.

S'il faut se féliciter de l'existence des autres juridictions judiciaires, pénales et civiles, il faut se méfier de l'exemple américain et des recours systématiques.

Il ne faut pas perdre de vue les difficultés auxquelles sont confrontés les juges administratifs et judiciaires, face à des textes de plus en plus nombreux et complexes.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le contrôle des installations soumises à déclaration peut être confié à des sociétés spécialisées (APAVE, VERITAS) qui disposent de moyens techniques et de personnels compétents.

Cela nécessite que le ministère établisse des arrêtés techniques très précis pour que les contrôles puissent se faire en évitant des appréciations trop subjectives.

Pour visiter tous les 3 ans les installations soumises à déclaration il faudrait quelques centaines de personnes à temps plein, ce qui n'est pas négligeable à côté de l'effectif des inspecteurs des installations classées.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Avant les lois de décentralisation, les préfets exerçaient un contrôle a priori sur les décisions des élus locaux. Depuis les préfets devraient exercer un contrôle de légalité a posteriori, mais cela est insuffisamment pratiqué.

7.b. - *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

Nous avons vu, dans la première partie de l'interview, la taille des communes qui reste en France un véritable problème.

11. - *Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?*

Il faut se montrer prudent sur les modifications juridiques. Une stabilisation dans les textes s'impose. Il faut déjà appliquer les lois, prendre les décrets d'applications et les textes nécessaires pour transposer les directives européennes en droit français.

Jean-Luc BRACQUART

DDAF de l'Oise

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

A l'impression généralement ressortie est celle de disposer de lois trop rapidement sorties par des motifs politiques qui se révèlent à l'usage parfois difficiles à appliquer et aussi insuffisantes.

Ainsi, la loi de février 1995 sur l'environnement a modifié de manière conséquente la loi sur l'eau de 1992.

La nomenclature Eau de 1993 a déjà été amendée plusieurs fois depuis, avec notamment la nécessité d'autoriser au préalable les travaux dans les zones de frayères.

Ainsi la nomenclature Eau est sortie en mars 1993, et depuis cette date on ne dispose que de deux arrêtés fixant des prescriptions pour les stations d'épuration urbaine (51.0).

Aucun autre arrêté fixant des prescriptions n'est sorti pour les autres rubriques. De fait, chaque département, chaque service de police se retrouve dans le quotidien confronté à délivrer des autorisations, ou des récépissés de déclaration sans disposer d'une base satisfaisante pour imposer des prescriptions de nature à sauvegarder l'eau et/ou l'environnement.

Certaines rubriques comme la 2.40 (ouvrage entraînant une différence de niveau de plus de 35 cm) sont inadaptées au cours d'eau de plaine, ou aux rivières coulant dans un bief de moulin. Ainsi dans l'Oise, avec deux petits barrages de 20 cm dans la rivière (sur l'Aronde à Clairoix, ou à Avilly St Léonard sur la Nonette) des riverains ont mis hors d'état de fonctionner deux stations automatiques de jaugeage ; les mesures relevées n'étant plus exploitables !

La loi sur l'eau a été aussi « polluée » par des petits cavaliers peu compréhensibles (article 6 et article 41).

La loi sur l'eau a aussi totalement oublié le problèmes des moulins et des droits d'eau. Elle n'a pas prévu la mise à plat des autorisations ancestrales pour les petits moulins et c'est bien dommage.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Cette question est peut-être à étudier pour l'avenir car aujourd'hui on a des services ayant en charge des missions de police de l'eau et des milieux aquatiques qui disposent de moyens dérisoires.

Ainsi, la DDAF de l'Oise qui exerce la police sur plus de 95% du territoire départemental dispose d'un crédit de 35.000 francs pour 1996 !

Pour l'avenir, il conviendrait peut-être à obliger l'Agence de l'Eau à financer le fonctionnement des services de police, en affectant à ce rôle par exemple 5 à 10% de ses recettes.

Sans suivi sur le terrain, la mise financière de l'Agence, qui provient de tous les contribuables perd une partie de son efficacité. Des gains financiers importants seraient faits par la collectivité, si les services de police avaient des crédits en rapport avec leur mission.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

On critique souvent le fait que des missions de police de l'eau soient exercer par la DDAF et la DDE, qui par ailleurs exercent aussi des tâches de maîtrise d'oeuvre auprès des collectivités.

Personnellement je dis que pour faire de la bonne police, il faut auparavant avoir exercer des missions de maîtrise d'oeuvre, on comprend ainsi mieux ce qui se passe; et cela permet aussi d'établir un contact différent auprès des élus.

Ces derniers ne voient en nous pas seulement l'agent «verbalisateur», mais aussi la personne capable de donner de bons conseils, pas forcément intéressés.

Je pense que l'action de la DDAF de l'Oise dans le domaine des cours d'eau n'a jamais été polluée par les missions de maîtrise d'oeuvre que nous exerçons. Mon sentiment est que les deux missions se complètent à bon escient quand les individus sont honnêtes.

Par contre, il faut aussi que les services de l'Etat respectent la loi quand ils ont besoin d'une autorisation. Les procédures doivent être les mêmes quelque soit le demandeur.

Une autre réflexion, si l'Etat accepte de verser aux agents effectuant des missions de police des primes budgétisées à la même hauteur que celles versées aux agents faisant des tâches de maîtrise d'oeuvre, je suis preneur. Là, on pourra enfin envisager la séparation totale des missions, sans préjudice pour les agents.

5. - En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

La juridiction administrative fait peur aux associations car elle est longue, lointaine et méconnue. Je pense que les associations sont aussi trop «fainéantes» pour entamer des procédures, certainement longues, mais combien plus efficaces que les procédures civiles. Par contre, beaucoup plus d'associations ne pensent qu'à toucher des dommages civils qui les font vivre et les valorisent auprès des adhérents. Ainsi pour une société de pêche, un rempoissonnement est parfois préférable à trouver une solution durable à un problème.

Mon propos est dur, mais assez réaliste.

6. - La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de "contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le contrôle délégué est pour moi une privatisation de la police de l'Etat. C'est une forme de «mercénairisation» de la police. C'est la «déresponsabilisation» de l'Etat par l'Etat.

7.a. - Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Les élus sont pour moi des gens responsables (je suis aussi élu). Mais les contraintes d'ordre environnemental leur sont mal prescrites par des gens qui en font trop par esprit de pouvoir (parfois les DIREN et certains fonctionnaires) ou qui sont trop fainéants car ils ne veulent pas étudier les solutions permettant de répondre à ces contraintes.

Si un fonctionnaire présente une contrainte sous un aspect négatif à un élu, celui-ci va se sentir gêné, voire indisposé par l'élément contraignant.

Par contre, si on lui présente sous un aspect positif, non plus comme une contrainte, mais comme un atout pour l'avenir ou autre, le message sera plus facilement adopté par l'élu.

Nous autres fonctionnaires sommes parfois frileux vis à vis des nouveautés, on a une culture trop défensive.

Bien faire adopter des contraintes par des élus, c'est un problème de volonté des gens qui les présentent.

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Honnêtement, on n'apprécie pas souvent les actions émanant d'associations, néanmoins je reconnais leur nécessité pour faire évoluer les mentalités.

Certaines actions peuvent aider un élu à faire passer une décision en faveur de l'environnement et de sa défense. Ainsi, plusieurs procès-verbaux de pollution peuvent aider un maire à faire adopter par son conseil une décision de restauration d'un assainissement ou d'une station d'épuration.

Dans le quotidien, j'essaye plutôt de travailler en amont avec les associations, il est plus intéressant de faire valider un projet moyennant certains aménagements en amont, que de s'affronter de manière stérile au tribunal.

Le résultats de ces négociations, menées souvent en accords avec les élus, est le très petit nombre de contentieux que l'on a.

Chacun fait un bout de chemin vers l'autre, sans perdre son identité, mais avec le sentiment partagé d'avoir bien oeuvré pour le bien public.

Je serai beaucoup plus réservé dans le domaine de la chasse, où les associations nationales, ROC, ASPAS, etc..., ont un langage trop extrême qui conduit à une radicalisation des comportements, alors que sur le terrain on trouve des associations locales qui, sans perdre leur âme et leur identité, travaillent avec les chasseurs pour la défense et la protection de la faune sauvage.

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Une seule réponse, pour être plus efficace, il faut sortir dans les meilleurs délais tous les arrêtés d'application des lois sur l'environnement, et assurer une formation juridique des agents oeuvrant sur le terrain.

Nous avons en général tous des formations techniques ou scientifiques, et notre formation juridique s'est faite sur le terrain ; cela n'est pas toujours évident (cf. le contentieux Souillac, ...).

Conclusion : l'Etat oublie souvent que les lois, ce sont aussi des hommes sur le terrain pour les faire respecter. Ceux-ci ont une bonne volonté, mais leur ministère de tutelle a trop souvent tendance à les oublier, ou à ne pas leur accorder assez de considération.

Francis CARLE

Magistrat

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

La question de l'environnement est rarement évoquée parmi les orientations au programme d'action judiciaire ; la politique pénale du parquet paraît se crisper sur «l'insécurité» et les «étrangers», l'environnement n'étant bien entendu pas lié à cette «insécurité».

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

De nombreuses instances publiques ne font que partiellement leur travail de contrôle en matière d'environnement - comme en matière de finances publiques - et la création d'une nouvelle autorité risque d'être un leurre, voire un alibi de la démission des instances de droit commun.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

L'éclatement et la complexité des règles sont un facteur d'opacité qui conduit les juristes à craindre de s'aventurer sur le terrain de l'environnement ; cette complexité souvent inutile ou artificielle peut aussi être critiquée comme une atteinte de fait au principe démocratique de contrôle de la loi par les citoyens.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

La séparation des instances d'action et de contrôle, comme la séparation des pouvoirs, paraît un meilleur critère de gestion ou de respect des libertés.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

La juridiction pénale est plus spectaculaire ; la juridiction administrative est lente et pleine d'embûches ; le recours au juge civil pour rétablir l'équilibre entre un professionnel et des citoyens est trop souvent oublié ; les règles de procédure civile offrent des moyens d'investigation, de contrainte et de sanction souvent efficaces à l'encontre d'adversaires solvables qui ont pour objectif la rentabilité financière.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent malles limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Les contraintes de l'environnement et de l'urbanisme ne sont que peu de chose à côté des contraintes quotidiennes, jugées nécessaires pour l'ordre social et la sécurité des individus, comme celles de la circulation automobile, de la scolarisation, de la santé ; il est révélateur que les décideurs imaginent que la légitimité électorale les placerait au-dessus des lois, au dessus des poursuites civiles ou pénales ; la démocratie exige une responsabilité des mandataires.

La protection de l'environnement est aussi une source d'emploi ; il faut reprendre un slogan du pouvoir «les casseurs seront les payeurs» et faire intégrer par les producteurs les coûts de la sécurité collective; il faut reconnaître que la tendance est actuellement à l'inverse (exemple : le programme autoroutier mussoliniesque qui favorise le transport pour camion en leur évitant les coûts d'investissement ou de remèdes aux nuisances).

7.b. - La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Les petites communes, avec la transparence de gestion plus facile à réaliser, devraient être en pointe de la protection de leur cadre de vie.

8.- Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

La République est un régime qui rappelle que la chose publique peut primer les intérêts particuliers, tout en conservant un équilibre entre les deux.

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Les préfets sont trop souvent les godillots de l'exécutif, sans initiative ni légitimité propre; dans un climat de campagne électorale permanente ; le contrôle des collectivités territoriales paraît avoir été souvent abandonné ; la responsabilité des préfets n'est pas encore reconnue (exemple : Furiani, affaires grenobloises, ...) Les procureurs ont aussi souvent abandonné l'idée de la séparation des pouvoirs dont la limite passe, si elle existe, plus entre parquet et siège qu'entre exécutif et judiciaire.

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Les associations sont encore trop souvent perçues comme des casse-pieds plaçant leur objet au centre du monde; leur professionnalisme tend, lentement, à les imposer comme interlocuteur valable ; les indemnités allouées restent symboliques.

Thierry CHAMBOLLE

LYONNAISE DES EAUX
Directeur général délégué

1.- *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Plusieurs facteurs nuisent à l'efficacité de la législation en matière d'environnement :

- Sa complexité croissante :

- beaucoup de «grandes» lois se sont succédées les unes aux autres depuis le début des années 1990 (loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées, loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières, loi du 8 janvier 1993 sur les paysages, loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement),
- ces lois sont de plus en plus longues (la dernière en date, celle de 1995, fait 94 articles / celle de 1976 sur les installations classées en faisait 29 à l'origine),
- ces lois font appel à de plus en plus de décrets d'application (14 pour la loi sur l'eau), dont les délais de publication sont étirés sur plusieurs années.

Cette production législative et réglementaire complique la tâche des différents acteurs, que ce soit les industriels, les élus, les magistrats, ..., qui doivent en permanence faire un effort de suivi et d'adaptation.

Une pause législative apparaît donc opportune dans ce domaine.

- Sa technicité :

La caractéristique du droit de l'environnement est de nécessiter, pour sa bonne compréhension, la combinaison de connaissances techniques et de connaissances juridiques.

Afin d'atténuer les difficultés qui en résultent pour les acteurs de l'environnement, le législateur doit veiller à la plus grande clarté des règles qu'il édicte.

- Ses disparités :

La législation sur l'environnement, pourtant récente, souffre de maux identiques à ceux que l'on peut rencontrer dans d'autres branches du droit, plus traditionnelles, comme le droit de l'urbanisme : la complexité, induite par la multiplicité des textes et leurs modifications successives dans le temps, conduit à l'élaboration de règles parfois difficilement cohérentes les unes avec les autres.

Exemple : l'articulation de la législation sur les installations classées de 1976 avec celle sur l'eau de 1992 n'est pas résolue de manière simple et évidente (cf. article 11 de la loi sur l'eau, modifiée par l'article 69 de la loi du 2 février 1995).

Autre exemple : en matière de pollution des eaux, deux délits coexistent, celui visé à l'article L.232-2 du Code Rural et celui visé à l'article 22 de la loi sur l'eau. On peut s'interroger sur les justifications qui ont conduit le législateur à faire cohabiter deux délits de pollution des eaux et à soumettre par ailleurs ces deux délits à des règles de droits différentes (le délit de l'article L.232-2 peut faire l'objet de transaction administratives, non celui visé à l'article 22 de la loi sur l'eau / la loi sur l'eau a prévu que le respect d'une autorisation administrative exonère de responsabilité pénale l'auteur de la pollution de l'article 22, alors que l'article L.232-2 ne prévoit pas ce type d'exonération).

- Son décalage par rapport à la réalité industrielle :

Le droit de l'environnement se caractérise parfois par un «volontarisme» qui ne prend pas assez en considération les réalités économiques et industrielles.

Au lieu d'élaborer sans cesse des règles toujours plus contraignantes pour les opérateurs économiques, peut-être conviendrait-il de s'assurer de la bonne application des législations déjà en vigueur.

Exemple : la loi du 4 janvier 1993, modifiant la loi du 16 juillet 1976 relative aux installations classées, prévoit que l'autorisation préfectorale pour l'exploitation d'une installation classée ne pourra à l'avenir être obtenue qu'après justification, produite par l'exploitant, de garanties financières délivrées par le secteur bancaire ou des assurances à son profit. Ce nouveau dispositif, dont l'entrée en vigueur s'établira entre le 13 décembre 1995 et le 13 juin 1999, ne s'appliquera dans un premier temps qu'aux installations dites «Seveso», aux carrières et aux décharges. Cette nouvelle législation pose d'importants problèmes eu égard aux montants des garanties qui seront exigées (10 à 20 millions de Francs par site selon une évaluation de l'ADEME) et des effets de cumul au niveau d'une même entité juridique. Son application vient d'ailleurs être reportée pour les «Seveso», mais pas pour les carrières et les décharges.

2. - Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?

Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent effectivement pour la plupart des compétences de l'État.

Cette situation présente l'avantage que soit assurée, au moins en principe, une application homogène de la législation sur l'ensemble du territoire.

Transférer une partie des compétences relatives aux polices de l'environnement aux collectivités locales pourrait avoir pour conséquence une application inégalement rigoureuse des règles de droit sur le territoire national, en fonction de la sensibilité plus ou moins grande des gestionnaires des collectivités aux problèmes environnementaux. Un «dumping» environnemental pourrait même se faire jour entre les collectivités afin d'attirer les activités industrielles.

L'idée d'un transfert de compétences uniquement aux grandes communes dotées de services techniques serait contraire au principe de l'égalité des collectivités territoriales entre elles.

L'idée de transférer certaines compétences environnementales à une autorité administrative indépendante ne constitue pas, à nos yeux, une solution convaincante. Il revient aux structures traditionnelles de l'Administration d'État, dans le cadre des priorités fixées par les Pouvoirs Publics, de mettre en œuvre la politique de l'environnement.

3. - La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?

L'existence de législation spécifique en matière environnementale n'est pas en soi critiquable dès lors qu'elle vise à prendre en compte les particularités propres à certains secteurs d'activité (mines, extraction en mer, pipelines, stockages souterrains,...).

Toutefois, il convient alors de veiller, d'une part, à la bonne articulation entre le régime de droit commun et les régimes particuliers, d'autre part, à limiter le nombre des activités bénéficiaires de règles spécifiques afin d'éviter l'accumulation progressive au fil du temps de dérogations sans cesse plus nombreuses aux règles générales.

4. - On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'œuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'œuvre sur les crédits du budget général ?

D'une manière générale, les fonctions de maîtrise d'oeuvre assurées par les services extérieurs de l'État (DDE ou DDA) au profit de maîtres d'ouvrage public locaux soulèvent plusieurs difficultés d'ordre juridique (exemple : ces contrats de maîtrise d'oeuvre «échappent» au Code des Marchés Publics, ce qui soulève un problème de concurrence vis-à-vis des maîtres d'oeuvre privés).

Sur le terrain du droit de l'environnement, il est clair que les DDE et DDA ne peuvent affecter tous les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions de police (qui sont des missions de service public), dès lors qu'elles exercent par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre (qui ne sont pas de service public).

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Différentes raisons expliquent que les juridictions judiciaires soient davantage sollicitées que les juridictions administratives en matière de contentieux environnementaux :

- d'une part, la législation sur l'environnement se caractérise par une forte pénalisation, et les hypothèses dans lesquelles peut être engagée la responsabilité pénale d'une personne morale ou physique pour atteintes à l'environnement sont nombreuses.

- d'autre part, les règles du droit commun (Code Civil) permettent de rechercher efficacement la responsabilité civile de l'auteur d'une pollution. L'article 1382, relatif à la responsabilité pour faute, permet d'engager la responsabilité civile de celui qui, ayant transgressé une règle juridique (et on a vu ci-dessus qu'elles étaient nombreuses en matière d'environnement), a causé une pollution. La responsabilité pour troubles anormaux du voisinage est pour sa part une responsabilité civile sans faute, susceptible de s'appliquer pour certains troubles environnementaux.

Dans ce contexte, la juridiction administrative est quelque peu en retrait.

On notera toutefois que l'Administration peut d'elle-même, sans saisir le juge, décider de sanctions administratives à l'encontre d'exploitants d'installations classées qui ne respecteraient pas les termes de la législation. Ainsi, la position de retrait de la juridiction administrative doit-elle être appréciée au regard des importants pouvoirs d'office dont dispose l'Administration.

D'une manière générale, les tribunaux, notamment répressifs, se doivent de développer une jurisprudence équilibrée, en recherchant à l'occasion d'une pollution les exactes responsabilités des différents acteurs (industriels, mais aussi collectivités locales, État, particuliers) et en prenant en compte, dans l'appréciation du manquement à la règle, ce qui relève de la faute ou de la néGLIGENCE coupable et ce qui relève de la simple imprudence ou, plus encore, de circonstances de fait ou de droit extérieures à l'auteur de la pollution.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le système mis en place par la loi de 1995 permet, s'agissant des installations soumises à déclaration, de soulager le travail de l'Administration (à commencer par celui de l'Inspection des Installations Classées) en extériorisant les missions de contrôle au profit d'organismes agréés.

Il convient que la loi ou le décret détermine précisément la responsabilité de ces organismes vis-à-vis de l'Administration et vis-à-vis de l'exploitant.

Il est clair que toute erreur commise dans le diagnostic porté par ces organismes de contrôle ne pourra être imputée, quant à ses conséquences éventuelles sur l'environnement, à l'exploitant (sauf si ce dernier avait conscience de l'erreur) et que, plus encore, si un préjudice devait résulter de cette erreur pour l'exploitant, la responsabilité de l'organisme et/ou de l'État devrait pouvoir être recherchée.

7.a .- *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7.b.- *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

L'élu local rencontre, dans l'application de la législation sur l'environnement, des problèmes de nature finalement assez comparable à ceux de l'industriel.

Face à l'augmentation considérable des normes juridiques, souvent de plus en plus rigoureuses, l'élu local, comme l'industriel, doit:

- en permanence s'assurer que sa gestion se conforme aux nouvelles obligations légales qui apparaissent année après année,
- dégager les moyens financiers nécessaires pour l'application des lois. A cet égard, les dernières années ont été marquées à la fois par l'accroissement des obligations pesant sur les collectivités (exemple : assainissement) et par la stabilité (sinon la diminution) des moyens susceptibles d'être affectés à ces interventions.

Le législateur doit prendre conscience du coût des règles qu'il édicte.

En période d'impasses budgétaires pour les collectivités locales et de difficultés financières pour les entreprises, une pause s'avère aujourd'hui nécessaire.

8.- *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

La légitimité de l'élu commande qu'il ait le dernier mot.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- *face aux élus et aux groupes de pressions,*
- *face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

D'un point de vue juridique, le Préfet dispose des moyens nécessaires pour faire correctement appliquer les lois sur l'environnement.

En matière d'installations classées et d'installations relevant de la loi sur l'eau, il dispose par exemple de la faculté de prendre d'office des sanctions administratives importantes : sanctions pécuniaires, exécution d'office de certains travaux, suspension ou fermeture de l'exploitation.

Toutefois, les autres objectifs qui sont assignés au Préfet par l'État, comme la lutte pour l'emploi ou l'effort pour l'aménagement du territoire, peuvent se révéler difficilement compatibles avec la protection de l'environnement. Ainsi, la fermeture d'une installation classée crée du chômage ; l'aménagement du territoire passe d'abord par la création d'infrastructures de transports.

Dans ce contexte, il revient à l'État de définir plus clairement la hiérarchie des objectifs qu'il assigne au Préfet.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Prévues par la loi, et dotées de moyens juridiques par elle, nul ne saurait contester la légitimité de l'existence des associations de protection de l'environnement.

Du point de vue des industriels, ces dernières ont cependant sans doute le défaut de concevoir leurs missions de façon trop souvent conflictuelle avec les acteurs de la vie économique.

Les actions de plus en plus fréquentes devant les juridictions judiciaires à l'encontre d'industriels, auteurs présumés de pollution, en témoignent.

Il est souhaitable aujourd'hui que les associations prennent davantage en compte, dans leur appréhension de la protection de l'environnement, les dif-

ficultés techniques ou financières que les industriels ou les collectivités locales rencontrent pour l'application de la législation.

Autant un industriel peu scrupuleux ou négligent doit être poursuivi et puni, autant le chef d'entreprise ou l'élu local qui a mis en place des procédures ou a dégagé des moyens financiers, fussent-ils encore insuffisants, ressent mal les poursuites engagées contre lui, qui ne prennent pas en compte les contraintes qui pèsent sur son activité et la complexité de cette dernière.

A côté de l'action conflictuelle, les associations doivent faire une large place à la concertation, avec les élus locaux et les industriels. De cette concertation naîtront des actions de prévention bénéfiques pour l'environnement.

11.- Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Comme évoqué ci-dessus, une pause législative est aujourd'hui nécessaire.

L'effort de codification entrepris doit être l'occasion d'aplanir les incohérences et les difficultés injustifiées de certains textes.

Michel CORDIER

Cie générale des eaux

Pour une bonne efficacité des lois de l'environnement dans le domaine de l'eau, une double approche est nécessaire qui combine les instruments réglementaires et les instruments économiques.

Les prélèvements comme les rejets doivent répondre à des normes précises contrôlées par les diverses administrations responsables.

Seule une réglementation claire et complète :

- peut être efficace dans la mesure où elle permettrait d'abord de limiter les prélèvements et les rejets à ce qu'autorise la sauvegarde d'un équilibre à court et à long terme et ensuite d'établir une hiérarchie entre les usagers de l'eau (en particulier, l'alimentation humaine, indispensable à la santé des hommes, doit être considérée comme prioritaire), doit aussi permettre d'interdire les pollutions excessives qui dégraderaient le milieu naturel de façon insupportable et irréparable, les normes de rejet devant être étudiées en fonction du milieu naturel récepteur et de l'objectif de qualité qui lui est assigné.

Mais l'application de la réglementation ne doit pas exclure une approche économique.

Ainsi, quand, après un usage polluant, l'eau est rejetée dans le milieu naturel, il est normal que le pollueur soit taxé: c'est l'application du principe pollueur payeur qui permet une bonne approche économique de la pollution. En particulier, tout pollueur qui rejette des eaux usées doit supporter le coût de leur dépollution.

S'agissant de pollutions de ressources aquatiques d'origine agricole, on ne peut que constater l'inefficacité des instruments économiques et réglementaires actuels due notamment à leur prise en compte beaucoup trop tardive de ces phénomènes.

Une meilleure application des textes législatifs et réglementaires en ce domaine passe aussi par une amélioration de la concertation entre les différents et multiples acteurs concernés: administrations, collectivités locales, entreprises (agricoles, artisanales, commerciales ou industrielles), organisations professionnelles, associations de protection de l'environnement

Monique COULET

docteur ès sciences-FRAPNA

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

La législation me paraît parfois un peu trop complexe pour être véritablement appliquée. Voir la Loi sur l'eau par exemple.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Oui, il y a longtemps que je pense et que je dis (au cours de mes conférences sur l'action des associations) : il manque dans notre pays une autorité administrative, indépendante, capable d'avoir une action de police en matière d'activités polluantes au sens large du terme (les interventions sur la structure physique des cours d'eau par exemple - barrages, digues, seuils, aménagements divers - devant être considérées comme une forme de pollution gravissime car permanente et irréversible ... du moins à l'échelle humaine). Il nous faudrait une instance d'évaluation indépendante pour tous les projets (mais ceci sort quelque peu du sujet).

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Non, depuis longtemps nous dénonçons le fait que les agents responsables des contrôles sont juges et parties. On s'aperçoit aussi que l'Etat recule devant les infractions, les Préfets ont souvent peur des élus, c'est de plus en plus vrai. Un exemple récent : une station d'épuration qui fonctionne de façon déplorable mais le DDA refuse de mettre en cause le maire qui est un élu puissant (pour mémoire il s'agit de Millon).

Mais le contrôle est aussi un problème d'effectif disponible.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Régulièrement, en Commission préfectorale (des Carrières, des Sites, ...), quand les associations mettent en avant une interdiction légale en matière d'environnement, il y a quelqu'un (généralement un industriel ou un élu) pour leur faire le chantage à l'emploi. Les exemples sont multiples y compris obliger un pétitionnaire (un extracteur de granulats par exemple) à refaire une étude d'impact, lui coûte cher... D'ailleurs on voit de plus en plus des élus faire réaliser des aménagements illégaux, persuadés qu'ils sont que même s'ils ont des ennuis de justice, on ne détrira rien (le pont de l'Île de Ré a fait des adeptes). On voit des élus traîner les pieds pour réunir une Commission Locale de L'Eau, qui doit élaborer un SAGE pour avoir le temps de faire quelques enrochements vite faits qu'ils pourraient ne plus pouvoir faire avec un SAGE...

7.b. - *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

Non, c'est clair. En plus, dans de nombreuses petites communes (par exemple dans le Massif Central) ceux qui sont restés au pays ne sont pas forcément les plus futés

même si on prend le moins sot pour être maire ... Il y a un manque considérable de culture et un poids sérieux des idées reçues, de l'individualisme (le clocher) même si on voit une certaine tendance à l'intercommunalité.

8. *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

L'Administration, c'est le moins pire peut-être.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Voir réponse à la question n° 4.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Administration, élus, industriels, Justice sont souvent décontenancés par notre choix des dossiers. Souvent ils ne comprennent pas pourquoi nous mettons sur le tapis tel ou tel dossier et pas un autre qui leur paraît plus grave. Ils ne comprennent pas que, souvent, dans les associations, on travaille plus à la motivation que de façon purement rationnelle. Un dossier est monté parce qu'un bénévole se sent motivé pour s'en saisir. Parce que, pour ce dossier, l'association a des « billes » ...

Il arrive que les juges soient énervés quand les associations se mettent à plusieurs pour porter plainte sur un dossier. Ils pensent que les associations se comportent ainsi pour se faire du fric en dommages et intérêts (quand on connaît les sommes qu'on reçoit c'est drôle !). Du coup, au moins à Lyon et à la juridiction pénale, seule une FRAPNA porte plainte (alors qu'il nous est arrivé, pour de grosses affaires, de nous mettre à plusieurs FRAPNA, plus la FRAPNA région, plus FNE ...).

La reconnaissance du rôle bénévole des associations et de leur rôle de contre-pouvoir est de plus en plus reconnu, à mon sens.

Jean-François DAVID

Consultant - EUREQUIP

L'efficacité des lois en matière d'environnement (et d'autres domaines) est à relier:

- 1 au contenu de la loi, et aux conditions de son élaboration
- 2 aux procédures
- 3 aux facilités d'accès et au degré d'ouverture accordé ou conquis par ceux qui en bénéficient
- 4 à l'existence et à la culture de ceux qui sont chargés de l'appliquer.

1 - Le contenu

Les textes peuvent avoir un contenu normatif (permettre vraiment de réglementer sur un terrain où ce n'était pas possible auparavant) ou tribunicien en réaffirmant des principes qui feront plaisir à une clientèle électorale et en leur donnant l'onction de la représentation nationale par un passage devant les deux chambres du Parlement.

L'environnement n'échappe pas à ces écueils.

Une bonne loi est souvent une vieille loi.

Une bonne loi est une loi dont on se sert, avec des procédures, des vraies commissions, de la contradiction et de l'expertise et surtout de l'ouverture, condition de la contradiction.

Une bonne loi doit permettre de gérer des conflits; s'il y a du consensus, on peut parier qu'il sera mou; les interventions des acteurs environnementaux qui ne suscitent pas de critique manquent peut-être de réalité.

2 - Les procédures

Les procédures et interventions publiques prennent tout leur sens quand elles ont

- des effets directs - des effets induits qui les prolongent et assurent la pérennité des objectifs de la loi.

A cet égard on pourra séparer:

- les réglementations
- les incitations financières.

Les réglementations ont l'intérêt de pouvoir influer sur les comportements ou les «bonnes pratiques professionnelles». En cela elles ont un effet induit qui peut être fort - sur un milieu naturel identifié - ou un ensemble professionnel donné, pour des charges d'instruction administrative limitées.

Les incitations financières se sont développées d'abord dans le domaine de l'eau où elles ont connu un vif succès en termes d'opinion publique, sans que des comptes soient vraiment demandés sur les résultats.

Les taxes sur la pollution de l'air ne semblent pas avoir été déterminantes pour dépolluer les industries qui en avaient besoin. Et pourtant le problème a changé de dimension. Qu'est-ce qui aurait été différent sans taxe ou incitation financière

Et l'actualité montre les limites des systèmes de sécurité sociale.

Par ailleurs la gestion de mécanismes financiers passe par des réponses en termes d'investissement, ce qui n'est souvent qu'une partie de la réponse, mais laisse de côté les aspects touchant à la stratégies des acteurs et aux comportements.

Une mention particulière pour la fiscalité: c'est simple, mais on n'évalue pas beaucoup les impacts; la taxe sur les produits pétroliers est sans doute une taxe écologique.

Les taxes seraient peut efficaces à long terme, s'il est possible de les rendre écolos et si le ministère de l'Environnement n'en demande pas l'affectation.

3 - Les facilités d'accès

La possibilité plus ou moins grande d'avoir accès à l'information et aux procédures de décision est un élément fort de l'efficacité des dispositifs.

Ainsi la loi du 17 juillet 1978 (ou l'application qui en fut faite) a été une législation d'une rare efficience en matière d'environnement, l'efficience étant le rapport des moyens déployés à l'objectif spécialement en matière de prévention des pollutions et des risques, dans la mesure où il s'est trouvé au sein des pouvoirs publics des individus conscients de l'intérêt qu'elle pouvait représenter.

On constate une volonté toujours importante de tels ou tels corps (au sein ou à l'extérieur des appareils publics) de prendre le contrôle - de sources d'information - d'une expertise (reconnue, demandée ou autoproclamée); c'est le cas en matière juridique avec les points de vue d'avocats et juristes qui ne coïncident pas toujours avec les attentes des associations ou des acteurs économiques; c'est aussi le cas dans des domaines touchant à la santé mais aussi à l'environnement. A chacun son gourou.

Pendant longtemps le domaine du nucléaire a été plus réticent sur le thème de la transparence. c'est sans doute le résultat de situations de ce type.

L'efficacité d'un système est aussi de fabriquer des convictions partagées (ce qui n'est pas forcément un consensus au rabais) sur des enjeux qui comptent pour une société.

Pour cela il faut maintenir: - des espaces de discussion - des espaces de contestation commissions d'arbitrage ou tribunaux - des espaces où tous les acteurs peuvent faire valoir leur point de vue

Pour pouvoir trancher, il faut fabriquer une vraie compétence judiciaire et d'expertise. C'est vrai pour la Justice qui depuis le début des années 1980 a su «coloniser» l'environnement. Pour l'expertise «indépendante», cela reste à faire. Les grands centres de recherche sont toujours liés à de grands intérêts. Le cas des commissaires enquêteurs est entre les deux.

4 - L'existence et la culture de ceux qui sont chargés de l'appliquer

Une législation doit avoir au sein des pouvoirs publics un support identifié et spécifique ; il faut entendre la spécificité comme le fait de ne pouvoir servir deux maîtres; il est curieux de voir comment les législations, en particulier en matière d'environnement secrètent des conflits d'intérêt:

- Le cas de l'ingénierie publique et des attributions des services du Génie Rural des Eaux et Forêts comme des Ponts et Chaussées est bien connu et caricatural. Depuis le temps cela ne change que très lentement, et il est intéressant de voir comment notre société s'accommode de ce que cela représente en termes de compromissions ou timidités, et aussi de coûts quand on se met à faire l'évaluation des erreurs induites.

- Celui des services de l'Industrie et des Mines et des problématiques de transport avec les contrôles de véhicules routiers n'a curieusement guère retenu l'attention dans un monde où le transport routier est devenu une source prépondérante de pollution atmosphérique.

- Les situations de «boutique» comme on les constate en matière de santé (contrôle de médicament, de prix, de pratiques ou procédures par les mêmes familles d'acteurs) laissent la place à beaucoup d'incertitudes et à quelques catastrophes.

Mais le ministère de l'Environnement est guetté par les mêmes travers quand il se charge d'une police économique comme par exemple en matière de déchets.

Quelques points forts:

- une législation est efficace quand on en parle et quand elle est connue
- quand on s'en loue et qu'on s'en plaint
- quand elle échappe aux monopoles (bénéficiaires, gestionnaires, arbitres ou juges).

Marie-Armelle ECHARD

Présidente des Amis des Chemins de Ronde du Morbihan

"Nous sommes une association du littoral confrontée essentiellement au grignotage de l'urbanisation aux dépens des paysages et des milieux naturels."

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Il nous paraît que, sous la pression des propriétaires et des promoteurs, relayés par les élus, l'Administration applique les lois d'environnement avec une grande tiédeur.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Dans notre département, le Morbihan, nous n'avons jamais vu la Direction départementale de l'agriculture et des forêts s'opposer au déclassement d'un bois convoité par un promoteur. Certains agents de la DDAF sont eux très fermes; ils ont beaucoup de courage.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Les associations d'environnement, agissant en matière d'urbanisme, s'adressent surtout aux tribunaux administratifs.

Ces démarches (procédures) sont devenues très coûteuses. Il faut au final joindre un timbre fiscal de 100 F. Il faut adresser notre mémoire, avec accusé de réception, à nos adversaires dans un délai de 15 jours. Il faut encore verser des frais irrépétibles en cas d'insuccès - le minimum se monte à 3000 F. Mais les associations sont communément condamnées à verser des sommes de 7000 F ou 10000 F aux communes. Si elles tardent à les régler, l'Etat bloque leurs comptes, avec tous les frais qui s'ensuivent.

Ces dispositions nouvelles rendent les recours de plus en plus périlleux et dissuadent beaucoup d'entre nous d'aller en justice. Les dispositions nouvelles n'avaient pas d'autre but.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Les élus du littoral, dans leur grande majorité, considèrent les lois sur l'environnement comme abusives, insupportables. Ils s'indignent en permanence de ces restrictions, innombrables selon eux. Ils ne supportent pas les fonctionnaires ou les représentants d'associations qui s'appuient sur les lois pour s'opposer à eux.

Il existe aussi des élus responsables, qui veulent protéger, et qui sont réélus. Ils sont peut-être un peu plus nombreux depuis les dernières élections.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- *face aux élus et aux groupes de pressions,*
- *face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, .2*

Il nous semble que les préfectures n'ont pas assez de personnel pour les missions de surveillance. Par exemple, les empiétements sur le domaine public maritime sont découverts avec beaucoup de retard. S'agissant d'enrochements lourds, ou de construction de mûrs en béton, il serait pourtant important d'agir avant que les travaux ne soient achevés.

Autre exemple: personne ne va voir sur place si les avis rendus par la Commission des sites sont respectés. Bien plus, les certificats de conformité sont délivrés sans qu'un fonctionnaire ait toujours le temps de vérifier la nature des travaux réellement effectués.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Le Tribunal administratif de Rennes, actuellement, fait la guerre aux associations, accusées d'être chicanières, à cause de la surcharge de travail qu'elles occasionnent aux magistrats.

A titre personnel, je fais partie de la Commission des sites en même temps que je suis professeur de lycée. Mes supérieurs hiérarchiques voient d'un très mauvais œil mes absences de ce fait (3 chaque année, au maximum 4) et ne manquent pas de les répercuter sur mon traitement.

N.B. Il est fréquent que les jugements ne soient pas exécutés par les communes. Nous pourrions citer deux cas, entre autres: une route construite en zone humide et sur le domaine public maritime à PERESTIN; un atelier ostréicole transformé en maison d'habitation à LOCMARIAQUER. Dans ces deux cas, un jugement du Tribunal administratif de RENNES, devenu définitif, et un arrêt de la Cour de cassation, n'ont toujours pas été exécutés !

Interview Odile GAUTHIER

Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

1.- *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

C'est la qualité des milieux, c'est le terrain qui prédominent pour apprécier une situation. Une pollution, ne se mesure pas seulement en quantifiant les rejets.

L'objectif est la diminution de l'impact quel qu'il soit : rejet, affichage, le bruit, tout ce qui agresse l'environnement et les personnes...

En tant que citoyen, ce qui est aussi important que la loi, c'est l'information mise à disposition du public, des données concrètes, claires, utilisables et vérifiables.

Les services télématiques (Minitel) et le développement des outils du multimédia vont permettre à l'avenir de montrer les améliorations, les dégradations...

Prioritairement ce sont les bruits et les nuisances visuelles de tout-type qui agressent et qui sont le plus durement ressentis.

La vigilance des citoyens et des associations doit être exercée sur les élus, l'Administration pour que les lois soient correctement appliquées.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Transfert sur les communes, pourquoi pas, mais il faut garder quelques réserves car la plupart des communes sont trop petites pour gérer des problèmes qui les dépassent géographiquement, techniquement et financièrement. Pour les petites installations, il existe des intérêts trop proches entre un conseil municipal et des exploitants potentiels.

Par ailleurs, il n'est pas admissible d'avoir deux poids et deux mesures, les uns dotés de services techniques et les autres utilisant les services de l'Etat.

A terme, des communes plus grandes, condition minimum, permettraient une meilleure maîtrise des problèmes d'environnement : eau, déchets, risques naturels ... et pourrait permettre un éventuel transfert de compétences.

Qu'est-ce que l'indépendance ?

Qu'est-ce que c'est qu'une installation très polluante ?

Le seuil n'est pas forcément un bon critère d'efficacité, d'appréciation : voir par exemple la concentration d'élevages intensifs, de piscicultures, de carrières de plus de 100 hectares, ...

Il est possible d'améliorer le système actuel en le clarifiant (voir la sortie du prochain Code de l'Environnement regroupant les textes).

La liberté des inspecteurs ? Théoriquement ils sont indépendants. La loi leur confie la totale responsabilité d'apprécier, mais la hiérarchie peut agir différemment. L'inspecteur devrait cependant maintenir son appréciation même si le préfet en a «politiquement» décidé autrement, excluant alors tout avis défavorable de l'Etat au Conseil départemental d'hygiène (CDH).

Y a-t-il vraiment besoin d'une autorité indépendante ?

Exemple : le système anglais dispose pour les grandes installations d'une inspection autonome et spécifique. Cependant, on observe des résultats et des difficultés similaires.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Il manque pour les installations fixes une loi unique sur le modèle des installations classées et qui regroupe toutes ces activités.

La loi sur l'eau est partiellement adaptée pour certaines installations fixes : comment en effet régler l'aspect esthétique des barrages et/ou les bruits des installations annexes sans intégration dans la loi installations classées ?

Il n'existe pas de législation générique sur les installations linéaires : rails, routes, transports d'énergie, canaux. La question des ports reste en suspens car on est en présence d'installations complexes, certaines pouvant être rattachées à la loi du 19 juillet 1976 et d'autres non.

Il y a la conception, la construction, l'exploitation (avec notamment le problème des boues) la surveillance et la maintenance de certains équipements.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'Etat, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'Etat ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Ce n'est pas le rôle de l'Etat d'assurer une maîtrise d'oeuvre des opérations de l'Etat pour des tiers, par contre le suivi de la maîtrise d'oeuvre est une tâche importante. Il est souhaitable d'aboutir à une suppression rapide de cette prérogative qui s'inscrit dans la culture administrative. Il semble que ceci n'ait pas fait l'objet à ce jour d'une réflexion approfondie.

Récemment, la DIREN Centre avait donné un avis à l'EPALA sur le projet du plan Loire, alors que cette direction régionale avait elle-même contribué à l'élaboration du projet moyennant le versement d'une contribution financière importante.

Les services de l'Etat (les D.D.A.F.) conçoivent des STEP, des abattoirs qu'ils contrôlent et peuvent verbaliser ensuite. Ils sont à la fois juges et partis.

Un maire président d'une SEM ou un président d'un syndicat mixte peut être contrôlé et mis en cause par les services de l'Etat qui ont assuré des maîtrises d'oeuvre sous leur tutelle !

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Pas d'avis tranché : en matière notamment d'installations classées, les tiers saisissent le tribunal administratif fréquemment. Des décisions intéressantes sont prises.

Le civil pourrait être mieux utilisé et peut être très efficace, exemple : le référé pour faire cesser un trouble. En présence d'une entreprise non autorisée la juridiction compétente reste le tribunal administratif (arrêt récent de la cour de cassation).

Le juge qui annule au tribunal administratif, en réalité maintient le fonctionnement de l'activité. Il existe aussi la procédure de régularisation. Finalement, peu d'activités disparaissent pour cause de procédure administrative.

Reste le civil, avec des indemnités fixées en proportion des nuisances, des troubles. Cependant, il n'existe pas de très grosses affaires au civil. Si le civil se cale sur le pénal, l'expertise n'est plus à la charge de la victime. Le civil pourrait être donc plus et mieux utilisé.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Tout est une question de moyen. Les moyens n'existent pas pour un suivi installation par installation. Contrôle global avec des partenaires ? Il y a aussi les syndicats professionnels.

La comparaison avec les véhicules ne semble pas adaptée et entièrement satisfaisante. Comment ça va marcher pour les installations soumises à déclaration ?

La procédure d'accréditation est à définir et doit se baser en fonction des compétences et des responsabilités.

Dans tous les cas, il faut l'agrément du ministère de l'Environnement. Ça se met en place et la charge financière devrait être supportable pour des artisans, des commerçants, des PME...

Le résultat de la visite (rapport, avis) n'est pas automatiquement transmis à l'autorité de contrôle. Le résultat sera demandé par l'inspection des installations classées en cas de problèmes particuliers : exemple plainte.

7.a.- Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Ceux qui ont votés les lois, sont aussi ceux qui sont parfois, malgré tout réticents à les appliquer. On parle tellement peu d'environnement dans les élections, qu'on ne perçoit pas comment les élus peuvent se sentir investis d'une autorité dans ce domaine.

La plupart des maires ne souhaitent pas utiliser leur pouvoir de police dans le secteur de l'environnement. Ils l'abandonnent très facilement au préfet, mais qui ne s'en saisit pas pour autant du fait des multiples actions à mener dans le cas de la stricte police de l'Etat.

A l'emploi, non, à la compétitivité à très court terme on peut admettre qu'il existe des difficultés pour certaines entreprises.

7.b. - La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Pour les petites communes, la gestion de l'environnement est quasi impossible. Qui doit avoir le dernier mot ? Les arguments des uns et des autres doivent être pris en compte. Trop d'intérêts particuliers sont entre en jeu. Par contre, c'est l'intérêt général qui est sacrifié ou vice-versa.

8. - Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

L'utilité d'un aménagement ou d'une activité est souvent mal posée et surtout mal démontrée aux opposants éventuels. C'est la compréhension des intérêts «réci-proques» qui doit primer de manière à ce que chacun puisse prendre à son niveau de compétence une décision «éclairée».

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Le préfet juridiquement a une autorité suffisante, tout dépend de sa personnalité. Il ne faut pas remettre en cause le rôle du préfet, sauf à tout faire remonter au ministre.

Dans un cabinet on ne sait pas dire non. Il faut que le préfet soit en matière d'environnement exigeant. Il dispose pour cela de services et de commissions qui rendent des avis. Les CDH ne doivent pas simplement être des chambres d'enregistrement.

L'indépendance d'un préfet est relative, car trop dépendante d'un événement social.

Par exemple : une manifestation «violente» d'agriculteur ou un rassemblement de citoyens contre un projet routier (ou un grand barrage) peut infléchir la décision d'un préfet.

Est-ce le rattachement au ministère de l'Intérieur qui pose un problème (insoluble ?), avec une véritable culture du maintien de l'ordre public qui passe avant tout, donc pour de nombreux préfets avant les questions d'environnement, mais aussi d'autres questions dans de nombreux secteurs. Y a-t-il des risques personnels pour un préfet à prendre des initiatives et des décisions un peu atypiques ?

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Les actions sont bien perçues par l'Administration, mais elles restent trop ponctuelles. Trop peu d'agissements sur le fond, peu de lobbying à l'échelon central et européen. Beaucoup d'associations sont créées pour des affaires locales et France-Nature-Environnement (FNE) n'est pas structurée, elle ne joue pas son rôle de fédérateur, de lobbying stratégique face à l'Administration, vis-à-vis des industriels et des aménageurs.

Oui, si la défense de l'intérêt général est effective. On observe trop de défenseurs pour des intérêts sectoriaux.

FNE, TOS, Eaux et Rivières, FRAPNA: associations relativement actives, mais pas encore suffisamment organisées (manque de moyens). On attend de FNE que son rôle d'interlocuteur auprès des pouvoirs publics s'amplifie, avec un souci d'efficacité qui n'apparaît pas actuellement.

11. - *Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?*

Il faut des gens sur le terrain pour faire appliquer les lois nouvelles. Il faut aussi appliquer tout ce qui existe : on peut juridiquement tout faire, les procédures ne manquent pas. Des dispositions législatives spécifiques peuvent par contre donner des impulsions de nature politique, sur lesquelles les actions administratives peuvent s'appuyer, exemple de la loi déchets de 1992 (la directive européenne cadre de 1979, sur les déchets prévoyait la mise en place de plans).

Benoist GUEVEL

Conseil supérieur de la pêche

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

L'efficacité des législations relatives à l'environnement est toute relative. L'application de la police de la pêche fluviale est globalement satisfaisante pour ce qui concerne l'article L.232-2 réprimant la pollution aquatique; les autres infractions donnent rarement lieu à l'engagement de l'action publique.

La transaction pénale ou la réparation amiable demandée directement aux contrevenants par les parties civiles remplacent souvent le contentieux, ce qui présente l'avantage de prévenir le contentieux et l'inconvénient d'atténuer le caractère dissuasif d'une condamnation pénale rendue publique.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

La police doit demeurer la compétence de l'État. Ce dernier possède les services déconcentrés pour travailler au plus près des affaires et susciter la nécessaire concertation et des établissements publics pour la technique. Ceux-ci devraient être institués tuteurs des milieux dont ils ont la charge et être désignés par la loi pour ester en justice. C'est le cas de l'ADEME, du Conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres, des Agences de l'eau et de la Caisse Nationale des Monuments Historiques et des Sites. Manquent les parcs nationaux, l'Office National de la Chasse (O.N.C.), l'Office National des Forêts (O.N.F.) et le Conseil Supérieur de la Pêche (C.S.P.).

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

La persistance de législations particulières, aux côtés de la loi sur les installations classées et de la loi sur l'eau, rend peu lisible le droit de l'environnement.

La méconnaissance par l'Administration du principe de l'indépendance des législations aboutit à privilégier l'application des grandes lois ou des lois plus récentes, installations classées et eau, au détriment du Code Rural par exemple. C'est le syndrome de «l'arbre qui cache la forêt»...

L'avenir est sans doute à l'édition d'une grande loi sur l'environnement qui fixerait une procédure d'autorisation et de déclaration assise sur une nomenclature unique ; les spécificités des activités ou des opérations pourraient être prises en compte à travers des arrêtés ministériels adaptés. Le système pourrait s'inspirer du droit des installations classées où l'arrêté intégré du 1er mars 1993 est complété par des arrêtés relatifs aux carrières (Arr. 22/09/94) ou aux bâtiments d'élevage.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

La dichotomie entre les services de maîtrise d'oeuvre et les services chargés de protection de l'environnement n'est pas viable au sein d'une même direction. La séparation de ces deux types d'activités est d'ailleurs posée comme règle par la circulaire du 20 août 1993.

Le problème des primes d'ingénierie devrait également être posé.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

L'expérience enseigne que dans le domaine de la pêche en eau douce le juge judiciaire pénal est, parmi l'ensemble des juges, le plus sollicité. Cela résulte du fait qu'une affaire trouve souvent son origine dans un procès-verbal d'un agent asservi. Les associations et les fédérations agréées de pêche se constituent parties civiles lorsque des poursuites sont engagées par le parquet ou utilisent plus rarement ici ou là, la citation directe.

La saisine du juge administratif ou celle du juge civil sont rarement opérées, par méconnaissance d'une part des modes de saisine (mais le guide juridique de TOS aide à combler ces lacunes) et des prérogatives des juges et d'autre part parce qu'elle est conditionnée par une initiative propre. Le contexte juridique dessiné par le nouveau Code pénal qui rend la preuve de la culpabilité des pollueurs plus délicate à rapporter (négligence et imprudence) devrait inciter les parties civiles à se tourner vers le juge civil.

La gravité de certaines opérations ayant des incidences sur le milieu aquatique et générant des effets parfois irréversibles qu'elles emportent justifierait le recours aux procédures d'urgence devant le juge administratif ou devant le juge civil des références.

6. *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le système de «contrôle délégué» de certains établissements déclarés, introduit dans la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, est intéressant. Il ne peut s'affranchir d'une surveillance de l'autorité administrative sur la réalisation de ces contrôles. Sa généralisation aux installations classées à autorisation mérite d'être étudiée, mais ne devrait pas conduire à différer le nécessaire accroissement de l'effectif des inspecteurs des installations classées.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Un élu local ressent légitimement le poids des responsabilités qui lui incombe désormais en vertu de la décentralisation et la complexification de la gestion des affaires locales. L'environnement doit être intégré comme un moteur de l'activité locale, notamment touristique, garant d'un cadre de vie préservé et harmonieux. La quasi généralisation de la responsabilité des personnes morales en matière d'environnement devrait dégager la responsabilité d'un élu et responsabiliser ses collègues dans de nombreuses affaires dont l'élu ne maîtrise pas tous les paramètres.

Les lois protégeant l'environnement sont de nature à générer des distorsions de concurrence dans deux hypothèses :

- lorsqu'elles sont appliquées de manière inégale d'un département à l'autre, d'où la violation du principe d'égalité devant la loi ;

- lorsqu'existe un SAGE dans le ressort géographique duquel les entreprises implantées pourraient se voir imposer des contraintes plus sévères que les entreprises situées à sa périphérie.

7.b. - *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

Les communes de petite dimension doivent bénéficier d'aides techniques et financières et de conseils juridiques apportés par les services de l'État. La coopération intercommunale doit permettre de réaliser les actions en matière d'eau et de déchets respectueuses de l'environnement et à un coût économiquement raisonnable.

& - *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

Dans le cas d'un projet d'intérêt national, la plus large concertation possible doit être menée suscitant la participation de tous les interlocuteurs intéressés. La décision ressort de la compétence de l'État mais doit reposer sur des choix rationnellement définis, après mise en balance des coûts et des avantages.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- *face aux élus et aux groupes de pressions,*
- *face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Les préfets sont situés à l'interface de l'intérêt général et des intérêts sectoriels. La mise en oeuvre des politiques nationales et la satisfaction des revendications locales sont parfois difficiles à concilier. Sans doute convient-il de conforter la tâche des préfets en les assurant du soutien des ministres qu'ils représentent et de renforcer l'obéissance à leur égard des directions départementales placées sous leur direction. A cet égard, il serait intéressant de renforcer le bureau environnement des préfectures pour améliorer la connaissance par le préfet des dossiers et éclairer mieux encore sa prise de décision.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Les associations spécialisées de protection de la nature se voient confier par l'État la mission de défendre l'environnement au nom de l'intérêt général. Leur rôle est perçu comme salutaire. Dans le domaine de la pêche fluviale, elles sont parfois perçues comme concurrentes des fédérations agréées de pêche qui ont également vocation à défendre le milieu aquatique.

Les plus importantes d'entre elles ont l'oreille favorable du ministère de l'Environnement, au détriment de ses établissements publics qui, contrairement aux associations, n'ont pas été associés ni consultés lors de l'élaboration de la loi Barnier. Il y a la dysfonctionnement. Les associations risquent en outre de perdre leur indépendance. Or, un établissement comme le Conseil supérieur de la pêche est porteur bien souvent, à l'instar d'une association, d'une «opinion dissidente» dans les réunions.

11. - *Quelles seraient selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?*

Le système juridique souffre de la sédimentation des textes. La protection de l'environnement gagnerait à reposer sur un système juridique simplifié avec un vrai code de l'environnement, la création d'une nomenclature Environnement unique, l'unification des règles de procédure (exemple en matière de procès-verbaux), la disparition des incohérences de certaines politiques publiques (exemple zones humides).

Observations complémentaires

L'efficacité de la police de l'environnement dépend sans doute de la réalisation des objectifs suivants :

- un meilleur fonctionnement des parquets peu rompus aux affaires d'environnement : manque de formation ; sous-utilisation par le parquet des corps de police placés sous sa responsabilité (gardes de l'Office national de la chasse, gardes du Conseil supérieur de la pêche, ...);
- le développement, sous l'égide des parquets, d'une politique de prévention et d'avertissement dans le cadre de la mission de police en complément de la répression, permettant d'une part de mettre en place des actions de police préventive et d'autre part de conforter l'élément moral des infractions commises par des contrevenants récidivistes ;
- le renforcement de la coopération entre les corps de police généralistes et les corps spécialisés en matière d'environnement, voire la création d'un corps unique de police de l'environnement sous l'égide de «sous-préfets à l'environnement».

Dominique JOURDAIN

Avocat - Maire de Château-Thierry
Les Eco-Maires - Association des maires pour l'environnement

1°. Un constat s'impose: pour les élus et plus particulièrement les maires, **l'environnement** est aujourd'hui au cœur de leurs préoccupations et de leurs décisions.

D'un part, parce qu'il est aujourd'hui admis par tous que la qualité de la vie, le respect de la nature et la protection de l'environnement sont très précieux et que les POUVOIRS PUBLIQUES ont vocation à assurer et parfois même à défendre contre toutes les atteintes qu'une activité humaine, mal pensée, mal contrôlée ou mal intentionnée, peut générer.

D'autre part, dans une commune, le Maire, comme exécutif local ou comme agent de l'Etat, se voit confier par différents textes législatifs et réglementaires des pouvoirs de police importants en matière d'environnement.

Par ailleurs, le maire, animateur de l'action municipale, est amenée à arbitrer ou à faire arbitrer des choix dans lesquels il doit intégrer la dimension environnementale au même titre que les dimensions économiques et sociales.

Les maires sont, depuis longtemps, les "*Messieurs Jourdain de l'environnement*".

Il faut évoquer également que le manque de vigilance des maires peut les conduire à être poursuivis pénalement et condamnés lorsque des atteintes ont été portées à l'environnement. Les textes sont, pour certains, anciens et pour la plupart d'entre eux récents, foisonnantes et complexes, à la jurisprudence encore mal établie.

Dans ce maquis réglementaire, les compétences des élus locaux sont en concurrence ou partagée avec celles du préfet, représentant de l'Etat dans le département.

2°. Une codification plus fine et un toilettage s'imposeront à brève échéance.

Le législateur, dans de nombreux domaines, devra également tenir compte des jurisprudences pénales, civiles ou administratives que l'opinion publique, facilement émue, a pu influencer de manière excessive.

Sur le fond, l'efficacité des lois de l'environnement serait renforcée si le pouvoir de police était exercé par des organismes indépendants des autorités qui instruisent les dossiers, délivrent les autorisations et, d'une manière générale, participent aux décisions qui mettent en cause l'environnement.

Les atteintes à l'environnement apparaissent bien comme des atteintes aux droits de l'homme de vivre dans des conditions compatibles avec la santé et le respect du cadre de vie. C'est une question d'ordre et de sécurité publics et c'est à l'Etat que revient la mission de les assurer.

Enfin, l'interdépendance des questions d'environnement doit à l'évidence conduire les communes à se regrouper en systèmes de coopération intercommunale. C'est ce à quoi elles sont d'ailleurs invitées par la loi du 6 février 1992 dite sur l'Administration territoriale de la République, qui retient, avec l'aménagement de l'espace, l'environnement comme une compétence obligatoire des communautés de communes.

De même, dans certains domaines, le département apparaît comme la bonne dimension de gestion pour l'environnement. La loi devra être modifiée dans ce sens.

Les questions d'environnement sont des questions transversales de l'action publique. Même si au sein d'un gouvernement les ministres chargés de l'Équipement, des Transports, de l'Industrie et... de l'Environnement, arrivent à coopérer, les arbitrages ne sont-ils pas souvent faits au détriment du dernier ?

Ne faut-il pas, à brève échéance, un ministère de l'Environnement fort, doté d'une administration centrale de poids et d'une administration territoriale avec des pouvoirs lui permettant de superviser et de coordonner avec autorité l'ensemble des pouvoirs de police et d'autorisations, aujourd'hui disséminés dans les différents services extérieurs de l'Etat: DDAF, DDE, DIREN, DRIRE...

Claude LANDAIS

NESTLE FRANCE - Direction environnement

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Dans l'ensemble, bonne efficacité - localement, notre administration de contrôle, la D.R.I.R.E., est souvent plus sévère avec nous (industriels) qu'avec les autres pollueurs puisque, médiatiquement, ce sont les industriels qui polluent. Néanmoins, dans la mesure où nous apportons la preuve de nos efforts et résultats, nos relations restent courtoises.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Il faudrait définir clairement qu'elles doivent être ces compétences. D'autre part, pourquoi se limiter aux communes ? Il faudrait que les entreprises aient les mêmes droits.

«Confier à une autorité indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes», c'est, me semble-t-il, la définition du rôle de la D.R.I.R.E.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Les législations particulières à certaines industries permettent de mieux coller à la réalité ; elles sont simplificatives. Une législation unique nécessiterait d'être exhaustive, donc très lourde.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

D'accord avec votre proposition de séparer les fonctions de police de l'environnement et de maîtrise d'oeuvre, en particulier pour la DDE et la DDAF, d'autant que l'Environnement n'entre pas toujours dans leur domaine de compétence.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

L'appel systématique aux juridictions judiciaires peut sembler momentanément plus efficace mais il crée un climat de guerre incompatible à long terme avec la notion même d'environnement qui réclame un consensus mutuel périodiquement remis en cause, en fonction des contraintes nouvelles qui risquent d'avvenir.

La médiatisation d'une action n'est pas forcément une preuve de son efficacité dans un domaine où la ténacité est de loin plus efficace que les «coups».

6 - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

*De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?
Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?*

Il convient d'être très prudent; en effet il ne faudrait pas que le remède soit pire que le mal. En général, c'est celui qui paye qui commande ; le risque est donc que l'organisme contrôleur (qui sera payé par l'entreprise qu'il contrôle) ne puisse pas, s'il veut survivre, faire un rapport négatif. Ce risque devient inacceptable avec les installations « autorisées ».

7. a .-Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7. b .-La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Toute loi est une contrainte; le coût de la protection de l'Environnement n'est vraiment très sensible que lorsqu'on traite le problème après coups (end of the pipe). La prise en compte des problèmes environnementaux, dès l'origine, n'est pas contraire à l'emploi.

9.- *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement:*

- face aux élus et aux groupes dépressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

C'est difficile de répondre à leur place ; cependant, il semble effectivement avoir une influence déterminante.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

L'attitude des industriels face à ces actions dépend de la forme et du fond. Pour le fond, les preuves étant fournies, il n'y a pas de contestation et en général l'industriel tient compte des remarques et suggestions faites par l'Association.

En ce qui concerne la forme, il est évident que la discussion est préférable avant d'alerter la presse ; il ne faut pas systématiser l'attitude de certains industriels polisseur avec l'ensemble de la profession - et je pense qu'un « mauvais compromis vaut toujours mieux qu'un bon procès ».

11. - *Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?*

La protection de l'Environnement ne relève plus des lois, décrets, ... qui sont suffisants mais d'une prise de conscience collective qui passe par une meilleure connaissance des problèmes de chaque partie prenante. Par exemple, pourquoi associer systématiquement «industrielle» à pollution ? Pourquoi condamner le plastique a priori ? Pourquoi ne pas ramener à la maison, dans sa poubelle, les reliefs d'un pique-nique ? Pourquoi jeter la boîte de coca vide dans les rails des trains de banlieue ? Pourquoi jeter son mégots de cigarette dans la rue ? Pourquoi demander des petits emballages individuels pour ensuite critiquer leur encombrement ?

Interview Jean-Luc LAURENT

Directeur de l'Eau - Ministère de l'Environnement

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Qu'est-ce qu'une loi sur l'Environnement efficace ? L'objectif de la loi et le respect de la loi sont deux choses à différencier. Dans une loi on fixe des objectifs. Il y a des règles de droit à respecter, des opportunités. Il faut des objectifs clairs. Dans la loi sur l'eau on trouve deux articles qui fixent l'esprit de la loi et ensuite un dispositif juridique et technique. Certains dispositifs se révèlent plus efficaces que d'autres à l'usage.

En terme d'effet sur l'environnement prendre du recul est une nécessité. Comment devrait être apprécié l'efficacité ? L'état initial de l'Environnement est aussi important que l'efficacité des lois qui le protège.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Dans des domaines concrets comme l'assainissement le raccordement des effluents industriels est un problème. Certaines communes ne font pas de police sur ces raccords, d'autres la font bien. Règles financières, surveillance du réseau, protection de l'efficacité du système d'épuration sont autant de facteurs qui concourent à la bonne marche des installations de dépollution. Par exemple la ville de Strasbourg a veillé à ce que les ateliers de friterie ne perturbent pas le fonctionnement des installations. Les ateliers de charcuteries doivent aussi, impérativement, veiller à ne pas polluer le fonctionnement d'une station d'épuration. Dans certaines installations on décèle la présence de métaux dans les boues, comme à SOUFFLHEIM célèbre pour ses poteries vernissées par une couleur au plomb, ce qui pose de graves problèmes de valorisation de ces boues enrichies de plomb.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Nous constatons l'existence de deux intérêts concurrents de l'État. Un arbitrage paraît préférable à une décision sévère qui ne sera pas respectée. De plus il y a conflit entre deux patrimoines rares : l'environnement et certaines ressources exploitées.

En matière d'hydro-électricité, activité très agressive, on s'appuie sur deux textes - contradictoires - comment dans ces conditions exercer la police ? Il s'ensuit un arbitrage. Les décisions «sévères» seront-elles respectées ? Je n'en suis pas sûr. D'où la nécessité d'organiser cet arbitrage sous la forme de règles de droit.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Il faut une séparation entre maîtrise d'oeuvre et mission de police. Les mentalités doivent évoluer et cela commence à entrer en application. La Justice ne souhaite pas que des agents soient commissionnés par les parquets pour exercer des fonctions de police, dès lors qu'ils ont des responsabilités de maîtrise d'oeuvre ou de conduites de travaux.

Selon mon analyse ce n'est pas la recherche de rémunérations (accessoires) qui motive forcément la maîtrise d'oeuvre. Actuellement ce n'est pas le quantitatif qui l'em-

porte, mais l'exercice de compétences qui attire les ingénieurs. On peut séparer nettement mais pas abandonner totalement. La clarification est certes nécessaire mais pas d'opprobre sur les services de l'État, dans lesquels il y a des ingénieurs compétents.

Le message vers la maîtrise d'oeuvre doit mettre en évidence d'une part la fonction régaliennes de police administrative, qui appartient à l'État, et d'autre part l'incompatibilité qu'il y a à être juge et partie.

5. - En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Parmi les voies contentieuses qui sont offertes il ne faut surtout pas abandonner la juridiction administrative. Cette voie permet de mettre en cause la responsabilité de l'État. Les juridictions civiles sont incomptétentes pour accorder des dommages en réparation d'une faute de l'État. C'est incontournable. Par ailleurs les lois se confortent grâce à la jurisprudence et seul ce contentieux permet de générer une jurisprudence sur les attributions de l'Administration, sur l'étendue des pouvoirs de l'État et de contribuer ainsi à la régulation de la vie sociale.

Le droit administratif permet d'attaquer une décision, mais pas celui qui est signataire de l'acte.

Le contentieux pénal crée des drames personnels. Il est à résérer dans les cas les plus graves, les plus flagrants. Il peut cependant participer à accélérer le règlement de situations à la fois délictueuses sur le plan du droit, mais aussi comportant de graves atteintes à l'environnement.

La Justice civile est évidente pour le préjudice matériel causé par une personne morale ou privée.

Puisque vous parlez d'associations dans cette question précisons qu'une distinction existe entre les associations à but ponctuel - consommateurs, riverains - et des associations nationales qui visent dans leurs actions l'intérêt général.

Si le tribunal civil peut mettre fin à des troubles manifestes, le tribunal administratif permet d'obtenir le sursis à exécution sur une décision qui est susceptible d'entraîner des dommages irréparables, mais qui peut aussi faire l'objet ultérieurement d'une annulation au fond.

7.a. - Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7. b .La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

La protection de l'Environnement, bien conduite, ne nuit pas à la création d'emplois. On induit des effets localement bien sûr, des effets sur le patrimoine y compris privé, donc sur la valeur marchande. La mise en valeur d'un patrimoine, prenons l'exemple de l'Irlande, qu'une association comme TOS connaît bien, le succès économique de la valorisation du patrimoine pêche est évidente. La protection des milieux piscicoles comporte un aspect économique indéniable.

Le bilan global du 6ème programme des Agences de l'eau c'est 33.000 emplois créés. L'entretien des cours d'eau, bien conduit par des méthodes douces, de façon quasi artisanale, par le «jardinage» et par des techniques végétales appropriées, pourrait générer plus d'emplois dans ce secteur, que si l'on adopte la méthode des travaux publics classiques ou des travaux ruraux entrepris à l'aide d'engins de terrassements et des moyens très lourds.

Il est clair que la petite taille des communes constitue un handicap en France et qu'il en résulte des difficultés.

Je suis persuadé que les services de l'État, bien associés au Conseil général, peuvent avoir des effets positifs sur la protection de l'environnement.

Le coût de l'environnement doit peser sur l'entrepreneur en matière de dépollution. Il ne peut pas incomber aux communes qui, de toutes les façons, n'ont pas les moyens ni la vocation à se substituer au secteur privé.

Dans ce domaine la mutualisation est envisageable, les villes vers les campagnes, les Conseils généraux vers les agences de l'eau. Les mécanismes de mutualisation existent. Il faut donner aux communes les moyens de participer étroitement à la protection de l'environnement.

& - Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

On est quand même dans un état de droit, mais celui qui prend la décision le fait avec un certain nombre de critères qui ne font pas l'unanimité ou très rarement. Comment faire pour que la Société fonctionne bien. A mon avis deux chose : la transparence est nécessaire et il faut envisager la rétroaction, c'est à dire la remise en question de ceux qui décident.

Des procédures d'arbitrage sont prévues par les lois. En dernier recours le tribunal administratif peut trancher et annuler.

Les préfets disposent de l'autorité nécessaire, mais la pluralité des politiques publiques complique les situations, d'où arbitrage lorsque une autre dimension de l'intérêt public vient à l'encontre de l'environnement.

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Comme on vient de le voir à la question précédente les préfets ont l'autorité, mais il y a plusieurs politiques publiques. Si une politique publique s'oppose à l'environnement il faut recourir à un arbitrage.

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Il est clair que les associations, même d'intérêts locaux spontanés, représentent une partie de l'opinion et il est normal qu'elles s'expriment. L'État ne sait pas toujours entendre et n'a pas toujours une capacité d'écoute suffisante. Lorsque les associations ont des buts plus généraux il est bien évident que la mission d'intérêt général ne fait pas de doute.

Beaucoup d'importance est accordée actuellement par le ministre de l'Environnement au droit de recours des citoyens et des associations, qui s'inscrit largement dans les lois de l'environnement.

Dans la loi sur l'eau les associations ont les mêmes droits que dans la loi sur les installations classées. Le délai de recours est aussi long.

Si en matière d'urbanisme la loi a deux objectifs, laisser construire et protéger, par contre dans les lois d'environnement la protection est essentielle ce qui explique que le cadre Juridique du contentieux soit plus favorable.

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Il faut élaborer un système juridique dans lequel l'État définit bien les objectifs en matière de police. Il ne faut pas se faire d'illusion, l'arbitrage s'opérera. Il faut donc l'organiser de façon objective et démocratique. La loi doit prévoir une gestion équilibrée des ressources.

Il faut distinguer la fonction de proposition de la fonction de décision. Le Conseil départemental d'hygiène joue un rôle important. Toute décision prise peut être déférée devant le Tribunal administratif, soit par le bénéficiaire, soit par un tiers qui peut être une association agréée.

Dans le cas du plein contentieux on peut considérer qu'il peut y avoir erreur d'ap-

préciation. Ce n'est jamais jugé par oui ou par non. Il existe des conditions techniques de fonctionnement que le tribunal administratif peut modifier pour rendre le projet plus acceptable.

Il faut organiser la transparence sur l'état de l'environnement, avec l'accès à des sources de données, mais aussi prévoir la transparence sur la décision (avec des dispositions qui permettent de veiller à son application).

L'accès télématique est pour bientôt, avec de plus en plus de données disponibles sur l'eau par exemple.

Pour conclure il faudra toujours établir une distinction entre les aspects politiques et techniques.

Raymond LEOST

Vice-président de FNE

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Les associations soucieuses de la légalité républicaine entendent agir pour l'application des lois et règlements, et si cela n'est pas suffisant, intervenir pour demander leur modification. Une loi inapplicable se révèle contraire à son objet.

Les élus nationaux adoptent des lois sans discerner avec pertinence leurs effets. Ne pas confondre efficacité et effectivité.

Une loi est effective lorsqu'elle a atteint l'objectif social pour lequel elle a été établie. Lorsqu'elle manque son but, elle est inefficace.

Une loi est efficace lorsqu'elle est appliquée, pourtant elle peut être inefficace. Dès lors qu'une loi devient efficace, c'est à dire qu'elle est appliquée, les destinataires entendent la réformer.

Ce n'est pas seulement en terme d'efficacité que le problème doit être seulement posé mais aussi en terme d'effectivité.

Exemple : la réglementation de la chasse en droit interne se montre inefficace et ineffective. En revanche, le droit européen devient efficace et effectif en matière de chasse (loi anti-chasse).

C'est encore toute la politique minimalistre des normes techniques quant aux normes d'émission et des normes de qualité des milieux naturels.

Plus grave, c'est l'indigestion textuelle que l'on subit. Une réglementation simple (tel que l'article L.232-2 du code rural) démontre son efficacité.

On observe que les règlements techniques sont élaborés dans des conditions illégitimes entre administrations et destinataires de la règle. Ainsi, au comité national de l'eau, les débats sont réduits à des observations des associations de protection de la nature remettant en cause des accords antérieurs.

Ajoutons que par circulaire le ministre de l'environnement détourne parfois les termes de la loi (c.f. loi motoneige et loi 4x4).

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Les lois de police spéciale doivent relever des services de l'État. S'agissant des mesures de cessation des infractions, elles doivent rester entre les mains des Préfets (consignation, exécution d'office). En revanche, les mesures punitives (amendes) pourraient relever d'une autorité administrative indépendante.

Il n'entre pas dans la mission normale d'une autorité exécutive d'exercer une fonction de punir (c.f. amende infligée par le ministre de l'Environnement en cas d'irrespect des garanties financières, amende publicitaire). Se pose le problème de la dépénalisation éventuelle des agissements.

En matière de publicité (loi 79), le maire agit au nom de l'État et non au nom de la commune. Le préfet doit intervenir en cas de carence de l'État.

En dehors de cette hypothèse qui n'appelle pas de services techniques pointus, il est hors de question de déléguer l'exercice d'une police spéciale technique (les communes bénéficient de la taxe professionnelle, proximité des électeurs).

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

L'exercice par une autorité indépendante suppose la mise à disposition d'un corps technique qualifié. Qui le définira ?

Bon nombre de polices techniques auraient pu être intégrées dans le champ de police cadre des installations classées (stockage de gaz, mines, sauf appropriation foncière,...).

Complications inutiles et manque de lisibilité sont autant d'obstacles à l'application des lois.

4. - On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'œuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'œuvre sur les crédits du budget général ?

La confusion des missions de police et des missions de conseil est source d'inapplication de la loi. Ceci est vrai pour les DDE, DDA mais cette ambivalence existe aussi pour les DRIRE, DSV chargées à la fois d'instruire les demandes d'autorisation, où les prescriptions auront été négociées, et de les contrôler.

La solution : que le Conseil Général établisse une direction départementale d'assistance technique aux communes par mutation du personnel de la DDE et DDA à la fonction publique territoriale. Parallèlement, instituer une direction départementale de l'environnement et du patrimoine, une direction de l'hygiène publique. La revalorisation des missions de police va de pair.

Voir les propositions de Guy Malandin.

5. - En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Plus exactement, la tendance des associations est de saisir le juge pénal (et non le juge civil) au lieu de saisir le juge administratif devant lequel les procédures sont trop longues et inefficaces (victoire à la Phryrus 10 ans plus tard !).

Sauf à ce que la loi de 1995 qui lui permet d'adresser des injonctions à l'État et aux collectivités publiques soit effectivement un réel progrès.

La solution : privilégier le juge des référés et le juge civil !

6. - La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

La loi BARNIER institue un système de «surveillance déléguée» pour les installations soumises à déclaration. En d'autres termes, l'autosurveillance déjà existante en matière d'installations soumises à autorisation est officialisée. Cette solution pose plusieurs problèmes de fond :

- les travaux et résultats appartiennent à l'exploitant ;
- c'est une façon déguisée de répondre à l'insuffisance des effectifs des inspecteurs des installations classées ;
- paradoxalement, les tarifs de base de la redevance (I.C.) n'ont pas été généralisés et ne s'appliquent pas aux installations agricoles ;
- ce système n'incite pas les inspecteurs des installations classées à effectuer des contrôles. Mieux, ils se servent des résultats des organismes agréés par l'administration pour établir un procès-verbal d'infraction. Non seulement ils n'ont ni constaté ni entendu personnellement l'auteur de l'infraction, mais le principe de la présomption d'innocence interdit d'utiliser comme moyen de preuve des pièces exclusivement produites par l'accusé. Il bénéficie du droit de ne pas s'autoincriminer (CEDH, 1993 FUNKE).

7.a .- Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exer-

cice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Les élus voient dans les lois des contraintes, des obstacles dans une Société de plus en plus libérale. Mais le laisser-faire aboutit à une pollution générale des eaux en Bretagne. Nous ne sommes pas en Grande-Bretagne, où la concertation débouche sur des résultats pertinents. En France, elle sert de prétexte, de facette, d'alibi.

7.b. - La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Le morcellement communal constitue un obstacle à la prise en compte des préoccupations environnementales. Les communautés de communes qui peuvent retenir comme compétence l'environnement devraient remédier à ce problème.

8. Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

La divergence ne doit pas se résoudre par l'élu ou par l'Administration. Il y a une loi à respecter. Elle doit l'être.

Dans le cadre des compétences dévolues par la loi, un référendum d'initiative populaire doit être organisé, une large concertation entreprise, pour que l'élu décide.

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ...?*

Les préfets ne disposent plus de l'autorité morale (juridique oui) pour faire observer les lois. Depuis la décentralisation, les élus n'ont pas compris qu'elle s'exerçait dans le cadre de la loi. La décentralisation n'est pas le laisser-aller.

Ajoutons que les citoyens et leurs groupements demeurent les grands oubliés de la décentralisation, même si la loi de 1992 sur l'organisation territoriale de la République a gommé les lacunes les plus criantes

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

L'action des associations de protection de la nature est de façon générale regardée comme nécessaire par les préfets, pour servir de contrepoids aux lobbies industriels, économiques et financiers. Mais c'est une présence minimale qui est souhaitée. Elle doit demeurer à la limite de la survie, elle ne doit pas être trop puissante.

Stricto sensu, les associations de protection de la nature n'exercent pas une mission de service public. Cette notion est différente de l'intérêt général. Elles ne disposent pas de prérogatives de puissance publique et n'agissent pas sous le contrôle d'une personne qui leur aurait délégué une pareille mission.

En oeuvrant pour l'intérêt général, elle collabore aux politiques publiques de l'environnement, ce qui est différent.

Une certaine reconnaissance de ce contre-pouvoir existe par l'agrément et plus récemment par le congé de représentation. Mais beaucoup d'efforts restent à entreprendre pour organiser un système de déductions fiscales pouvant se substituer aux subventions.

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Il conviendrait de rejeter les institutions qui dérogent la loi de 1901 pour échapper aux lois du commerce et à la comptabilité publique.

- Première réforme : interdire le cumul responsable d'association et élus et agents publics lorsqu'elles sont en rapport avec l'activité professionnelle ou sous le contrôle.
- Deuxième réforme : la simplicité apparaît nécessaire !

Germain LEYNAUD

Ingénieur général du GREF

1. *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

A l'exception des militants associatifs et de quelques citoyens «éclairés», l'ensemble des acteurs juge «assez efficace» la législation sur l'environnement. Les décideurs ont dans l'ensemble «bonne conscience» (cf. Commission d'évaluation des politiques publiques sur les zones humides).

2. *- Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Il serait effectivement nécessaire de confier à une autorité réellement indépendante une compétence en matière d'installations posant de graves problèmes d'environnement ou de grands équipements. Cette autorité «morale» et non administrative stricto sensu (bien que disposant de moyens fournis par l'Etat) pourrait et même devrait être chargée de l'évaluation des politiques publiques et des études d'impact stratégiques.

3. *- La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Il est nécessaire d'adapter les modalités d'application à chaque activité, mais la trame générale, la démarche devrait suivre un guide harmonisé et les procédures relatives à un même projet touchant à diverses réglementations devraient être fusionnées dans une seule ainsi qu'il est déjà réalisé pour les aspects installations classées - police de l'eau.

4. *- On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Il serait éminemment souhaitable de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général et cela rejoint les souhaits des fonctionnaires concernés. Il faut savoir que dans bien d'autres domaines (enseignement, impôts, ...) on a créé des rémunérations complémentaires dont l'origine est tout autant contestable !

Ceci dit, la cause principale des «mauvaises applications» ne réside pas pour l'essentiel dans le cumul des fonctions police-aménagement mais plutôt dans l'insuffisance de la formation, y compris sur le plan technique (conceptions et méthodes erronées par exemple en matière de dynamique fluviale pour les aménagements hydrauliques).

De toutes façons les ressources financières à consacrer aux aménagements sont limitées. On pourrait donc dépenser «autrement» sans rien changer aux problèmes de rémunération des agents.

Une autre cause importante réside dans la sectorisation des compétences sur les plans géographique et thématique qui empêche de réaliser la gestion dans le cadre des unités fonctionnelles (le bassin versant pour l'eau).

Par ailleurs, la délivrance au «coup par coup» et individuellement des autorisations et encore plus, les seuils d'exemption ou la limitation à simple déclaration s'oppose à la prise en compte du «cumul des effets» lié à la multiplication de pressions même modestes !

A cet égard, la généralisation de la démarche «installations classées» dans la loi sur l'eau est très criticable !

5.· *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Il est regrettable de «délaisser la Justice administrative», néanmoins le recours systématique aux juridictions pénales et civiles est de nature à infléchir l'attitude de l'Etat en matière d'application des textes sur l'environnement. En effet, on va voir de plus en plus d'acteurs condamnés par ces juridictions se retourner contre l'Etat (exemple des distributeurs d'eau en Bretagne).

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le contrôle délégué est acceptable s'il est assorti d'un suivi plus rigoureux et soutenu des milieux et de vérifications et contrôles inopinés et approfondis chez les «délégués» avec sanctions éventuelles, l'abus de confiance doit être puni !

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

L'attitude actuelle des élus est compréhensible car l'environnement est assimilé à tort à la seule protection statique de la nature. Il faut faire comprendre à tous les acteurs que les fonctions (exemple pour les bassins versants : régulation des débits, auto-épuration, transfert des sédiments et de l'eau,...) exercées par les écosystèmes constituent la branche sur laquelle sont installées les activités humaines, y compris les activités futures; donc ne pas scier ladite branche ! La gestion actuelle n'est pas seulement dommageable à la nature, elle génère des pertes économiques considérables (exemple des inondations), elle entraîne déficits et pertes de compétitivité.

Le développement durable, au moindre coût, nécessite une gestion des systèmes «en bon père de famille». Ceci dit, il faut établir une solidarité effective et financière entre les acteurs, entre ceux qui détiennent un patrimoine utile et (ou) nécessaire à l'épanouissement et au maintien des fonctions des écosystèmes (qui doivent être protégés d'où contraintes légales) et ceux qui profitent et managent ces fonctions (argent, emploi) grâce aux activités qu'ils développent.

La situation actuelle réserve aux uns les contraintes (peu compensées), aux autres les bénéfices (peu imposés). Cette situation est intenable (cf. annexe au questionnaire).

7.b - *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

Non.

8. - *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

L'intérêt national ou au niveau de l'écosystème doit avoir le dernier mot mais sous réserve de l'instauration de la solidarité effective décrite ci-dessus. Il faut une mutualisation des projets et des contraintes pour réaliser un véritable aménagement du territoire.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- face aux élus et aux groupes de pressions,

- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?

Les préfets (et les autres fonctionnaires) ne disposent pas d'une autorité suffisante pour les raisons invoquées aux questions 1, 2, 4 et 7.

Il leur manque une formation valable (technique et socio-économique) en matière de fonctionnement des écosystèmes, de l'évaluation financière réelle des projets (coût définitif, transfert des charges vers la collectivité, ...).

Ceci explique peut-être une faible motivation en général !

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Pour les administrateurs «motivés et conscients», l'action des associations apparaît comme souhaitable pour rétablir un certain équilibre face à la pression économique.

Pour de nombreux acteurs, cette action est tolérée mais peu goûtee.

L'action des associations constitue une mission de service public plus ou moins bien remplie selon la compétence et le dynamisme des militants.

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Changer la tête des gens avant de changer les lois ! Cesser d'abord de s'abriter derrière une fabrication continue et surabondante de textes.

Commencer par appliquer intelligemment et réellement ce qui existe !

Cela nécessite (notamment) :

- une formation valable des décideurs en matière de fonctionnement des écosystèmes à mettre sur le même plan que les autres connaissances professionnelles. Cette formation ne doit pas être optionnelle mais obligatoire pour tous les gestionnaires ;

- une motivation adéquate (relevant de la formation);

- l'introduction d'une «carte pression économique» par l'internalisation des coûts externes dont on parle beaucoup sans jamais la réaliser. Pour l'instant, les destructeurs des écosystèmes bénéficient d'une véritable prime (y compris sur le plan fiscal), les dommages restent, eux, à la charge de la collectivité ! A noter à cet égard que les redevances Agences de l'Eau ne correspondent qu'à une faible part des coûts de pollution et agressions diverses, il s'agit pour l'instant d'une mutuelle douce et aimable où le consensus se fait sur le dos des hydrosystèmes !

- la prise en compte du cumul des effets dans le cadre d'unités de gestion cohérentes (exemple le bassin versant pour l'eau). Les SAGE destinés en principe à cet objectif sont peu avancés, peu innovateurs et peu contraignants par rapport aux nécessités actuelles.

En outre, il convient de généraliser le principe de l'étude d'impact et son application aux politiques publiques (surtout celles recélant des aspects incitatifs). Ces études d'impact stratégiques portant sur les politiques, plans, programmes devraient être confiées à une autorité réellement indépendante des administrations et des élus. Elles devraient comprendre un volet financier approfondi portant sur les coûts réels, les incidences sur l'emploi, sur les finances publiques. Les justifications actuelles des projets sont le plus souvent sommaires, fausses et même débiles !

Interview Yves MARTIN

Ingénieur général des mines - A occupé les fonctions de directeur à la DRIRE région Rhône-Alpes, d'adjoint à la direction des mines, de directeur de l'agence de bassin Artois-Picardie. Il a été l'un des rédacteurs de la loi de 1964 sur l'eau.

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

J'ai beaucoup réfléchi sur le rôle fondamental des agents de police judiciaire et plus particulièrement sur le thème suivant que je cite comme exemple. En matière de sécurité minière pour éviter un risque on a superposé toute une série de mesures de précaution redondantes: le lien est tenu entre le manquement à l'une de ces précautions requises dans un règlement et un accident potentiel. Si l'on dresse procès-verbal face à une telle infraction, en l'absence d'accident, on observe qu'aucun tribunal ne condamne. Il en résulte un amoindrissement de l'autorité de l'administration de contrôle qui renonce à verbaliser.

Qui influence l'autre dans le dialogue exploitant et Administration?

J'ai une expérience professionnelle entre le ministère de l'Industrie et le ministère de l'Environnement, ayant suivi les politiques publiques en matière d'énergie et la mise en place des polices administratives et techniques.

J'ai regroupé 3 questions, 2. 6. 7 a qui traitent de mêmes sujets, la question 7 ayant un lien avec la précédente.

Depuis très longtemps j'ai la forte conviction que dans la législation installations classées il faut distinguer deux groupes. Il y a les installations qui ne posent que des problèmes de voisinage, l'intérêt local de l'activité ne faisant aucun doute. Dans ce cas c'est le maire qui devrait détenir les pouvoirs de police administrative attribués actuellement au préfet.

Par contre dans le cas d'une activité qui comporte des nuisances dépassant le cadre local, avec un intérêt économique qui va bien au-delà, le niveau du préfet s'impose.

La direction du budget, au niveau de l'Etat, n'est pas en mesure d'apprécier combien de fonctionnaires il conviendrait d'affecter au contrôle de ces petites installations d'intérêt local. Le maire serait plus apte à apprécier si l'opinion locale est prête à payer un fonctionnaire de plus pour que leur contrôle soit effectué.

Le nombre des installations classées - soit soumises à déclaration plus de 90 %, soit soumises à autorisation - est considérable (plus de 500 000). L'Etat est submergé et l'on constate un non-contrôle de trop d'installations.

Si une autorité locale disposait de ce pouvoir de contrôle cette même autorité se doterait de personnel de surveillance. Je crois qu'il existe une demande localement à laquelle on pourrait répondre.

Bien sûr se pose, pour mettre un tel système en place, la dimension des communes. Si on prend l'administration des communes en l'état il est impensable d'organiser ce transfert de compétence. Seules les communes disposant d'une taille suffisante seraient concernées. La liste pourrait en être établie par un décret en Conseil d'Etat.

Des communes importantes, en milieu urbain, se sont vu déléguer certaines compétences dans le domaine de l'hygiène... En matière de déchets on s'achemine vers une compétence des villes ou des communes regroupées dans un syndicat inter-communal.

A partir d'une série d'éclairages on peut dire qu'il y va de la compétitivité de la France de supprimer une grande partie des communes. Bien sûr il faut y préparer l'opinion et une volonté politique doit exister. Cette réforme a eu lieu dans l'Europe des douze, sauf en France.

Il y a deux niveaux d'administration pertinente, le canton et l'agglomération, pour organiser la vie locale, traiter les problèmes d'urbanisme et d'environnement, contrôler les installations classées d'intérêt local. La région est-elle à la bonne échelle pour gérer les solidarités économiques locales ?

Le pouvoir communal est trop petit pour une bonne organisation. Il s'agit d'une question fondamentale à traiter, à solutionner et toute occasion de la dire paraît devoir être mise à profit.

La loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui prévoit un système de contrôle délégué est, sur ce point, un mauvais succédané des propositions que j'ai faites. L'inspecteur des installations classées n'a pas et n'aura pas les moyens d'exercer sa mission de surveillance et de contrôle. La solution qui consiste à déléguer le contrôle de certaines installations à des organismes de droit privé allégera le financement pour l'Etat, mais ne réduira pas le coût final et n'améliorera pas l'efficacité par rapport à ce que saurait faire l'administration des communes, qui auraient la bonne taille pour traiter ce problème comme beaucoup d'autres. Je suis persuadé qu'en ce qui concerne l'indépendance et la qualité du contrôle, la compétition va s'installer entre les prestataires, au détriment de la qualité du service.

Un agent municipal placé sous l'autorité du maire peut très bien exercer ce type de contrôle.

4. - On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'Etat, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'œuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'Etat ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'œuvre sur les crédits du budget général ?

Je réponds non à la première partie. La deuxième partie de la question est mal formulée. Il ne s'agit pas de transférer des règlements, il faut que les DDAF et les DDE cessent d'être des bureaux d'études. Est-ce opportun au plan économique ?

L'ingénierie publique fait une concurrence déloyale au secteur privé. Elle intervient pour le compte des collectivités locales alors que les agents sont déjà en partie payés. Elle nuit à l'ingénierie privée: exemple les activités développées par le BRGM, le laboratoire des CETE. Les fonctionnaires doivent s'en tenir à exercer des fonctions régaliennes.

Les agents ne doivent plus être concepteurs et contrôleurs.

5. - En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Je suis très étonné par cette question. Mon sentiment est inverse et la tendance associative me paraît toujours être favorable à la juridiction administrative.

Il existe une différence entre une centrale nucléaire et une activité locale à l'origine de troubles de voisinage. Pour tous les problèmes de voisinage, bruits, odeurs, fumées, poussières, il faut éviter que les plaignants se retournent contre l'Etat. Si le "voisin" est une installation classée une pression considérable va être exercée pour que la DRIRE intervienne, pour que le préfet prenne des prescriptions et des mesures complémentaires, pour qu'une injonction administrative soit délivrée... Les inspecteurs des installations classées, très sollicités pour ce type de conflit, passent trop de temps à tenter de régler des problèmes de voisinage.

Il semble préférable d'orienter les plaignants vers la juridiction civile où l'on peut obtenir de fortes indemnités. S'il faut faire de la publicité en faveur du judiciaire, il est souhaitable cependant d'éviter les excès observés aux Etats-Unis où le foisonnement du contentieux bloque l'activité. En France on ne va pas assez loin, pourtant la jurisprudence existe.

Ce sont les bruits, les odeurs, les fumées qui déclenchent des plaintes. Il y a très peu de plaintes pour les problèmes majeurs, pour des risques, contre des installations dangereuses. Les associations, en général, s'intéressent peu à des problèmes difficiles et peu visibles .

Je vous cite l'exemple d'une demande d'un chimiste, au titre des installations classées pour la production de phosgène - gaz de combat dérivé du chlore - produit toxique très violent. D'où la nécessité de construire un atelier conçu comme une centrale nucléaire.

Obtenir la réalisation d'un sas de confinement - donc augmenter la sécurité - a été une partie de bras de fer avec l'exploitant. L'opinion ne s'est pas manifestée, ni les associations, pourtant en Rhône-Alpes il y a la FRAPNA qui est très active. Aucune observation n'a été formulée lors de l'enquête publique contrairement à ce qu'espérait la DRIRE. S'il y avait eu des odeurs et des bruits l'opinion se serait manifestée.

Le temps passé à régler des petits litiges de voisinage se fait au détriment des problèmes plus importants. En conclusion évitons de prendre tout le temps des inspecteurs des DRIRE pour participer étroitement à la solution de troubles de voisinage.

Comment faire pour que les associations militent sur les meilleurs sujets, questions et affaires ? Elles sont souvent absentes dans les enquêtes publiques, au niveau de la prévention ou de la prévision des risques. N'oublions pas de prendre en compte un impact lointain dans le temps, et ne mettons pas l'accent uniquement sur les inconvénients chroniques.

Entre les intérêts locaux, ou particuliers, face à un intérêt général il faut trouver le bon niveau d'intervention.

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Les préfets sont des fonctionnaires admirables à qui l'on demande d'exercer une mission impossible. On en fait les patrons de tous les services locaux, puis on les mute en fonction de critères seulement politiques à un rythme qui ne leur permet pas d'exercer cette fonction de patron: en Rhône-Alpes par exemple la moyenne d'occupation d'un poste était de dix huit mois. Ils ne peuvent agir efficacement s'il n'existe pas une connivence très forte avec les chefs de service. Ils ne connaissent forcément rien sur la diversité des sujets qu'ils vont avoir à traiter.

Pour que les préfets puissent exercer leur mission il faudrait qu'ils restent cinq ans en poste et qu'ils soient de véritables patrons.

Ils ne connaissent pas les services, ils n'ont aucune influence sur le déroulement de carrière des directeurs. Ils ont un rôle délicat. Ils peuvent être mutés pour des considérations qui n'ont rien à voir avec la fonction essentielle de patron des services qui devrait être la leur.

En fait, le rôle principal des préfets n'est-il pas la préparation des élections ?

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

En ce qui concerne le rôle des associations, d'une façon très générale, on rencontre des difficultés pour obtenir qu'elles s'intéressent à des problèmes techniques, comme nous l'avons analysé au début de l'interview avec la production de gaz phosgène, produit chimique dont la fabrication présente des dangers.

Pour terminer je rappellerai que dans le domaine de la protection de l'Environnement on se trouve souvent face à des situations où la défense d'intérêts particuliers s'oppose le plus fréquemment à la défense de l'intérêt général. Linverse est moins fréquent.

Roger PAPP

ELF ATOCHEM - Directeur Sécurité Environnement

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

La France est certainement le pays industrialisé qui possède l'expérience la plus ancienne en la matière, puisqu'on peut la faire remonter au décret Impérial du 15 octobre 1810 modernisé par la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes puis celle du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

L'application de la législation des installations classées a permis d'encadrer l'expansion économique de notre pays de façon à la rendre compatible avec le respect de l'environnement (exemples de réduction des rejets industriels dans l'air).

La clarté et l'efficacité des textes fondateurs ont été singulièrement altérés depuis une époque récente par l'inflation des textes législatifs et réglementaires dont la multiplication est retracée par le tableau figurant en annexe (page 27).

Cette inflation est aggravée par deux traits qui caractérisent les textes les plus récents.

Sur la forme, ces textes encourent les reproches que l'on peut adresser au droit «gazeux», c'est-à-dire de comporter des dispositions purement incantatoires et donc à la portée juridique incertaine. Elles peuvent néanmoins cacher de véritables contraintes pour l'industriel qui risque de les découvrir trop tard, à l'occasion d'un contentieux par exemple.

Sur le fond, le droit de l'environnement industriel souffre de son incapacité - quasi congénitale - à opérer un choix entre l'approche dite «intégrée» qui vise à éviter les transferts de pollution et l'approche par milieux. Cette difficulté apparaît de manière particulièrement nette dans les travaux préparatoires de ces lois.

A ces difficultés, vient se rajouter celle de la transposition des directives européennes. Bien que ce phénomène ne soit pas spécifique au droit de l'environnement, il pèse sur lui de tout son poids. Un bon exemple est l'exercice délicat auquel le législateur a dû se livrer pour transposer les directives relatives aux organismes génétiquement modifiés. Le résultat en a été la création contre-nature au sein des traditionnels régimes d'autorisation et de déclaration, d'un régime d'agrément.

2. - *Les politiques qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat, néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Il est difficile d'isoler la législation française sur l'environnement industriel du cadre constitutionnel et administratif dans lequel elle s'est développée. Police spéciale par excellence, l'application de la législation sur l'environnement industriel est d'abord et avant tout une prérogative de l'Etat. Celui-ci dispose, avec les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, de services techniques compétents et efficaces.

Dans ces conditions, les efforts de tous les partenaires doivent tendre à une amélioration, tant qualitative que quantitative, du système de contrôle existant, et certainement pas à son démantèlement.

En ce qui concerne le transfert de certains des pouvoirs actuellement exercés par l'inspection des installations classées aux communes les plus importantes, des expériences en ce sens ont été tentées à partir de 1988 conformément aux conclusions du rapport de M. Martin, Ingénieur Général des Mines. Le silence observé par l'administration sur les résultats de ces expériences est des plus éloquents. Il sera fait observer par ailleurs que les deux meilleurs services de lutte contre l'incendie sont les brigades de sapeurs pompiers de Paris et de Marseille qui sont tous deux des services de l'Etat.

S'agissant d'un éventuel recours à une autorité administrative indépendante, une telle démarche, pour tentante qu'elle puisse paraître, appelle la plus grande prudence pour au moins trois raisons.

En premier lieu, c'est dans le domaine des libertés publiques que le recours à la technique des autorités administratives indépendantes a connu les avancées les plus

marquées. Ces autorités font aujourd’hui, du moins pour certaines, l’objet de sévères critiques et il n’est pas établi que les techniques classiques de gestion administrative n’auraient pas abouti à des résultats identiques voire meilleurs.

En second lieu, il existe une différence de nature entre le domaine des libertés et celui de l’organisation industrielle d’un pays. Seul un maillage aussi complet et aussi serré, aussi bien implanté historiquement que celui de l’inspection des installations classées permet de prendre en compte au quotidien les préoccupations parfois contradictoires du développement économique et de la protection de l’environnement.

Enfin, les schémas issus des pays anglo-saxons, tel l’EPA américain, sont difficilement transposables dans l’hexagone. Ils sont nés en effet dans des pays fédéraux et dans lesquels le concept d’Etat et de service public n’ont ni la même réalité, ni le même poids que chez nous.

3. - La loi sur les installations classées et la loi sur l’eau regroupent dans leur champ d’application la plupart des activités polluantes. Il n’en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l’environnement ?

La coexistence de nombreuses législations particulières dans le domaine de l’environnement n’a en soi rien d’étonnant. Elle n’est dans ce secteur que le reflet de la coexistence parfois délicate entre la police générale et les polices-spéciales du droit administratif français. Il ne faut pas perdre de vue pour autant, qu’en dépit des questions d’articulation et de concours de ces différentes législations, elles s’avèrent plus une richesse qu’un handicap.

Les préoccupations qu’expriment ces différentes législations sont parfois irréductibles soit pour des raisons techniques, soit pour des raisons politiques.

Ainsi, la législation sur les gazoducs vise-t-elle à résoudre d’abord des problèmes fonciers. Par leur nature linéaire, ces ouvrages sont incompatibles avec les procédures de droit commun des installations classées (rayon d’affichage, lieux d’enquêtes, zones de protection, ...).

De même les installations nucléaires de base ne pourraient que très difficilement être assujetties à la police des installations classées au motif déterminant que le préfet en est l’autorité de droit commun alors que, dans le contexte de défense nationale tel que tracé par l’ordonnance de 1959, seul le niveau gouvernemental est perçu comme une autorité suffisamment légitime pour statuer en la matière.

D’une manière générale, le débat fondamental réside dans le choix entre des législations sectorielles et la tentation d’une loi-cadre capable d’accueillir la diversité des situations que l’Administration doit prendre en compte.

Loin d’être un débat philosophique, cette question a été omniprésente dans tous les débats parlementaires de 1992 et 1993 (déchets, organismes génétiquement modifiés, carrières). Le résultat n’a malheureusement pas été à la mesure des ambitions affichées.

Il en est résulté une forme de compromis qui va à l’encontre de la lisibilité des textes sous un double point de vue.

D’une part, en effet, la logique, l’équilibre et la souplesse de la loi de 1976 ont subi des atteintes irrémédiabes.

D’autre part, la prise en compte de problèmes spécifiques, comme ceux des carrières ou ceux des installations de stockage de déchets, ont généré des régimes particuliers, avec des procédures particulières ou des organismes spécifiques (commission des carrières) qui montrent à l’évidence qu’on a davantage réussi une opération de placage qu’une véritable assimilation. La loi cadre a considérablement perdu en clarté sans que pour autant les particularités aient véritablement reculé.

Tout bien pesé, on peut se demander s’il n’eût pas mieux valu conserver en l’état la loi de 1976, sorte de loi cadre qui aurait pu servir de référentiel pour des réglementations particulières.

5. - En matière de contentieux de l’environnement la tendance actuelle des associations est de s’adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu’aux tribunaux administratifs.

Une telle évolution n’aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d’environnement, que les juridictions judiciaires ?

La question repose en fait sur un double postulat.

Il est tout d’abord fait état d’une prétendue préférence des associations de protection de l’environnement pour les juridictions civiles et pénales. Une telle tendance

ne correspond pas aux faits en ce qui concerne le droit de l'environnement industriel.

Il apparaît en effet que les juridictions de l'ordre administratif ont à faire face à une véritable explosion du contentieux des installations classées, le nombre des requêtes formées dans ce domaine ayant été multiplié par cinq en l'espace de sept ans.

Si les industriels ont à faire face à un contentieux pénal non négligeable, il apparaît en revanche que le contentieux civil n'existe qu'à l'état de traces qui, le plus souvent, ne sont pas détectables. Il est significatif à cet égard que la Cour de Cassation n'ait pas tous les ans l'occasion de statuer dans ce domaine.

S'agissant de l'efficacité comparée des deux ordres de juridiction, il s'agit d'un jugement de valeur qui n'appelle pas de commentaire.

6. - La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le recours à des organismes agréés chargés d'effectuer des contrôles techniques sur les installations classées soumises à déclaration vise à faire supporter aux industriels les carences de l'Administration. Ce faisant ce système fait participer, dans des conditions qui suscitent beaucoup d'interrogations juridiques, des personnes privées à la procédure pénale en faisant en fait du contrôle, que ces organismes vont effectuer l'acte préalable à la constatation de l'infraction.

En tout état de cause, si de tels contrôles délégués peuvent à la limite se concevoir dans le cas des installations soumises à déclaration, où il suffit de vérifier la conformité de celles-ci à un référentiel national, ils deviennent difficiles à concevoir s'agissant des installations soumises à autorisation qui posent des problèmes autrement plus complexes et pour la solution desquels des jugements d'experts sont nécessaires.

Ainsi, faute d'un référentiel européen élaboré à temps, les certifications qualité délivrées actuellement en Europe n'ont pas toutes la même valeur.

7.a. - Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7.b. - La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Les lois sur l'environnement ne sont des contraintes que si elles créent des discontinuités importantes en matière de coûts d'exploitation ou d'investissements, et des discriminations entre pays entraînant des distorsions de concurrence. Ces constatations sont d'ailleurs les mêmes dans d'autres domaines, comme par exemple le progrès social.

L'application des règles de protection de l'environnement ne peut donc se faire, sauf exception, au détriment d'autres contraintes comme la protection de l'emploi ou la compétitivité de l'activité économique. Une bonne politique de l'environnement doit intégrer ces aspects.

C'est ainsi que l'Europe ne peut se permettre d'appliquer une taxe sur le CO₂ (effet de serre) si ses concurrents ne le font pas.

De même, il n'est pas équitable de demander, dans le cadre de la convention de Paris- Oslo sur la protection de la mer du Nord et de l'Atlantique Nord, de réduire de 50% les emplois d'azote fertilisants alors que la Hollande en consomme 200 kg à l'hectare, tandis que la France n'est qu'à 70 kg. Une réduction uniforme de 50% ne serait pas équitable ni optimale quant à la protection de l'environnement.

Il est en outre plus utile d'appliquer des objectifs de qualité et d'évaluer localement les efforts à faire en fonction des différentes sources d'apports de nitrates... Enfin, une meilleure utilisation des engrangements, entraînant moins de pertes dans l'environnement, est profitable à toutes les parties.

En ce qui concerne les discontinuités, on peut regretter en particulier la tendance actuelle qui consiste à appliquer aux installations classées anciennes dans leur

globalité les règles de l'arrêté du 1er mars 1993, dès lors qu'une augmentation de capacité est envisagée sur une partie des installations.

Ces excès, qui ne sont d'ailleurs pas contenus dans les textes, amènent à beaucoup de renoncements à investir et ne profitent pas à l'environnement. Dans ce contexte des programme de progrès négociés, étalés sur une certaine période, seraient beaucoup plus efficaces.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- *face aux élus et aux groupes de pressions,*
- *face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Comme indiqué en 7a et 7b, une politique de l'environnement efficace ne peut «oublier» les autres aspects importants de notre société : emploi, compétitivité, agriculture, transports, aménagement du territoire, etc...

Une politique valable ne peut être que multi-critères. Par ailleurs, il est indispensable d'appliquer en matière de protection de l'environnement l'analyse coût-bénéfice pour s'assurer que les dépenses profitent effectivement à l'environnement avec une efficacité suffisante.

Ainsi le CITEPA a montré, à propos du projet de Directive Européenne sur les émissions de COV (Composés Organiques Volatils) que le tiers des dépenses envisagées assurait à lui seul plus de 70% des progrès.

Nous espérons que les prochaines propositions tiendront compte de cette remarque de bon sens.

Ces mêmes remarques valent à propos des programmes des Agences de l'Eau, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), des SAGE, pour les plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux et pour les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, etc...

Jacques PULOU

FRAPNA

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

On ne peut parler pour les autres ! Néanmoins prenons-en le risque :

- Les responsables administratifs : une réglementation de plus à faire appliquer ... pour autant que les lobbies déjà en place ne l'empêche pas soit par pression politique, soit, plus insidieusement en supprimant tous les moyens administratifs dévolus à cette application.
- Les élus : gadget électoral à ressortir au moment des élections.
- Magistrats : ?
- Industriels : à prendre en compte pour ne plus avoir d'ennuis et si mes concurrents ont les mêmes prescriptions ... Reste à régler le problème de la mise aux normes des installations anciennes ... et si de l'argent public vient à mon aide cela m'aidera dans le monde libéral où je dois désormais évoluer (pour les petits industriels voir agriculteurs).
- Agriculteurs : contraintes injustifiables, lobbies de fonctionnaires obtus ou d'économistes évaporés de la ville. Ce sentiment est hérité des errements de la politique productiviste d'assistanat menée par l'Europe pendant vingt ans ! A reprendre avec beaucoup d'explication et de patience au moins pour en faire comprendre l'esprit et les buts.
- Citoyens : les gros industriels qui polluent restent au dessus des lois, comme d'ailleurs des services publics comme EDF (l'État dans l'État).
- Militants associatifs : des lois mal appliquées en général.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Le principe doit être la séparation la plus étanche possible entre le contrôleur et contrôlé. Comment demander à un maire de contrôler ses propres administrés (proposition Carrignon pour les activités non classées) ? Comment demander à un élu local de contraindre un industriel alors qu'il a lui-même sollicité sa venue sur une Z.I. nouvellement créée ? L'éloignement du contrôle des promoteurs est une nécessité !

Quant à une autorité «indépendante» reste à la définir et à la constituer ! Je préférerais pour ma part améliorer les droits du citoyen.

- Recours à des expertises indépendantes des maîtres d'œuvre et d'ouvrages sur les questions posées par le public au moment de l'enquête publique.
- Réglementation très stricte de l'utilisation des fonds par les organismes consulaires à des fins de propagande et plus généralement des médias.
- Élaboration des études d'impact par des organismes indépendants sur fonds venant des maîtres d'œuvre et d'ouvrage.
- Organisations systématique de réunions publiques.
- Accélération des procédures de sursis à exécution.
- Destruction systématique au frais du maître d'ouvrage, y compris public, de tout ouvrage privé de base légale par décision de justice une fois les recours épuisés.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

La réglementation issue de la loi de 76 ou de 92, non plus que les législations plus spécifiques, n'ont entraîné la moindre insécurité juridique. La complexité des textes répond à la sophistication des techniques mises en oeuvre.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Certes, mais que dire du cas plus insidieux des administrations qui, sans être intéressées financièrement, assurent à la fois la promotion de certaines activités et leur contrôle :

DRIRE pour installations classées et INB

DDA pour élevage et agriculture

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissage de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

La juridiction administrative est un anachronisme à la limite de la justice d'exception et de la raison d'Etat.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Responsabilité financière du contrôleur délégué. Pas d'extension aux installations autorisées.

7.a .- *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Certains élus les considèrent comme telles. Cependant on ne peut objectivement prétendre que les pays les moins rigoureux en matière d'environnement soient aussi ceux qui se développent le moins vite ! Sans prétendre le contraire, cela montre à tout le moins qu'une corrélation négative entre développement économique et préservation de l'environnement est loin d'être avérée.

Cela étant dit et pour plaider la cause de la protection de l'environnement on peut faire les remarques suivantes.

- Le respect de l'environnement est aussi un gage de pérennité des investissements consentis : combien de fois une activité ancienne a du quitter un environnement social devenu au fil du temps hostile ? Le principal risque qui guette l'industrie nucléaire en France n'est-il pas constitué de ses propres lacunes : qui parierait sur la poursuite de son développement ou simplement son maintien après un accident entraînant mort ou maladie dans le public ?

- La protection de l'environnement est également un élément de la qualité de la vie, élément qui peut devenir décisif lorsqu'il s'agit d'attirer une main d'oeuvre qualifiée : Région du Nord-Pas-de-Calais et régions PACA et Languedoc-Roussillon fournissent à cet égard des exemples extrêmes.

- La qualité de l'environnement peut constituer une matière première de première importance pour des industries de pointe, susceptibles de rester concurrentielles face aux risques de délocalisation des emplois consécutifs à l'ouverture des marchés. Une eau pure n'est-ce pas la base d'une chimie fine à forte valeur ajoutée ? Un air pur n'est-il pas important pour les industries paramédicales et micro-électroniques affectées d'une véritable phobie des poussières ou des virus ?

- Un certain nombre de pays développés et solvables font montre de préoccupations semblables aux nôtres en ce qui concerne l'environnement. Notre réponse à

ces problèmes en terme de savoir-faire industriel est un domaine porteur d'activités et d'emplois. Pourquoi les produits de l'industrie de l'environnement seraient-ils à considérer comme des gadgets alors qu'ils concourent à la satisfaction des besoins des hommes au même titre que des biens jugés plus sérieux comme le téléphone ou la voiture ? A quand la «Balladurette ou la Jupette» pour les stations d'épuration ou les réseaux d'égouts ou les isolations phoniques ? A ce chapitre on ne peut oublier de parler des industries touristiques, dont le marché avec la monté de la concurrence ne pourra s'orienter que vers la qualité qui ne pourra être atteinte sans un environnement très protégé !

Après ces quelques remarques, il reste à aborder le coeur de la question telle qu'elle est posée : comment une industrie dépolluée peut-elle concurrencer une industrie qui a la possibilité de polluer ?

Là encore il convient de dénoncer le lieu commun qui consiste à penser qu'absence de nuisance marche avec baisse de la productivité ! Les technologies propres sont souvent celles qui sont les plus modernes, qui ont réclamé une analyse plus fine des procédés et donc qui sont les plus productives ! Les industries lourdes ne sont pas délocalisées vers les pays les plus laxistes mais vers les pays ayant investis dans les techniques les plus récentes ! Dans l'industrie, la pollution c'est souvent des pertes de matières premières (énergie, pâtes à papier, chimie, ...), toute chose qui grèvent le bénéfice.

Enfin et pour conclure reste la protection des marchés face à des produits issus d'industries dont la compétitivité est tirée d'un amoindrissement de leur environnement. En matière d'environnement, l'Europe et son grand marché commun a déjà beaucoup fait ... ce qui a permis d'améliorer l'environnement de tous, tout en préservant la compétitivité des produits, tout en permettant le développement des techniques de dépollution.

7.b. - La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?

Oui mais il y a d'autres problèmes plus politiques :

- manque d'appuis techniques dans les petites communes qui laisse le maire face à ses interrogations ... et ses certitudes ;
- trop de pouvoirs entre les mains des communes et faible volontarisme des politiques menées par les niveaux supérieurs (CG et CR) qui restent paralysés face aux petits élus et ne sont que faiblement volontaristes ... et tout juste incitations !

8. - Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

Certainement un élu mais pas un élu local ! Quelqu'un dont le mandat est au niveau de l'enjeu. Cela vaut pour les Réserves Naturelles mais cela vaut aussi pour les décharges industrielles.

Pour cela il faut favoriser, par une réforme constitutionnelle, l'indépendance entre les niveaux de représentation :

- non cumul des mandats,
- incompatibilité entre la fonction de ministre ou de mener un cabinet avec tout mandat électif,
- une des deux chambres doit être élue dans une circonscription nationale (représentation proportionnelle),

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Pour ma part, aucune modification a priori sans une application préalable du très copieux aménagement existant. Peut-être alourdir les peines afin que l'exemplarité des risques pallie quelque peu la faiblesse de la police et le manque de coordination entre Parquet et services administratifs chargés des divers pouvoirs de police. La publicité des P.V. serait également de nature à permettre aux associations de faire valoir leur droit reconnu par la loi à se constituer de partie civile.

Toutefois, certaines réglementations anciennes pourraient être mises à plat (exemple : loi du 16 octobre 1919).

Jean RAPILLY

Président de TOS

Observations préalables : N'y aurait-il pas lieu de considérer l'efficacité de l'application en France de certaines directives C.E.E. pourtant ratifiées. Exemple : périodes de chasse aux oiseaux aquatiques. Raymond LEOST au titre de F.N.E aurait peut-être quelque chose à dire là-dessus?

2.- *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Est-il sain de confier la police des installations classées à des administrations dont les inspecteurs proviennent souvent des mêmes écoles que les cadres des établissements qu'ils ont mission d'inspecter ?

Cela serait à la rigueur acceptable si les corps d'inspection relevaient du seul ministère de l'Environnement et si les inspecteurs y effectuaient toute leur carrière.

En fait, une structure d'inspection environnement reste à créer. Reste à financer la création et le fonctionnement d'un tel corps. Il faudrait probablement créer un fond spécial géré par le ministère de l'Environnement et alimenté par des taxes spécifiques (simple application du principe pollueur-payeur, article L 200-1 du code rural nouvelle édition).

Il serait aussi nécessaire que le ministère soit représenté jusqu'au niveau départemental par une direction ad-hoc dont relèveraient les polices installations classées, chasse, pêche, eau, etc.

Est-il normal, par exemple, qu'un DDA soit responsable de la police de la pêche des cours d'eau du domaine privé alors qu'il est en charge d'activités économiques (agriculture, élevage) souvent agressives pour le milieu aquatique ?

4.- *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assuré par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Tant que des responsables de tâches d'inspection seront susceptibles d'échanger en cours de carrière leur casquette d'inspection pour une casquette de maîtrise d'oeuvre, il y aura des problèmes.

Je suis tout à fait d'accord avec la nécessité de la suppression du système des rémunérations «accessoires» (systèmes pervers). Mais comment compenser la perte de ressources qui en résulterait pour les intéressés ?

7.a.- *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

7.b.- *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

C'est bien pourquoi il faut être ferme sur le maintien d'une responsabilité pénale des maires coupables de faits délictuels (exemple : pollution par les eaux usées d'une ville dont le maire refuse de faire construire une station de traitement efficace).

9.- *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement:*

- face aux élus et aux groupes de pressions,
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?

Il faudrait peut-être modifier certains textes résultants des mesures de décentralisation pour restituer aux préfets la plénitude de leur responsabilité de «gardiens de la légalité».

Remarque

On voit apparaître de la part de certains élus ou fonctionnaires une lecture biaisée des lois qui conduit à un véritable détournement de leur esprit ;

en voici deux exemples :

1. A propos de «débit réservé» ou de débit à objectif d'étiage (DOE), bien vouloir se reporter à l'Editorial du n° 171 de la revue ; dans ce cas, la lecture biaisée consiste à affecter de croire que l'on peut consommer tout le débit d'un cours d'eau dès lors qu'on y maintient le débit réservé (type L 232-5 du code rural) ou le DOE !

2. Invoquer la notion d'**urgence** (qui implique l'imminence de graves dangers) pour faire application de l'article 34 du décret 93.742 du 29 mars 1993 pris pour application de la loi 92-3 sur l'Eau (alors qu'il s'est agi de préserver des terrains utilisés pour la culture de légumes, sous-préfet de Dieppe pour la rivière Veulettes en Haute-Normandie !).

Complément

En matière d'efficacité des textes protégeant l'environnement, il faut noter que ceux-ci sont parfois, voire souvent, mal appliqués en raison de la passivité de fonctionnaires de l'Etat détenant des pouvoirs de police (installations classées, police de l'eau, pêche fluviale, etc...).

Cette passivité s'explique en partie par le fait qu'aucune sanction n'est prévue pour manquements aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale (voir ci-après) qui de ce fait est pratiquement inopérant.

Il serait souhaitable que des dispositions soient prises pour combler cette lacune.

CODE DE PROCEDURE PENALE

Article 40

Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Interview Alain RICHARD

Sénateur du Val d'Oise, maire de Saint-Ouen-l'Aumône - Conseiller d'Etat - président du Syndicat d'agglomération de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise.

Il existe une différence entre la façon d'envisager l'environnement et la manière de traiter une crise.

La conduite d'une politique dans le domaine de l'environnement doit s'inscrire dans une perspective de gestion durable, pour les élus et pour les associations.

Je suis responsable d'un syndicat d'agglomération qui réunit onze communes. Je me suis trouvé face à un retard dans la gestion des déchets, la plupart étant mis en décharge. Je n'ai jamais observé de protestation. La raison en est, peut-être, que les décharges étaient situées en dehors des territoires des communes concernées ?

La ville nouvelle de Cergy avait également pris un retard dans ce domaine. Une des onze municipalités a été contactée par des hommes d'affaires qui proposaient une installation, purement privée. Un procédé a été soumis. Les associations s'y sont opposées. Le projet a été abandonné.

En 1989, grâce à une majorité acquise, nous avons étudié une filière d'ensemble avec une procédure transparente, la mise en place d'une concertation et l'établissement d'une liste d'associations invitées à participer. A cette occasion l'Association les amis de la terre a joué un rôle critique et constructif.

Dans une partie du questionnaire, n° 7 et 8, vous évoquez les conflits d'intérêts entre les élus locaux et l'Administration, mais il y a aussi les associations. Un élu local a également un rôle d'administration.

Parmi les difficultés perçues, tant qu'il n'y a pas un projet qui bouge ou modifie le cours des choses, l'espace naturel est délaissé.

Prenons l'exemple de la Francilienne où sur 18 à 20 kilomètres le tracé choisi paraissait logique. Or, à cause d'immeubles et d'habitations proches on s'est heurté à des oppositions radicales. Un autre tracé a été proposé sur une zone à l'abandon, peu urbanisée, en plaine. Il y a eu très peu de protestations sur ce secteur péri-urbain, pourtant l'impact était loin d'être négligeable.

La préférence a été très nette pour que l'arbitrage se fasse en faveur d'une protection du milieu urbain.

Vous évoquez les problèmes de barrages, ceux-ci ont des fonctions de régulation hydraulique et de production d'énergie.

On constate une faible motivation des Français en matière d'environnement et de mise en valeur de l'espace, par des projets de réhabilitation.

Le civisme en matière d'environnement manque au Français. Sur certains dossiers d'aménagement on observe cependant une mobilisation d'énergies et un renchérissement énorme.

On parle rarement de ce que coûte les affaires d'environnement. Je vous donne quelques exemples: 600 à 800 francs de perte de pouvoir d'achat en taxes de collecte des ordures ménagères, augmentation de la durée dans l'usage des transports publics, augmentation de l'offre de transport... Le programme d'épuration des eaux domestiques que nous mettons en place aura un coût de 2 à 3 francs le m3. Pour épurer les eaux usées il faudra débourser 200 francs par an, par foyer. Le coût pour la collectivité est important.

J'ai la profonde conviction que l'on a en France, dans le secteur associatif, une vision idéalisée de l'Environnement.

Dans tous les secteurs on est plutôt dans une phase de redressement et de remise en état.

Le coût du traitement des déchets pour les communes regroupées dans le Syndicat que je préside, totalisant 180 000 habitants, s'élève à 330 F par habitants, soit un montant qui se situe entre 50 et 55 millions de francs.

Actuellement la tendance du droit aboutit à une prime à la procédure. C'est le plus astucieux et le meilleur tacticien qui gagne. On est en présence, grâce à la complexité du droit, de décisions obtenues sans aucune satisfaction sur le fond.

Je reste cependant assez favorable aux lois de l'environnement.

En ce qui concerne la question n°4, relative aux activités d'ingénierie publique, le maintien d'activités de maîtrise d'oeuvre offre une garantie d'intérêt et de diversité dans la fonction publique, secteur qui est devenu moins attractif.

Par contre je suis, sans nuance, hostile à la confusion des genres en ce qui concerne des prestataires publics s'occupant de police et de contrôle.

Le contrôle de la légalité et la maîtrise d'oeuvre sont inconciliables. Le bilan concernant le contrôle de légalité est négatif. Je suis également hostile au développement et à la création de Sociétés d'économie mixte - SEM - présidées par des élus.

Interview Philippe ROCARD

GAN - Directeur, chargé de mission auprès du Président

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

Dix années de pratique administrative m'ont montré que l'efficacité des lois de l'environnement diminue, quand elles impliquent des élus locaux ou les plus hautes autorités de l'Etat. Pour les autres acteurs la situation est plus positive et les succès alternent avec les échecs.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Le transfert de certaines compétences, Etat vers collectivités territoriales, ne peut que laisser perplexe en l'absence d'un contrepoids réel, comme de mouvement associatif. Celui-ci est actuellement faible, mal structuré et dispose par ailleurs de moyens insuffisants. La faiblesse des moyens est-elle une des conséquence de l'absence d'efficacité du mouvement ? La question mérite d'être posée.

En présence d'un mouvement associatif plus organisé, relayant bien les citoyens, on peut envisager des transferts de certaines compétences aux communes. Mais il faut un contre-pouvoir fort. Par exemple au USA il existe des lobbies puissants, qui peuvent compenser les carences ou l'inaction éventuelles des pouvoirs publics.

L'indépendance qui paraît souhaitable ne peut pas être totale. Il faut que les parties en présence jouent ensemble et que l'arbitre soit, autant que possible indépendant ou neutre. Nous avons un exemple avec le sport, pratiqué sous le contrôle de l'arbitre et du public avec des règles du jeu.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Aujourd'hui l'indépendance est loin d'être acquise dans certains secteurs où elle est nécessaire. Les exemples plus souvent cités sont dans les DDE et aussi dans les DAFF où les missions d'ingénierie et de contrôle se superposent.

Dans certains secteurs, comme les activités industrielles, la loi sur l'eau est venue compliquer le paysage juridique, alors qu'un texte aussi large que la loi de 1976 sur les installations classées qui, après avoir montré sur 25 ans une certaine efficacité contrairement à la loi sur l'eau sur ces sujets, aurait pu intégrer les STEP, les mines, les stockages souterrains nucléaires ou autres. Bien sûr il y a des limites.

Pour le préjudice esthétique, par exemple d'un barrage, la loi installations classées n'est certes pas le meilleur texte.

La loi sur l'eau aurait pu viser les plans d'eau, les barrages, les microcentrales hydro-électriques, les drainages, les activités ludiques, les milieux aquatiques, la conservation du littoral et la lutte contre les inondations, en traitant les activités industrielles dans le cadre des installations classées.

Vaste programme autour duquel une police de l'eau aurait pu être mise en place. Une question pertinente: faut-il que les services s'occupant des barrages participent à la lutte contre les inondations ?

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'Etat, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'Etat ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

La réponse est évidemment non ! Comment sortir de cette situation qui s'inscrit quasiment dans "une culture et une tradition administratives" ? Payer les ingénieurs des DDAF sur d'autres crédits plus ciblés est une solution à explorer. A titre de comparaison les DRIRE ne font pas de maîtrise d'oeuvre pour des types d'installations sur lesquelles elles assurent la police.

On pourrait aussi proposer que les entreprises bénéficiant des contrôles pratiqués par les DSV soient assujetties à des taxes suffisantes pour rémunérer les agents de contrôle.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Les juridictions judiciaires ont une dimension d'exemplarité que n'aura jamais la juridiction administrative, avec des jugements qui prévoient des peines de prison pour les cas les plus graves par exemple.

Dans le cas du plein contentieux des installations classées le juge administratif a la possibilité de faire préciser le fonctionnement d'une activité industrielle. Ce n'est pas négligeable pour améliorer des prescriptions.

Il faut conserver au juge judiciaire son rôle répressif, sinon que restera-t-il dans les situations les plus graves et parfois les plus scandaleuses ? Si le législateur a prévu dans la loi installations classées, des peines d'amendes significatives, 500 000 F et le double en cas de récidive, ainsi que des peines de prisons fermes ou assorties d'un sursis, c'est qu'il reconnaît aux ressources naturelles, dont l'environnement fait partie, une valeur patrimoniale et un intérêt supérieur qu'il faut défendre à l'aide de moyens juridiques dissuasifs...

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

C'est non pour la première partie. Un véritable contrôle ne peut se faire qu'avec des moyens et avec la possibilité de contrôler les organismes chargés de la surveillance. Un exemple bien connu dans le domaine de l'assurance: après un sinistre lorsque les deux experts se retrouvent, l'un désigné par l'assurance l'autre par le client, l'échange peut être vif en présence du client, mais ensuite l'affaire s'arrange généralement entre professionnels à l'amiable. Il n'est pas dit que l'arrangement soit des plus satisfaisant et des plus équitable pour la victime d'un sinistre ou pour l'assureur.

Il n'est pas souhaitable de transposer cette façon de régler les problèmes au secteur des installations classées soumises à autorisation ou à déclaration.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent malles limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

La réponse est oui. D'où l'intérêt, voire la nécessité de conserver un pouvoir judiciaire fort et indépendant et un pouvoir réel de contrôle "régalien" de l'Etat. Il faut également que la presse joue son rôle et que ces affaires soient montrées au titre de l'exemplarité.

8. - *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

Le référendum populaire est peut-être de nature à trancher. Il n'existe pas de règle unique, il n'y a pas d'arbitre inné. Lorsque l'on impose un choix il faut l'accompagner d'une véritable solidarité. Cela dépasse l'efficacité des lois. Chaque intérêt a sa légitimité. Il faut revenir à la source de la démocratie dans certains cas.

Dans les conflits lourds, TGV stockage nucléaire, autoroutes, lignes de transports EDF, élus et Administration sont très impliqués. Il s'agit de décisions politiques, de

politiques publiques qui intéressent l'aménagement du territoire, d'enjeux qui dépassent parfois le territoire national. Il n'y a pas d'arbitre naturel. En matière d'implantation industrielle l'Administration peut jouer un rôle d'arbitre beaucoup plus indépendant.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- face aux élus et aux groupes de pressions,

- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?

En théorie oui. En pratique c'est beaucoup moins évident, et c'est parfois non. Il y a une absence de responsabilisation et de suites en ce qui concerne des responsabilités. Même les assureurs ne poursuivent pas l'Etat. Prenons l'exemple d'autorisations de construire en zone inondable: on est en présence d'une forte déresponsabilisation des élus et des préfets, alors même que les dommages et les conséquences sur les vies humaines sont considérables.

Enfin de bons résultats économiques facilitent l'application de la loi, dans le domaine des installations classées particulièrement.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

L'action des associations est assez bien acceptée mais elle manque de considération de la part de l'Administration et des collectivités territoriales.

La compétence des associations est liée à leur indépendance, à leur professionnalisme dans leurs actions, dans leurs capacités à disposer de moyens financiers pour fonctionner efficacement.

Les associations doivent trouver un équilibre entre un minimum de professionnalisme, indispensable face aux problèmes à traiter, et le bénévolat.

Les syndicats peuvent être des interlocuteurs appropriés car ils possèdent ce minimum de professionnalisme. La diversité des compétences et une représentativité nationale, associées à un champ d'action qui rejoint des préoccupations d'intérêt général leur permettent d'apporter des éléments au débat.

Sur le plan national, face aux pouvoirs publics, ainsi qu'au niveau international, européen en particulier, il existe une absence pratique de représentativité. Il y a là un manque qui demande à être rapidement comblé.

11. - *Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?*

Il n'est pas nécessaire d'avoir un code de l'Environnement. Un moule commun peut, peut-être, même diminuer l'efficacité des textes.

Les progrès de jurisprudence ont le mérite d'exister. Il faut être très vigilants et très prudents sur les mesures d'élagage impliquées par un code.

Le code n'est pas actuellement une bonne solution pour augmenter la lisibilité des lois pour le public et leur efficacité.

Pierre ROLLET

Président honoraire de TOS

Remarques liminaires sur l'enquête et le questionnaire

1 °. L'enquête faite pour le compte du ministère de l'Environnement n'a pas porté sur certains domaines qui ne relèvent pas directement ou pas totalement de ce ministère, comme le nucléaire, les transports d'énergie, les grandes infrastructures routières, les aménagements de ports ou d'aéroports...

2 °. Même si l'on aborde pas, dans cette enquête, les domaines évoqués en 1°, il est nécessaire de prendre en compte les pollutions connexes au nucléaire (exploitation de mines d'uranium ou remise en état des sites abandonnés, pollution sur les sites de stockage ou de retraitement de déchets...).

3 °. Une lacune est à regretter: le niveau européen n'a pas été traité compte tenu de sa complexité et d'un retard pris pour l'intégration des directives. Les textes sur l'eau, les risques, les déchets, l'air, devront à un degré ou à un autre, intégrer les directives européennes.

TOS pense, comme d'autres, que l'on est obligé de vivre avec le nucléaire pour plusieurs décennies vraisemblablement, et qu'il faut faire en sorte que des moyens de contrôle et de régulation soient mis en place, notamment pour les mines d'uranium pour éviter de connaître à nouveau des situations comme celles de BESSINES, le FOREZ, GUEUGNON..., etc.

4 °. Dans la synthèse des interviews présentée ci-après, ont été regroupées les réponses faites aux questions n° 2 - faut-il déléguer une part des compétences de l'Etat ? - et n° 6 - au sujet du contrôle délégué prévu par la loi BARNIER. En effet ces deux questions sont connexes et difficilement séparables.

Opinion des principaux auteurs sur l'efficacité des lois de l'environnement - synthèse

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ...?*

Les responsables administratifs

Tout le monde est d'accord sur les obstacles que constituent:

- la complexité croissante tant par le nombre des textes, que leur longueur ou la lenteur de sortie des décrets ou arrêtés de prescription,
- la difficulté de compréhension rencontrée par les fonctionnaires, les élus, les magistrats devant des textes nécessitant des connaissances techniques et juridiques,
- la cohérence parfois laborieuse entre des textes disparates souvent modifiés,
- le manque de réalisme, parfois, devant les difficultés industrielles et économiques.

M. Thierry CHAMBOLLE conclut ainsi: " Au lieu d'élaborer sans cesse des règles toujours plus contraignantes pour les opérateurs économiques, peut-être conviendrait-il de s'assurer de la bonne application des législations déjà en vigueur ".

Concernant les préfets, garants de la légalité, ils disposent théoriquement de **tous les moyens** pour faire respecter l'environnement, mais répugnent à exercer leur pouvoir de contrôle sur les élus, depuis la décentralisation, et ils n'hésitent pas à " classer " des procès-verbaux d'inspecteurs des installations classées (maintien de l'ordre public ?).

Les élus

Sauf exception, ils apparaissent peu motivés pour s'intéresser aux lois de l'environnement et encore moins désireux d'en subir les contraintes. Ils les perçoivent comme des tracasseries administratives et des entraves à leur politique locale.

Il n'est pas possible d'adopter les mêmes critères d'efficacité pour le maire d'une grande ville et pour l'élu rural, incompétent et démunie de moyens.

Les magistrats

" La politique pénale des parquets paraît se crisper sur l'insécurité et sur les étrangers, l'environnement n'étant bien entendu, pas lié à cette insécurité " constate le juge Francis CARLE qui dit encore " l'éclatement et la complexité des règles (nous ajoutons la technicité nécessaire) sont un facteur d'opacité qui conduit le juriste à craindre de s'aventurer sur le terrain de l'Environnement.

Pour l'association, une évolution indiscutable s'est opérée depuis qu'elle a publiquement posé le problème en 1988. D'assez nombreux parquets ont cessé de classer systématiquement " sans suite " les affaires d'environnement.

Il faut cependant noter que cette avancée et l'affirmation que les élus ne sont pas au-dessus des lois coïncident avec un repli frileux des juridictions administratives, de moins en moins enclines à donner tort aux représentants des pouvoirs publics, surtout lorsqu'il s'agit d'ouvrages hydrauliques ou d'infrastructures routières ou ferroviaires.

Les agriculteurs

Devant les preuves accumulées de la pollution générée par les méthodes intensives, les instances agricoles ont fait quelques gestes en direction de l'opinion, mais après le refus d'une taxe sur les engrains azotés le contrôle volontaire des apports d'azote par le programme FERTIMIEUX reste encore un voeu pieux (Cf PIREN). Par ailleurs la maîtrise des épandages de lisier, le respect des autorisations de cheptel, les limitations de pompage pour l'irrigation restent des rêves administratifs dont se moquent les agriculteurs (contrôle aléatoire des prélèvements d'eau et coût symbolique du m³ d'eau prélevé).

Ce sont incontestablement les plus mauvais élèves de la classe en matière d'application des lois de l'environnement.

Les industriels

Ils ont été, certes, beaucoup aidés par les Agences de l'eau mais, dans l'ensemble, depuis vingt ans, ils ont nettement mieux respectés la réglementation. Les exceptions ou les accidents en sont d'autant plus mis en relief.

Les citoyens

Si l'on écarte quelques campagnes médiatiques, pas toujours menées à bon escient, ils sont, dans l'ensemble, indifférents au problème et inconscients de leur propre responsabilité de pollueurs.

Alain RICHARD, sénateur du Val d'Oise, dit que " le civisme en matière d'environnement manque aux Français ".

Nous pensons la même chose.

Les associations

Elles se plaignent, bien entendu, de la difficulté à obtenir l'application des lois. Comme pour les communes, elles sont tellement nombreuses et disparates qu'on ne peut porter de jugement général.

Beaucoup poursuivent des objectifs d'intérêt local, parfois mal fondés, parfois dérisoires. Elles ne sont structurées ni au niveau national ni au niveau européen, la plupart refusant d'aliéner leur indépendance pour se fondre dans un groupement plus représentatif.

Seules quelques grandes fédérations défendent l'intérêt général, l'environnement et le long terme avec compétence, mais elles pêchent parfois par maximalisme, notamment en matière énergétique.

L'appréciation finale la plus réaliste sur l'efficacité des lois de l'environnement n'est pas celle formulée par les différents acteurs, elle se mesure au résultat. Ce qui est le plus parlant c'est l'état des milieux naturels, de l'environnement, le bruit, l'affichage agressif, tout ce qui affecte les citoyens.

L'état de santé des milieux aquatiques, de l'air, des sols, donne la mesure de la véritable efficacité des prescriptions qui ont été multipliées au cours des ans. Cela ne signifie pas grand chose de dire que les rejets industriels ont diminué de 35% (notion de moyen) si les milieux naturels sont complètement dégradés (notion de résultat)(Voir interview Odile GAUTHIER).

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Compétence partagée.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Contrôle délégué.

Nous partageons totalement les *opinions* de Thierry CHAMBOLLE: c'est *utopique* de confier aux maires des pouvoirs de police en matière d'installations classées. Sauf exception, le maire est intéressé de trop près aux ressources fiscales et aux emplois générés par les entreprises locales. Ce serait d'ailleurs créer des disparités inacceptables dans la plus ou moins grande rigueur avec laquelle les lois seraient appliquées selon la sensibilité ou l'honnêteté des élus. Ce serait même les inciter à un "dumping" environnemental pour attirer sur leur commune des activités industrielles.

Tant que les associations ne seront pas assez fortes, compétentes et vigilantes, pour faire contrepoids, c'est une grave erreur à ne pas commettre.

Nous ne croyons pas davantage à une "autorité administrative indépendante". C'est à l'administration d'Etat de mettre en oeuvre la politique des pouvoirs publics, sinon, l'autorité "indépendante" sera le bouc émissaire et personne ne sera plus responsable (cf le CSA).

D'une façon générale il faut tendre à éviter toute collusion entre l'aménageur, la tutelle économique, le maître d'oeuvre et l'autorité de police. Il n'y a pas seulement le cas traditionnel des "*rémunérations accessoires*", confusion classique entre maîtrise d'oeuvre et police. Il existe en effet des cas où il n'y a même pas dualisme, par exemple pour la *réalisation* des routes nationales.

A cet égard le contrôle *délégué* est une solution entachée des mêmes inconvénients. Exemple : Les bureaux d'expertise contrôlant des établissements qui sont leurs propres clients pour réaliser par exemple les études d'impact (qui sont comme on le sait, bien souvent factices et seulement destinées à justifier une décision déjà prise). (cf Odile GAUTHIER, Thierry CHAMBOLLE, Yves MARTIN).

D'ailleurs, même s'il est objectif, quelle responsabilité aura le bureau d'études s'il commet une erreur qui entraîne des conséquences graves ?

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Yaurait-il intérêt à étendre le champ de la législation installations classées à des domaines "réservés" ?

Dans ce cas, il y a souvent deux intérêts *contradictoires* de l'Etat, un conflit entre deux patrimoines importants, l'environnement et certaines ressources à exploiter. Il y a nécessité d'arbitrage. Une législation plus sévère serait-elle respectée ?

Il y a des domaines où manque une loi installations classées adaptée. C'est le cas pour les installations linéaires: rail, routes, canaux, transports d'énergie. Les ports sont complexes (une partie peut être rattachée à la loi de 1976).

La loi sur l'eau est venue compliquer le paysage juridique (Cf Philippe ROCARD), alors qu'un texte aussi large que la loi sur les installations classées de 1976 aurait pu intégrer les stations d'épuration, les mines, les stockages souterrains nucléaires ou autres. Pour le préjudice esthétique (barrages par exemple) la loi sur les installations classées n'est certes pas le meilleur texte.

L'existence de législations spécifiques en matière environnementale n'est pas en soi critiquable (Cf. Thierry CHAMBOLLE) dès lors qu'elle vise à prendre en compte des particularités, mais à condition de veiller, d'une part à la bonne articulation entre le régime de droit commun et les régimes particuliers, d'autre part à limiter le nombre des règles spécifiques, afin d'éviter l'accumulation progressive de dérogations aux règles générales.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

L'application des lois est souvent faussée par des intérêts économiques, dichotomie entre la maîtrise d'oeuvre et la police de l'environnement.

On est en présence de législation particulière pour le nucléaire et les grands barrages. Les droits d'EDF sont exorbitants. La police en aval des barrages n'est pas faite. Elle n'existe pas et c'est identique pour les lignes électriques, canalisations de gaz...

Il y a conflit permanent entre le ministère de l'Environnement et celui de l'Industrie. Demander à EDF de passer sous le régime des installations classées et de l'Industrie à l'Environnement est actuellement inconcevable. Tout au plus peut-on essayer d'appliquer la loi sur l'eau aux ouvrages hydroélectrique.

Pour le moment (Cf. Odile GAUTHIER) les services des DDAF conçoivent des stations d'épuration, des abattoirs, qu'ils contrôlent et peuvent verbaliser ensuite. Ils sont juges et parties.

Un maire, président d'une SEM ou un président de syndicat mixte, peut être placé sous le contrôle des services de l'Etat qui ont assuré précédemment des maîtrises d'oeuvre sous la tutelle des mêmes décideurs.

Il ya tout de même une évolution : les autorisations du nucléaire sont cosignées par les ministères de l'Environnement et de l'Industrie, les carrières sont intégrées dans la loi sur les installations classées, le droit minier s'en rapproche.

A terme, la maîtrise d'oeuvre souvent trop proche de la police de l'environnement est appelé à se privatiser. Le rapprochement DDAF - DDE est tenté, l'isolement des cellules environnement devrait s'opérer à terme et peut-être alors la rémunération accessoire de la maîtrise d'oeuvre sera supportée par le budget général.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

Contentieux administratif ou pénal ?

Thierry CHAMBOLLE explique pourquoi les juridictions judiciaires sont plus sollicitées que les juridictions administratives. Néanmoins en présence d'une entreprise non autorisée, la juridiction compétente reste le tribunal administratif en ce qui concerne la régularisation de la situation. D'ailleurs les compétences de celui-ci sont étendues lorsqu'on est en plein contentieux (et que les juges assument leurs responsabilités !) On notera toutefois que l'Administration peut elle-même, sans saisir le juge, décider de sanctions administratives à l'encontre d'installations classées (mais c'est si rare !).

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Traitée avec la question n° 2. Question n°7. Comportement des élus.

Le morcellement administratif en 36 400 communes, dont la majorité est constituée de modestes agglomérations rurales sans compétence, sans moyens, sans vues d'ensemble rend difficile à beaucoup d'élus de connaître et de respecter les lois de l'environnement.

D'autre part, la compétitivité pour attirer des activités génératrices de ressources fiscales et d'emplois fausse tout aménagement rationnel du territoire au détriment de l'environnement et de la qualité de la vie (Cf. François BARTHELEMY) et entraîne inévitablement un gaspillage par la multiplication anarchique des raccordements aux réseaux, des voies d'accès, des subventions...

Les préfets, nous l'avons dit, n'exercent plus de contrôle sur les décisions des élus, c'est pourquoi certains de ces derniers font n'importe quoi.

a. - Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?

Qui doit trancher en cas de conflit entre l'élu et l'Administration.

Les avis sont partagés mais nous nous rallions à l'opinion de Philippe ROCARD.

Chacun a sa légitimité. Il faut donc revenir à la source. Dans les conflits lourds, TGV, stockage nucléaire, autoroute, lignes de transport EDF, élus et administrations sont très impliqués. On est en présence de décisions politiques qui intéressent l'aménagement du territoire, d'enjeux qui dépassent parfois le territoire national et pour lesquels le gouvernement est seul compétent et devrait montrer plus d'objectivité. En matière d'implantations industrielles on peut penser que l'Administration pourrait jouer un rôle d'arbitre beaucoup plus indépendant.

9. - Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :

- face aux élus et aux groupes de pressions,

- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?

Les préfets.

Tout est dit dans les interviews de François CARLE, Odile GAUTHIER, Yves MARTIN et Philippe ROCARD.

Sur un plan institutionnel le rattachement des préfets au ministère de l'Intérieur est regrettable, car les aspects d'ordre public restent prééminents. A cela il faut ajouter les élections et l'on peut dire, à cause de cet aspect politique, ils sont en fait (la France étant toujours en période préélectorale) rattachés directement au Premier ministre.

Les préfets disposent cependant de services et de commissions qui rendent des avis, mais les Conseils départementaux d'hygiène - CDH - sont souvent des chambres d'enregistrement.

10. - Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y-a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Les associations.

Il n'y a rien à ajouter aux avis de Thierry CHAMBOLLE, Odile GAUTHIER, Yves MARTIN, Philippe ROCARD..., etc.

11. - Quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au système juridique - lois, décrets, arrêtés - afin d'avoir une meilleure protection de l'environnement ?

Suggestions - propositions.

- Regrouper les communes rurales pour des vues environnementales cohérentes (un service départemental de l'environnement ou l'avis obligatoire des DIREN, mais ce dernier point - autorité régionale sur les départements - n'est pas dans l'esprit des

institutions).La décentralisation de l'environnement sur les petites communes est une regrettable utopie.

- Il n'y a pas de responsable de l'aménagement du territoire et personne ne tient compte de l'environnement dans les grandes décisions d'infrastructures.

Faut-il les soumettre à la législation des installations classées ? Exemple en matière de recherches minières séparer la recherche du forage, ce dernier étant intégré à la loi sur les installations classées.

- Il faut au moins appliquer la loi sur l'eau aux grands barrages.

- Les études d'impact et les enquêtes d'utilité publique sont souvent des simulacres. Elles doivent précéder réellement la prise de décision et être traitées plus sérieusement. Les commissaires enquêteurs doivent avoir un minimum de compétence, ce qui est loin d'être toujours le cas dans de nombreuses procédures.

- Il faut distinguer nettement les aménageurs de leur tutelle économique, de la police de l'environnement et de la sécurité et pas seulement au niveau des "rémunérations accessoires des DDAF et DDE", mais des Etablissements publics "Etats dans l'Etat" et des intérêts particuliers des grands corps de l'Etat qui prennent, en fait et d'avance dans le secret, les grandes décisions structurelles sans consultation véritable des intéressés.

- Si l'on veut appliquer le contrôle délégué il faut un agrément sélectionnant les sociétés chargées des expertises et prendre les décrets d'application en s'efforçant de ne pas recréer dans le privé la dichotomie entre la maîtrise d'oeuvre et le contrôle (il s'agit d'une gageure).

- Le contrôle de la légalité des actes administratifs n'existe que sur le papier. Sur un plan institutionnel, le rattachement des préfets au ministre de l'Intérieur (et, en cas d'élection, au Premier ministre) donne à leurs décision un caractère trop souvent politique.

- Une pause législative est nécessaire. L'effort de codification entrepris doit être l'occasion d'aplanir les incohérences injustifiées de certains textes.

- Il faut d'abord appliquer les lois, prendre les décrets de prescriptions et intégrer les directives européenne dans le droit français.

- Il existe une urgence à sortir une loi simple et efficace (?) dans le domaine des grandes infrastructures de transports (routes, autoroutes, canaux, TGV...) car rien n'intègre à ces travaux des contraintes environnementales.

- les ingénieurs de terrain souhaitent une formation juridique.

Jean-Pierre TANE

Ingénieur en chef du GREF

1. - *Comment est appréciée l'efficacité de la législation sur l'environnement par les principaux intéressés : responsables administratifs, élus, magistrats, agriculteurs, industriels, citoyens, militants associatifs, ... ?*

L'Administration de l'environnement est jugée peu efficace parce qu'établie sur des textes trop compliqués, difficiles à interpréter et laissant la porte ouverte à des dérogations à répétition.

De plus, l'environnement ne fait pas d'inventaires sérieux et portés à la connaissance de tous. Les arrêtés ou les objectifs fixés, souvent d'une manière volontariste, ne reposent pas sur la réalité de terrain. Le véritable juge arbitre devrait être l'écosystème aquatique insensible aux déclarations électorales. Il faudra pour cela des équipes indépendantes non rattachées à des structures industrielles polluantes.

2. - *Les polices qui régissent les activités polluantes ou dangereuses relèvent pour la plupart de la compétence de l'État. On a néanmoins des cas de compétence partagée - comme pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, sur l'affichage et la publicité - qui conduisent à s'interroger sur la possibilité de transférer certaines compétences aux grandes communes dotées de services techniques ? Autre exemple, ne pourrait-on pas confier à une autorité administrative indépendante une compétence en matière d'installations particulièrement polluantes ou de grands équipements ?*

Transférer des compétences à des collectivités ayant des moyens serait une erreur. La communauté ayant vite compris l'intérêt d'adapter la nature à ses besoins d'expansion réels ou supposés.

Viser une autorité indépendante rattachée à la protection du milieu et regroupant les activités en milieu aquatique et terrestre.

3. - *La loi sur les installations classées et la loi sur l'eau regroupent dans leur champ d'application la plupart des activités polluantes. Il n'en subsiste pas moins de très nombreuses législations particulières : mines, extractions en mer, pipe-lines, stockages souterrains, etc. Leur existence complique-t-elle le paysage juridique ou au contraire est-elle indispensable à la prise en compte de questions spécifiques de protection de l'environnement ?*

Les mesures spécifiques ne font pas obstacles à une bonne gestion si elles sont appropriées et effectivement mises en oeuvre.

4. - *On constate que l'une des raisons d'une mauvaise application des lois de l'environnement est due au fait que la police de l'environnement est assurée par des services de l'État, notamment DDAF et DDE, acceptant par ailleurs des missions de maîtrise d'oeuvre. Est-il possible de laisser perdurer une telle dichotomie au sein des services de l'État ? Ne conviendrait-il pas de séparer clairement les activités de police et de rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur les crédits du budget général ?*

Oui, séparer les activités de police des milieux, des activités de développement mais appliquer ce principe également aux collectivités qui ont un trop grand poids dans les normes de pollution. On ne peut être juge et partie.

Rémunérer les fonctions de maîtrise d'oeuvre sur crédits du budget général. Après avoir alimenté ce budget par un versement compensatoire établi sur les projets et comportant deux volets maîtrise d'oeuvre et contrôle.

5. - *En matière de contentieux de l'environnement la tendance actuelle des associations est de s'adresser plus volontiers aux juridictions pénales et civiles qu'aux tribunaux administratifs.*

Une telle évolution n'aboutira-t-elle pas à un délaissement de la juridiction administrative qui se révèle moins efficace, en matière d'environnement, que les juridictions judiciaires ?

En matière administrative, les arrêtés sont mal rédigés. Au lieu de fixer une norme prétendument sévère et fermer les yeux en cas de dépassement, il faudrait accepter un dépassement dans le cadre d'une certaine probabilité mais assurer un contrôle efficace à partir de l'état du milieu, exiger des travaux et non des compensations financières qui entretiennent le clientélisme de la pollution et surtout analyser sérieusement les risques et prendre les mesures adéquates.

6. - *La loi BARNIER a introduit dans la législation «installations classées» un système de «contrôle délégué» concernant les établissements soumis à déclaration, solution inspirée des dispositifs de contrôle des véhicules ou des «poids et mesures».*

De quelles précautions doit s'accompagner ce nouveau dispositif ?

Doit-on l'étendre à certaines installations soumises à autorisation ?

Le contrôle délégué peut être dangereux si on en abuse. L'analyse du risque devrait conduire à délocaliser certaines entreprises collées sur la rivière, moderniser et dimensionner correctement les équipements de prévention. On connaît trop de cas de pollutions chroniques qui maintiennent sur l'écosystème le droit à polluer.

7.a. - *Un élu n'a-t-il pas tendance à considérer les lois sur l'environnement et sur l'urbanisme comme des contraintes insurmontables, ou pour le moins comme un frein au développement ainsi que des entraves à l'exercice d'un pouvoir légitimé par l'élection et dont certains d'entre eux distinguent mal les limites ?*

En quoi les lois protégeant l'environnement seraient-elles de nature, à court terme, à nuire à la création d'emplois ou à la compétitivité d'une activité ?

Trop de pouvoir aux élus au nom de la décentralisation avec les excès que l'on connaît. Une loi trop compliquée permettant de nombreux échappatoires nuit à la création d'emplois, car elle maintient les situations acquises et les rentes de pollution au détriment des entreprises qui travaillent correctement.

7.b. - *La faible dimension de la plupart des communes de France permet-elle aux élus locaux de prendre en compte l'interdépendance des problèmes d'environnement ?*

La faible taille des communes et les inégalités de la répartition des taxes professionnelles expliquent le maintien des pollueurs le long des rivières et le silence des élus. Ce n'est pas un problème de taille des communes, c'est un problème de fiscalité communale.

a. - *Dans le cas d'une divergence de vue entre élu et administration - sur un projet d'intérêt national portant sur la protection de l'environnement - qui doit avoir le dernier mot ?*

L'élu est supposé comprendre l'intérêt national ; il y a parfois un déficit d'explication et un excès de juridisme. Il faut surtout constater après autorisation les effets sur le milieu pour tirer des leçons.

9. - *Les préfets, gardiens de la légalité, disposent-ils d'une autorité suffisante dans l'application des lois, notamment en matière d'environnement :*

- face aux élus et aux groupes de pressions,*
- face aux nécessités des politiques publiques qu'ils doivent aussi appliquer en matière agricole, industrielle, de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire, ... ?*

Le préfet est mal informé et la police des milieux naturels est trop faible et sans moyens face à la pression des pollueurs-payeurs organisée dans le cadre de la loi sur l'eau. Il faudrait faire régulièrement des écobilans par secteurs et non pas se contenter d'allumer des cierges sur l'autel des SAGE. Ces SAGE se mettent en place avec une lenteur remarquable compte tenu du trop grand nombre d'intervenants, trop occupés à maintenir les rentes de situation de pollueurs chroniques.

10. - *Comment les actions émanant d'associations spécialisées de protection de la nature sont-elles perçues par l'Administration, la Justice, les élus, les industriels : légitimité contestée ? actions tolérées ou intolérables ?*

L'action des associations s'apparente-t-elle à une mission de service public ? Y a-t-il une reconnaissance du rôle bénévole des associations au service de l'intérêt général et du contre-pouvoir qu'elles représentent ?

Les associations se comportent parfois comme la mouche du coche de notre maître La Fontaine. Le rôle des associations devrait être revitalisé sur la base des contrats pluriannuels et tenues à des bilans et à une formation de leurs membres.

La règle des associations devrait être la présidence tournante, mais aussi une équipe appuyée par des permanents motivés et correctement payés.

Annexes

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Arrêté du 2 novembre 1993 modifiant l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié pris en exécution des articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et prévoient certaines dispositions transitoires applicables aux exploitations d'élevage

NOR : ENVE9320397A

Le ministre de l'environnement,

Vu la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;

Vu le décret n° 75-996 en date du 28 octobre 1975 modifié portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, notamment ses articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 ;

Vu le décret n° 87-154 du 27 février 1987 modifié relatif à la coordination interministérielle et à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau ;

Vu le décret n° 92-432 du 12 mai 1992 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement ;

Vu le décret n° 93-787 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'environnement ;

Vu l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié pris en exécution des articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;

Vu les avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 10 février 1993 et du 7 octobre 1993.

Arrête :

Art. 1^e. – L'article 3 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est complété par les dispositions suivantes :

« La quantité de pollution servant de base à l'assiette de la redevance est réduite, pour les seuls bovins mis en pâture, par un abattement en fonction du temps effectivement passé dans une pâture et calculé comme suit :

$$A = R \times \frac{N}{12}$$

• A étant l'abattement à déduire ;

• R étant la quantité de pollution servant de base à l'assiette de la redevance pour les bovins mis en pâture ;

• N étant le temps, effectivement passé dans une pâture, exprimé en mois.

• Les coefficients de rendement prévus à l'article 6 du présent arrêté utilisés pour la détermination de l'assiette de la prime s'appliquent alors à la quantité de pollution servant de base à l'assiette de la redevance après déduction de cet abattement. »

Art. 2. – Le paragraphe 1^e de l'article 6 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est modifié et complété comme suit :

I. – Au premier alinéa, remplacer les mots : « le tableau » par les mots : « les tableaux » ;

II. – Insérer, après : « les résultats des automesures homologués par l'agence », les dispositions suivantes :

« – les conditions de gestion des boues résiduaires pour éviter l'apport de pollution au milieu naturel. Outre des valorisations spécifiques préalablement agréées par l'agence, les seules destinations justifiées prises en compte sont :

- – la mise en décharge contrôlée et dûment autorisée ;
- – l'incinération ;
- – le compostage ;
- – le recyclage en agriculture avec notamment étude de faisabilité et plan d'épandage. »

Le dernier alinéa du paragraphe 3^e de l'article 6 est complété par les dispositions suivantes :

« – des conditions de gestion des boues résiduaires pour éviter l'apport de pollution au milieu naturel. Outre des valorisations spécifiques préalablement agréées par l'agence, les seules destinations justifiées prises en compte sont :

- – la mise en décharge contrôlée et dûment autorisée ;

- – l'incinération ;
- – le compostage ;
- – le recyclage en agriculture avec notamment étude de faisabilité et plan d'épandage. »

Art. 3. – Le A de l'annexe I de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est remplacé par l'annexe I au présent arrêté.

Art. 4. – Le titre 1^e de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est complété par un article 15-1 ainsi rédigé :

« Art. 15-1. – Cas des exploitations d'élevage :

« Les redevances et les primes correspondant aux pollutions imputables aux exploitations d'élevage pour les catégories d'activités et les éléments énumérés à l'annexe I sont établies conformément aux articles précédents.

« La redevance ou la différence entre le montant de la redevance et celui de la prime lorsque le bénéficiaire de la prime pour épuration est en même temps redevable d'une redevance concernant ces activités, est établie et perçue pour les seules exploitations d'élevage soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement et à partir du 1^{er} janvier 1994.

« Sans préjudice de leur situation réglementaire au regard de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, les exploitations d'élevage peuvent, en fonction des caractéristiques de l'élevage, des bâtiments utilisés à cette fin, et de leurs pratiques d'épandage, ne pas avoir à payer la redevance ou la différence entre le montant de la redevance et celui de la prime pour épuration lorsqu'elles sont inférieures au seuil prévu par l'article 8 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 susvisé, notamment dans le cadre du dispositif additionnel prévu au II de l'annexe II du présent arrêté. »

Art. 5. – Le I de l'annexe II de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est modifié et complété par les dispositions suivantes :

I. – Le titre du paragraphe 3 : « Epannage » est remplacé par : « Epannage, cas général ».

II. – Il est créé un paragraphe 3.1 intitulé : « Epannage, cas des effluents d'élevage » rédigé comme suit :

« En ce qui concerne les effluents d'élevage épandus, la pollution évitée est estimée au regard de la situation à la fin de l'année considérée, en fonction, d'une part, de la qualité de la récupération des effluents et, d'autre part, de la qualité de l'épandage, compte tenu des éléments d'appréciation définis ci-après :

« A. – Qualité de la récupération des effluents d'élevage

POUR TOUS LES ELEVAGES sauf élevages de volailles indiqués ci-après	
Qualité de la récupération	Description des installations de récupération
Tres bonne	Dalles et aires de parcours bétonnées. Collecte intégrale des eaux pluviales susceptibles d'être souillées (selon diagnostic). Recuperation intégrale des déjections liquides et solides. Collecte et gestion des jus d'ensilage, des eaux blanches. Stockage étanche, de capacité cohérente avec l'étude de périmètre d'épandage ou supérieure ou égale à 4 mois.
Bonne	Imperméabilisation partielle des dalles et aires de parcours (dalles fissurées, aires partiellement bétonnées...). Collecte partielle des eaux pluviales susceptibles d'être souillées (selon diagnostic). Recuperation d'au moins 80 % des déjections liquides et solides. Stockage étanche, de capacité comprise entre 2 et 4 mois.
Moyenne	Sol nu. Recuperation de moins de 80 % des déjections liquides et solides. Stockage étanche, de capacité inférieure à 2 mois.

ELEVAGES DE VOLAILLES sauf palmipèdes	
Qualité de la récupération	Description des installations de récupération
Très bonne	Récupération intégrale des déjections (liquides et solides). Aires de parcours enherbées. Collecte et gestion des eaux de nettoyage et de traitement des bâtiments, absence d'écoulement. Stockage sur sol nu avec sécheresse supérieure à 65 % ou stockage étanche supérieure ou égal à 4 mois.
Bonne	Récupération peu efficace ou partielle d'au moins 80 % ou mélange avec d'autres effluents. Aires de parcours dégradées (50 % de la surface). Collecte non étanche. Stockage insuffisant mais sans débordement.
Moyenne	Rejets d'eau de nettoyage. Capacité de stockage avec des débordements. Aires de parcours extérieurs sur sols nus.

« Le non-respect d'un seul de ces critères conduit à une appréciation de niveau inférieur.

B. - Qualité de l'épandage

CLASSES	CONDITIONS À REMPLIR
Classe I	Existence d'un plan d'épandage. Tenue à jour d'un cahier d'épandage. Charge/ha inférieure à 3 U.G.B.N. ou, si comprise entre 3 et 5, étude de périmètre d'épandage et existence d'un outil de maîtrise de la fertilisation adapté.
Classe II	Existence d'un plan d'épandage. Tenue à jour d'un cahier d'épandage. Charge/ha comprise entre 3 et 5 U.G.B.N. ou, à défaut, étude de périmètre d'épandage.
Classe III	Existence d'un plan d'épandage. Charge/ha supérieure à 5 U.G.B.N.

« Le non-respect d'un seul de ces critères conduit à une classe de niveau inférieur.

« La charge à l'hectare (charge/ha) est calculée pour l'ensemble des animaux de l'exploitation d'élevage sur la base de la quantité moyenne annuelle d'azote (N) produite, exprimée par référence à celle produite par une unité de gros bétail (U.G.B.N.) conformément aux valeurs suivantes :

- un porc charcutier produit (P.C.P.): 3,5 kg ;
- une poule pondeuse (P.P.): 0,5 kg ;
- un mètre carré de volailles de chair (m²: V.C.): 4,3 kg ;
- une unité de gros bétail (U.G.B.): 73 kg, soit l'équivalence de 21 P.C.P., 146 P.P., 17 m² de V.C. »

Art. 6. - Le II de l'annexe II de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est complété et modifié ainsi qu'il suit :

I. - Il est ajouté au tableau des valeurs des coefficients de rendements les deux tableaux spécifiques aux exploitations d'élevage figurant à l'annexe II au présent arrêté. Ces tableaux sont respectivement numérotés I, II et III.

II. - Dans le premier alinéa, les mots : « du tableau » sont remplacés par les mots : « des tableaux ».

III. - Au deuxième alinéa, le mot : « tableau » est remplacé par les mots : « tableau I ».

IV. - Il est ajouté après le deuxième alinéa les dispositions suivantes :

• Les exploitations d'élevage peuvent bénéficier du dispositif additionnel mentionné à l'article 15-1 du présent arrêté, par l'application de coefficients de rendement déterminés au moyen du tableau III si elles satisfont aux conditions correspondant à la fois à une très bonne qualité de récupération et à la classe I d'épandage et à l'un des deux niveaux d'exigence définis ci-après :

1. Premier niveau :

• Soit une charge à l'hectare inférieure ou égale à 1 U.G.B. et la justification d'une bonne rotation des animaux sur les parcelles ;

• Soit existence d'un diagnostic d'exploitation comprenant l'ensemble des pratiques d'épandage y compris s'il y a lieu les opérations de traitement préalables à l'épandage démontrant que les trois conditions suivantes sont satisfaites simultanément :

• existence de dispositifs et matériels adéquats pour l'épandage, y compris s'il y a lieu pour les opérations de traitement préalables à l'épandage ;

• existence d'un descriptif simplifié des cultures permettant de s'assurer que les capacités de stockage sont suffisantes et adaptées et que l'ensemble des apports organiques et minéraux est correct ;

• conformité de l'entretien des herbes avec les bonnes pratiques agricoles.

2. Deuxième niveau :

• Respect des conditions correspondant au premier niveau et existence d'un suivi agronomique détaillé, si nécessaire par parcelle, permettant de démontrer la qualité des pratiques d'épandage et le respect des équilibres agronomiques sur les parcelles, ainsi qu'un entretien particulier des herbes, notamment en ce qui concerne les points d'abreuvement et d'alimentation des animaux. »

Art. 7. - Le dernier alinéa de l'article 22 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est complété par les dispositions suivantes :

• des conditions de gestion des boues résiduaires pour éviter l'apport de pollution au milieu naturel. Outre des valorisations spécifiques préalablement agréées par l'agence, les seules destinations justifiées prises en compte sont :

• la mise en décharge contrôlée et dûment autorisée ;

• l'incinération ;

• le compostage ;

• le recyclage en agriculture avec notamment étude de faisabilité et plan d'épandage. »

Art. 8. - Modalités de mise en œuvre.

Par dérogation à l'article 15-1 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé, pour assurer une entrée progressive des activités d'élevage dans le dispositif des agences, les dispositions suivantes sont applicables :

A. - Progressivité d'intégration des élevages :

A partir de l'année 1995 et jusqu'en 1999 (activités 1994 à 1998), la redevance et la prime pour épuration sont établies pour les seuls élevages dont l'importance est supérieure ou égale aux seuils définis dans le tableau ci-dessous :

Type d'élevage	ANNÉES D'ACTIVITÉ				
	1994	1995	1996	1997	1998
Porcins (places de porcs)	1 000	800	650	550	450
Bovins (U.G.B.)	200	150	100	90	70
Poules pondeuses (x 1 000)	60	50	40	30	20
Autres élevages de volailles (exprimé en U.G.B.N. selon l'équivalence donnée au paragraphe 3.1 du I de l'annexe II de l'arrêté du 28 octobre 1975)	200	150	100	90	70

Elevages multi-espèces

Somme des effectifs de chaque espèce rapportés au seuil ci-dessus applicable à l'espèce concernée pour l'année considérée : supérieure ou égale à 1.

Toutefois, pour les exploitations d'élevage qui participent à une opération coordonnée sur une unité hydrologique cohérente, destinée à réaliser des améliorations dans plusieurs élevages, ces seuils peuvent être abaissés par délibération du conseil d'administration de l'agence qui approuve le périmètre et le cahier des charges de l'opération, mais sans pouvoir être inférieurs aux valeurs prévues pour l'année 1998. Les exploitations d'élevage qui participent à une opération coordonnée et qui, après abaissement, restent en dessous de ce seuil, ont vocation à bénéficier des aides de l'agence sur des bases équivalentes aux autres élevages de l'opération.

Pour les opérations individuelles et pour tenir compte des spécificités de chacun des bassins, ces seuils peuvent également être abaissés sur demande individuelle par délibération du conseil d'administration de l'agence, mais sans pouvoir être inférieurs aux valeurs prévues pour l'année 1998.

B. — Pondération des redevances :

Pour les années 1995 à 2003, lorsque la redevance ou la différence mentionnée à l'article 15-1 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé est supérieure ou égale au montant prévu par l'article 8 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 susvisé, elle est perçue après application des coefficients suivants :

0,40 pour l'année 1995 (activités 1994);	:
0,50 pour l'année 1996 (activités 1995);	:
0,56 pour l'année 1997 (activités 1996);	:
0,62 pour l'année 1998 (activités 1997);	:
0,69 pour l'année 1999 (activités 1998);	:
0,76 pour l'année 2000 (activités 1999);	:
0,84 pour l'année 2001 (activités 2000);	:
0,92 pour l'année 2002 (activités 2001);	:
1,00 pour l'année 2003 et suivantes (activités 2002 et suivantes).	

C. — Alignement des redevances :

Pour les activités des années 1994 à 1996, le montant de la redevance ou de la différence mentionnée à l'article 15-1 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé fait l'objet d'un alignement entre les différents bassins. Celui-ci s'opère en affectant à cette redevance ou à cette différence un coefficient multiplicateur calculé de manière à aligner cette redevance, ou cette différence, sur celle qui est calculée à partir des taux de base de l'agence de l'eau comprenant le plus grand nombre d'élevages.

D. — Dispositions transitoires pour les élevages de volailles et pour les zones d'excédent structurel lié aux élevages :

a) Pour l'activité des années 1994 à 1996, les élevages de volailles en classe III d'épandage bénéficieront de la classe II défi-

nic au paragraphe 3.1 de l'annexe II de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé.

b) La désignation et la délimitation de chaque zone donnant lieu à une disposition transitoire, au titre de l'excédent structurel lié aux élevages, sont fixées comme précisé en annexe III au présent arrêté.

Pour les activités des années 1994 à 1996 dans les zones géographiques d'excédent structurel lié aux élevages et en considération de la situation économique et concurrentielle particulière de l'agriculture et du coût de la mise en œuvre de nouvelles techniques de production agricole plus respectueuses des milieux aquatiques, le paiement de la redevance ou de la différence mentionnée à l'article 15-1 de l'arrêté du 28 octobre 1975 susvisé, exigible pour les exploitations d'élevage, bénéficie d'un écrêttement. Le niveau en est défini par délibération du conseil d'administration de l'agence après avis conforme du comité de bassin.

Cet écrêttement s'applique aux exploitations d'élevage qui, tout en se trouvant en classe III d'épandage, justifient d'une très bonne qualité de récupération des effluents, comme définie au paragraphe 3.1 du I de l'annexe II du 28 octobre 1975 susvisé.

Art. 9. — Le directeur de l'eau est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 2 novembre 1993.

Pour le ministre et par délégation:

Le directeur de l'eau.

J.-L. LAURENT

ANNEXE 1

CATÉGORIES d'activités polluantes	NOMBRE d'unités de facteur polluant	GRANDEURS caractéristiques de l'activité polluante (unité retenue)	COEFFICIENTS SPÉCIFIQUES DE POLLUTION			OBSERVATIONS	Équivalent P.C.P.
			Matières en suspension (grammes)	Matières oxydables (grammes)	Atte oxydée (grammes)		
A - Elevages et cultures							
Elevage de porcs	A 100	Porc charcutier produit par an après sevrage P.C.P.	126	80	21		
Elevage de bovins	A 200	Unité gros bœuf U.G.B.	300	1800	200		
Elevage de volailles :							
- poules pondeuses	A 300	Poule pondeuse P.P.	27	6	1,4	-	0,8

CATÉGORIES d'activités polluantes	NUMÉRO d'ordre de l'activité polluante	GRANDEURS caractéristiques de l'activité polluante (unité retenue)	COEFFICIENTS SPÉCIFIQUES DE POLLUTION				OBSERVATIONS	Equivaleances appliquées
			Matières en suspension (grammes)	Matières oxydables (grammes)	Arête réduite (grammes)	Ajoute ordures ménagères (grammes)		
- volailles de chair	A 310	m ³ bâtiment occupé m ³ V.C.	160	30	12	-	5	Catégorie d'animal: Poulets de chair produits à 10 poulets/m ³ 15,5 bandes/an, 20 poulets/m ³ . Dindes de chair produites 12,6 bandes/an, 7,5 dindes/m ³ . Poulets label produits 13,25 bandes/an, 10 poulets/m ³ ou 2,5 bandes/an, 10 poulets/m ³ . Pintades produites 1,00
Palmipèdes	A 320	-	-	-	-	-	-	-
Utilisation d'engrais minéraux ou organiques	A 900	-	-	-	-	-	-	-

ANNEXE II

Valeurs des coefficients de rendement
dans le cas des exploitations d'élevage

TABLEAU II.

RÉCUPÉRATION DES EFFLUENTS		MOYENNE	BONNE	TRES bonne
Épandage d'effluents d'élevage	Elements de l'assiette	Coefficients applicables		
Classe I	MES MO NR P	1.00 0.72 0.72 1.00	1.00 0.81 0.81 1.00	1.00 0.95 0.95 1.00
Classe II	MES MO NR P	1.00 0.64 0.64 1.00	1.00 0.72 0.72 1.00	1.00 0.95 0.95 1.00
Classe III	MES MO NR P	1.00 0.48 0.48 1.00	1.00 0.54 0.54 1.00	1.00 0.63 0.63 1.00

TABLEAU III

DISPOSITIF ADDITIONNEL		
Recupération des effluents		Tres bonne
Épandage des effluents d'élevage		Classe I
Niveaux	Elements de l'assiette	Coefficients applicables
Premier niveau	MES MO NR P	1.00 0.95 0.95 1.00
Deuxième niveau	MES MO NR P	1.00 cas par cas cas par cas 1.00

ANNEXE III

L'excédent structurel lié aux élevages est apprécié au niveau de chaque canton.

Un canton est considéré en excédent structurel lié aux élevages dès lors que la quantité moyenne annuelle d'azote produite par l'ensemble du cheptel du canton calculée à partir des éléments mentionnés au B du paragraphe 3.1 du I de l'annexe II de l'arrêté du 28 octobre 1975 et ramenée à la surface agricole utile épandable du canton est supérieure au seuil prévu pour les effluents d'élevage au titre de la directive (C.E.E.) n° 91-676 du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Le cheptel et la surface agricole utile épandable de chaque canton sont calculés sur la base du dernier recensement général de l'agriculture, en tenant compte des actualisations connues et des interdictions réglementaires liées aux épandages.

DIFFICULTÉS MATÉRIELLES DES ASSOCIATIONS À ASSUMER LEUR MISSION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La loi confie aux associations une véritable mission de service public dans de nombreux domaines: droit de l'homme, famille, enfants, racisme, droit des animaux, consommation, environnement, patrimoine, urbanisme... Il s'agit d'un mouvement ancien qui n'a cessé d'être conforté par le législateur et toute atteinte à ces droits entraîne un préjudice direct, indirect et moral...

Une association dans quelque domaine que ce soit, doit veiller à agir conformément à ses statuts.

En matière d'environnement notamment leur intervention est prévue en application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 5 - livre II du nouveau code rural, qui modifie et complète les articles L 251-1, L 252-2, L 252-3 et L 252-5.

Dans la plupart des cas l'action des associations compense la carence des pouvoirs publics, lorsqu'elles ont connaissance d'un trouble manifeste contre l'environnement, de pollutions, de nuisances qui persistent et constituent autant d'atteintes à des ressources aussi vitales que l'air, l'eau, les sols, la biodiversité...

Dans le cas contraire il ne faut pas exclure que leur agrément, à terme, pourrait être retiré pour le simple motif que la mission statutaire n'est pas remplie et que les objectifs visés sont abandonnés.

Les actions contentieuses, malheureusement, se révèlent indispensables. Des articles de lois le permettent et la légitimité à agir ne peut pas être contestée. Les associations ne sont pas responsables de la fréquence des délits qui aboutissent à des procès, encore faut-il relativiser, et il ne faudrait pas que le nombre d'interventions, émanant de ces défenseurs de la légalité, entraîne une hostilité des tribunaux.

L'attribution du franc symbolique en réparation des préjudices constitue une première forme de rejet et la fixation d'une somme dérisoire concernant les frais irrépétibles auraient-elles pour but de décourager les parties civiles ? Par contre un tel résultat ne peut que conforter les infracteurs.

Rappelons qu'une heure d'avocat se situe entre 500 F minimum et 1500 F, en moyenne, pour un cabinet structuré, qu'un déplacement d'une demi-journée peut être fixé à 2500 F, tous ces chiffres étant H.T.

Il en est de même pour les personnes qualifiées d'une association, même si dans la plupart des cas ces dernières travaillent bénévolement. Si le temps passé n'est pas facturé par les représentants ou les mandataires, il n'est pas pour autant gratuit pour les intéressés qui possèdent très souvent un haut niveau de compétence, mis à disposition de l'intérêt général.

Les frais exposés doivent donc dans tous les cas de figure être remboursés. Les moyens financiers des associations, facilement contrôlables, ne peuvent supporter des frais répétés. Laisser à leur charge les frais de procédure revient à nier leur droit à agir, conférer par le législateur. Il en va de la survie des associations, acteurs indispensables dans une démocratie.

POLLUTION DE LA RIVIÈRE INAM

un contentieux administratif de TOS

L'INAM, affluent de l'ELLÉ dans le MORBIHAN, prend sa source en amont de GOURIN à environ 300 m d'altitude dans une zone où il tombe 1200 mm d'eau par an. Elle coule dans sa partie supérieure sur des schistes briovériens, puis cristallins. La majorité de ses affluents coule sur un milieu comparable (altitude, pluviométrie, nature des sols).

De son confluent avec le ruisseau du moulin du DUC à PONT-PRIANT, en remontant jusqu'à POULHIBET - route de GOURIN à SCAËR - l'INAM et ses affluents font partie des plus belles frayères à salmonidés de l'ELLE. Cette affirmation est confirmée par la présence de saumons parmi les poissons victimes de la pollution accidentelle provoquée par la SIALE, dès sa mise en route (confirmée par P.V. et témoignages des gardes). Le Conseil Supérieur de la Pêche se serait rendu propriétaire du moulin du JOURDU pour éviter que s'y poursuive un braconnage intensif de saumons.

Avant l'implantation de la SIALE - société industrielle armoricaine de légumes - qui exploite une installation classée - le tronçon amont de l'INAM - entre POULHIBET et GOURIN - était pollué sur quelques kilomètres. Cette pollution n'affectait pas cependant les frayères à saumons situées immédiatement en aval, ni les frayères à truites des sept ruisseaux tributaires de l'INAM. Or, l'implantation de la SIALE provoque une pollution qui s'étend jusqu'au ruisseau du moulin du DUC. Elle détruit ainsi une quinzaine de kilomètres de frayères à saumons, dans le lit même de l'INAM, et interdit aux truites l'accès de plusieurs dizaines de kilomètres de frayères dans les onze ruisseaux affluents, provoquant un bouchon biologique. Les étiages sont fortement marqués sur cette rivière jusqu'au 15 novembre - 50 % du débit de la moyenne annuelle - et c'est d'autant plus sensible que le débit Q 10/10 de l'INAM est seulement de 10 l/s.

En conséquence il est demandé, au Tribunal administratif, si l'arrêté d'autorisation n'est pas annulé, que les rejets de l'usine soient éliminés par un procédé efficace, ou que le déversement en soit interdit dans la rivière l'INAM et dans ses affluents, incapables d'accepter quelque pollution que ce soit compte tenu de leur vocation de frayères, reconnue par le législateur et par les faits.

Récapitulatif du contentieux administratif

19 mai 1980 TOS dépose un recours devant le Tribunal administratif de RENNES

15 octobre 1980 mémoire en réponse du ministère de l'Environnement

25 février 1981 audience du T.A. de RENNES

23 mars 1981 désignation d'un expert

10 juin 1982 analyse par TOS du rapport de l'expert

4 octobre 1982 mémoire technique concernant le rapport d'expert

15 novembre 1982 mémoire en réponse fourni par la SIALE

5 décembre 1982 documentation de TOS à maître ROCHE avocat de l'association

18 juillet 1983 mémoire du ministère de l'Environnement au T.A.

9 novembre 1983 mémoire en réponse de la SIALE au ministère de l'Environnement

26 janvier 1984 Jugement du T. A. de Rennes réformant l'arrêté préfectoral

2 octobre 1984 recours de la SIALE au Conseil d'Etat

23 novembre 1984 TOS demande au préfet du Morbihan communication des mesures d'autocontrôle de la SIALE

13 décembre 1984 communication à TOS par le préfet des mesures d'autocontrôle (dépassement importants)

5 janvier 1985 lettre au préfet concernant une pollution de l'INAM

12 janvier 1985 lettre de TOS au préfet concernant les dépassements de rejets de la SIALE

12 janvier 1985 mémoire en réponse de TOS au Conseil d'Etat

7 mars 1985 lettre à TOS du préfet qui manifeste son intention de suivre l'affaire des rejets SIALE

2 mars 1985 publication par SIALE d'un article de presse où elle se vante de ne pas suivre le jugement du TA.

21 mars 1985 lettre de TOS à la commission du rapport au Conseil d'Etat pour signaler la mauvaise volonté évidente de la SIALE

24 mars 1985 lettre au Télégramme pour réponse TOS à l'article SIALE

9 avril 1985 lettre de la section du rapport au C.E. qui avise TOS qu'elle prend acte de sa réclamation du 21 mars 1985

12 mars 1985 décision du Conseil d'Etat de consulter le Conseil départemental d'hygiène

23 mai 1986 lettre de la section du rapport au C.E. faisant le point

5 juin 1986 remerciements de TOS à la section du rapport au C.E.

5 juin 1986 lettre au ministre de l'Environnement concernant la séance du Conseil départemental d'hygiène

22 juin 1986 réponse du ministre à la lettre de TOS du 5 juin 1986

21 août 1987 lettre du préfet à TOS concernant les mesures d'autocontrôle de SIALE et son avis au Conseil départemental d'hygiène

29 octobre 1987 mémoire en réplique fourni par TOS au Conseil d'Etat

3 mars 1988 mémoire en réponse de la SIALE au Conseil d'Etat

14 mars 1988 mémoire en réplique de TOS au mémoire SIALE

27 mai 1988 jugement du Conseil d'Etat. Modification de l'arrêté - 26 avril 1979

- du préfet du MORBIHAN, modifié dans un sens plus sévère par le T.A. de RENNES

- flux de pollution maximal en demande chimique en oxygène - DCO - 290 kg/jour concentration maximum en DCO 80 mg/A. Rejets en orthophosphates (exprimés en P04 3-) : 33 kg/J...

Pour la petite histoire le dossier pèse 4,8kg, comporte plus de cent pièces et a demandé plus d'une centaine d'heures de travail. Un tel investissement, destiné à compenser une erreur d'appréciation d'un représentant de l'Etat, a un coût et, désormais, il faut fermement réclamer une compensation financière qui soit à la hauteur des enjeux et des préjudices subis. Sinon c'est la négation du droit, conféré par la loi aux associations, d'ester pour défendre l'intérêt général.

L'EFFICACITÉ DES LOIS DE L'ENVIRONNEMENT PRISES EN DÉFAUT

Intervention de Pierre ROLLET

Dans le cadre de cette conférence, il m'a été demandé de présenter un exemple significatif d'échec d'une association dans ses efforts pour obtenir l'application des lois protectrices de l'environnement.

J'ai choisi un ensemble de trois décisions administratives, celles du Préfet des Hautes-Pyrénées prises au détriment d'un cours d'eau, le Gave de Pau, qui a cependant bénéficié d'investissements importants, de l'ordre de dix millions de francs, en vue de la réintroduction du saumon et dont les eaux, selon la Directive Européenne du 18 juillet 1978 «doivent être protégées et améliorées pour être aptes à la vie des poissons».

1. Les faits

L'affaire, qui date de 1990 et met en scène des élus, le préfet et la Justice administrative, comporte trois volets :

- le projet de construction d'une pisciculture parmi les plus importantes d'Europe ;
- la création, à 2,5 km en aval, d'un lac artificiel que M. Roger COLL maire d'Argelès-Gazost et conseiller général des Hautes-Pyrénées, souhaite creuser dans le lit du Gave de Pau, sur sa commune et les trois communes voisines. Précisons que M. COLL est également responsable de l'importante entreprise d'exploitation de granulats TOUJAS et COLL dont l'autorisation d'exploiter, datant de 1978 arrive à expiration.
- enfin, pour la valorisation de cet aménagement, le plan d'eau sera délimité à l'amont et à l'aval par deux barrages équipés chacun d'une usine hydro-électrique par la société hydraulique du midi pour le compte de la SNCF

2. Les motifs d'agir de l'association

Le Gave de Pau est un cours d'eau à régime torrentiel d'un débit moyen de 30 m³/s, qui charrie par an, au point considéré, 100 à 300 tonnes de matériaux.

Il sera dénaturé, après beaucoup d'autres, par des aménagements qui ne tiennent compte ni du profil de la rivière, ni de son biotope, ni de la capacité du milieu aquatique à s'auto-épurer. L'exploitation abusive de granulats depuis des décennies a en grande partie détruit le substrat et les îlots boisés qui freinaient ses crues. Des travaux palliatifs (seuils rocheux) ont été nécessaires et coûteux pour la collectivité et, cependant, on va continuer à creuser le lit pendant dix ans pour le plus grand bénéfice d'un exploitant et au mépris de la réglementation.

Ce cours d'eau sera barré par deux usines hydro-électriques qui stopperont le flux de galets, sables et graviers dont le renouvellement perpétuel constitue la vie même du torrent et des êtres vivants qui le peuplent.

Ces aménagements sont nuisibles à la ressource en eau car ils affectent l'alimentation et la qualité de la nappe phréatique et ils sont néfastes pour le milieu aquatique par la pollution, la destruction des frayères, le colmatage des fonds et les obstacles à la libre circulation des espèces.

Cela, dans une rivière en pleine réhabilitation

Bien entendu, l'association pour la protection des eaux et rivières n'est pas la seule à dénoncer ces atteintes à l'environnement. Outre les associations régionales de protection de la nature, les administrations compétentes, lors du premier examen du projet, ont exprimé sans ambages un avis très défavorable (Industrie et Aménagement du territoire, Agriculture, Aménagement des eaux, Commission des Carrières) de même que le Conseil Supérieur de la Pêche et la Fédération des pêcheurs.

Des points de vue concordants seront soutenus par le ministère de l'Environnement lorsqu'au cours de la procédure, il sera consulté par le Conseil d'État.

3. Les contentieux

Passons brièvement en revue les contentieux qui, après cinq années, ne sont toujours pas terminés mais dont l'issue n'a plus d'intérêt, les ouvrages fonctionnant depuis longtemps.

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de développer les moyens juridiques et environnementaux invoqués par l'association ni le détail des procédures.

Les auditeurs qui souhaiteraient quelques précisions pourront se reporter au dossier de presse.

3.1 - La pisciculture

En août 1991, l'association écrit au Préfet pour lui dire qu'une production de 800 tonnes par an menace la qualité de l'eau du Gave. Cette quantité génère par an de 300 à 560 tonnes de matières organiques et de 36 à 60 tonnes de polluants dissous dont certains très toxiques (NO₂). L'arrêté préfectoral du 18 septembre autorise néanmoins cette exploitation et les travaux démarrent aussitôt de manière intensive (20 ouvriers sur le chantier). C'est la manœuvre habituelle pour prendre de vitesse les tribunaux. Le sursis à exécution est cependant accordé à l'association le 31 mars 1992. Les travaux sont stoppés à la moitié de leur cours. Le tribunal administratif de Pau ordonne une expertise et, le 4 novembre 1992, annule l'arrêté préfectoral.

Le pisciculteur fait appel du jugement auprès de la cour administrative d'appel de Bordeaux et dépose une nouvelle demande en faisant valoir qu'il diminuera de moitié les boues rejetées. Ce recours n'a pas été jugé, mais le Préfet à la veille de quitter son poste signe une nouvelle autorisation qui relance les travaux. L'association tente un nouveau recours, cette fois en plein contentieux pour obtenir la limitation de la production à la moitié et l'obligation de mesurer deux fois par an la pollution du cours d'eau au moyen de l'Indice Biotique Global Normalisé.

Le 22 juin 1995, le tribunal administratif de Pau rejette le recours.

3.2 - Le Lac des Gaves

L'affaire débute comme la précédente par une lettre au Préfet pour lui représenter la menace que constitue le projet pour la vallée et la regrettable confusion d'intérêts qui fait que l'élu promoteur du projet est en même temps l'entrepreneur bénéficiaire de l'autorisation.

En novembre 1991, mise à l'enquête publique de l'autorisation de carrière et de la demande de la SNCF pour la construction de deux usines hydroélectriques.

Commençons par la carrière en sachant que c'est la même entreprise qui effectuera l'ensemble des travaux de creusement du lit pour les deux projets.

En décembre 1991, dépôt de l'enquête publique pour rappeler les directives nationales et communautaires qui excluent les extractions en lit mineur (lettre au préfet avec copie au ministre de l'Environnement et au président du Conseil Général).

Le 18 mars, note du Préfet au ministre de l'Environnement relative au projet d'extension de carrière.

Quelques jours après, le ministre répond (je cite) : «risques inacceptables pour l'environnement ... je vous invite à me transmettre le dossier et à surseoir à toute décision, même si un tel sursis conduit à envisager de reprendre intégralement la procédure».

Coup de théâtre, le préfet répond aussitôt (en évoquant une conversation téléphonique avec le ministre) qu'il a signé (la veille) les deux arrêtés (carrière et usines hydro-électriques).

Le tribunal administratif estimera qu'il n'y a pas eu «hâte de statuer» comme le prétend l'association.

En novembre 1992, le tribunal administratif de Pau rejette la demande de sursis à exécution, désigne un expert en avril 1993 et rejette la demande de l'association en juillet 1994, en mettant à la charge des requérants les frais d'expertise.

3.3 - Les usines hydro-électriques

L'arrêté préfectoral est du même jour que le précédent, 25 mars 1992. Les travaux démarrent activement mais, le sursis à exécution sollicité tardant à venir, l'association obtient le 17 novembre 1992, du tribunal de grande instance de Tarbes, une ordonnance de référé suspendant les travaux, la preuve ayant été faite que la SNCF n'avait pas de permis de construire pour ces deux usines. Simple gain de temps provisoire, car le 13 avril 1993, le tribunal administratif de Pau rejette la demande de l'association.

Ce jugement a été déferlé au Conseil d'État qui, le 4 janvier 1995, a confirmé la décision du tribunal administratif de Pau et condamné l'association à verser à la SHM la somme de 5.000 francs au titre de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Ces différentes décisions de la justice administrative méconnaissent à nos yeux le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires organisant la prise en compte des écosystèmes aquatiques en vue de la protection des milieux et de la ressource en eau et, en particulier :

- l'article 84 du Code minier;
- les directives de la circulaire interministérielle du 7 juillet 1984 et son instruction faisant suite au décret du 20 décembre 1979 qui prohibe toute extraction au lit vif;
- les articles L. 232-5 et 6 du Code Rural ;
- l'article L. 145-5 de la loi du 9 janvier 1985 dite « loi montagne » ;
- le décret 91-1283 du 1er décembre 1991 qui a transposé en droit interne les dispositions de la directive européenne du 18 juillet 1978 ;
- la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Devant les 80 centimètres d'épaisseur que totalisent les trois dossiers, nous avons le sentiment d'avoir été les seuls à parler le langage de la conservation de la ressource en eau et du patrimoine naturel que ces différents textes ont tenté de protéger. Nous avons le sentiment d'un dialogue de sourds dans lequel personne n'a sérieusement examiné la pertinence de nos arguments vis à vis de la réglementation soit par ignorance, soit par indifférence, soit par hostilité.

4. Le comportement des différents acteurs

Les trois projets ont été fermement soutenus par les élus locaux, soit par intérêt personnel évident, comme le maire exploitant de graviers, soit dans l'espoir de bénéficier pour leur commune de ressources fiscales induites par la présence de la pisciculture ou des usines électriques.

On a fait miroiter aux électeurs l'aménagement du futur plan d'eau de loisir qui, dans dix ans, le lac étant creusé, pourrait attirer les touristes.

La presse locale a fait chorus au nom du développement économique du Pays de SOULE.

Le commissaire-enquêteur a produit un rapport d'une puérile complaisance.

Le Préfet a accepté pour fonder ses arrêtés, des études d'impact insuffisantes et n'étudiant pas de solutions alternatives en lit moyen. L'étude aurait dû être globale et couvrir les trois opérations au lieu d'un saucissonnage destiné à éluder les effets cumulatifs sur le milieu naturel.

Son arrêté autorisant la poursuite de l'exploitation en lit vif est contraire aux instructions interministérielles (mais les tribunaux administratifs n'ont jamais considéré les circulaires comme des textes réglementaires). Il n'a, par ailleurs, tenu aucun compte de l'avis spontané de ses services techniques, pas plus que de la demande du Préfet coordinateur de bassin, ni des instructions du ministre de l'Environnement le désaisissant du dossier ni, dans le second arrêté autorisant la pisciculture, du premier jugement du tribunal administratif.

Les tribunaux administratifs, pour leur part, ont rejeté sans discussion comme non fondés les arguments de protection du milieu naturel, déclarant qu'aucun des textes invoqués n'a été violé.

Ils ont nommé un expert hydraulicien quand il fallait donner un avis sur l'hydrobiologie du cours d'eau et, ô ironie, ils ont mis à la charge des associations de la protection de la nature cet exposé sur la mécanique des fluides qu'elles n'avaient pas sollicité !

5. Le bilan

On y voit en premier lieu la réalisation d'une très grosse unité de pisciculture industrielle en élevage intensif (dans le même espace, une production de moitié était supportable). Dans cette branche déjà concentrée, cette unité fera peut-être disparaître plusieurs unités moyennes et leurs emplois. En tout cas, la concentration de la pollution excédera la capacité d'autoépuration du milieu récepteur.

Dans ce bilan, on voit également un élu, chef d'entreprise, assuré de prolonger dix ans, au mépris des textes, une activité rémunératrice mais désastreuse pour le cours d'eau. Cet industriel devra pourtant, comme ses concurrents, se reconvertis tôt ou tard dans le concassage des roches dures ou les matériaux de récupération car les gisements de graviers sont en voie d'épuisement. C'est un cadeau royal qui lui est fait en toute illégalité au détriment de ses concurrents. Des aides de l'Etat et du Conseil Général lui sont d'ailleurs accordées pour dédommager les agriculteurs privés d'eau par l'abaissement de la nappe, alors que ces dédommagements étaient à sa charge par l'arrêté préfectoral.

Un futur plan d'eau de loisir tout en longueur, aux rives parfois escarpées de 15 mètres, offrant l'été une eau à 11 degrés et un marnage inévitable, sert de prétexte à l'exploitation de matériaux. Ces promesses incertaines d'activités touristiques compromettent à coup sûr les investissements engagés pour reconstituer sur le Gave de Pau, un peuplement de saumon. Ce qui est sûr, c'est que la pêche sportive du saumon fait la richesse de contrées aussi déshéritées que lointaines comme l'Islande, le nord Canada, la Sibérie et on peut penser qu'elle aurait pu attirer de nouveau les pêcheurs européens fortunés dans cette vallée accueillante.

Sur le plan aménagement du territoire, on assiste à une concurrence scandaleuse entre deux grands établissements publics. Les Hautes-Pyrénées, et le Gave de Pau en particulier, sont suréquipés et exportent du courant. Or, pour augmenter d'un centième cette production, on autorise la SNCF, endettée de 135 milliards, à investir dans la production d'énergie, en concurrence avec un autre établissement public, EDF, dont c'est la vocation. EDF, elle-même endettée de 200 milliards, qui accuse une surproduction de 15% soldée à nos voisins, mais dont la vente nécessite la réalisation de ruineuses lignes haute-tension à travers les Alpes et les Pyrénées, qui défigurent au surplus nos plus beaux paysages.

Tout cela n'est pas très cohérent, mais un représentant de l'Etat comme le Préfet peut-il s'opposer aux grands établissements publics qui sont des Etats dans l'Etat. Au passif de ces médiocres réalisations, on peut à coup sûr inscrire la destruction à terme d'un des derniers cours d'eau qui constitue les restes de notre patrimoine naturel et touristique, déjà bien entamé, sans réel profit pour le pays.

6. Réflexions sur l'insuffisance du contrôle du juridique sur l'exécutif

L'apparent désintérêt de la justice administrative pour la législation de l'environnement nous surprend d'autant plus que, pendant une dizaine d'années, l'association pour la protection des eaux et rivières a obtenu en la matière toute une série de jugements favorables, tant des tribunaux administratifs que du Conseil d'Etat, certains faisant même jurisprudence, telle la décision «Conserveries Morbihannaises» par laquelle le Conseil d'Etat confirmait la compétence du tribunal administratif de Rennes statuant en plein contentieux des installations classées pour réformer un arrêté préfectoral jugé insuffisant dans ces prescriptions pour assurer la sauvegarde d'un cours d'eau breton.

La multiplication des groupements de défense, en matière d'urbanisme notamment, et le foisonnement des contentieux ont-ils provoqué chez les conseillers un phénomène de rejet ?

Mais le dysfonctionnement dans le contrôle du pouvoir exécutif est général et dépasse les seuls tribunaux. La décentralisation mal maîtrisée a beaucoup compliquée les problèmes. Je précise que j'ai été maire avant et après 1981 et que je ne suis pas nostalgique du système antérieur.

Avant la décentralisation, tout acte d'un élu, pour être exécuté devait être approuvé par le préfet ou son représentant, le sous-préfet.

Le préfet, secondé par des fonctionnaires formés à la connaissance et au respect des textes, pouvait aisément exercer son contrôle sur la légalité des actes administratifs. Cela évitait certaines dérives, parfois folkloriques, qui défrayent aujourd'hui la chronique.

Certains élus, forts de la légitimité que leur confère l'élection et des pouvoirs étendus qu'ils tiennent de la décentralisation ne distinguent pas toujours clairement les limites de leur compétence. Beaucoup n'ont aucune formation juridique et se souci fort peu de l'acquérir, préoccupés seulement de ne pas déplaire à leurs électeurs afin d'obtenir le renouvellement de leur mandat. C'est souvent le cas des maires ruraux, qui n'ont pas la religion des textes. Mais je connais une municipalité chef lieu de canton, qui a complètement perdu l'habitude de demander des autorisations pour effectuer ses travaux d'hydraulique, de carrière ou d'assainissement ! Personne, jusqu'à présent, ne lui a contesté ses aménagements, lesquels sont loin d'être exemplaires.

Il ne semble plus y avoir de contre-pouvoir face à celui de certaines municipalités.

Certes, les principes subsistent. En cas d'actes contraires à la loi, le contrôle est censé être exercé par les préfets, mais il semble que ceux-ci ne soient pas toujours informés, notamment des délibérations prises par les élus des petites communes.

D'ailleurs, pour obtenir l'annulation d'un acte illégal, ils ne sont pas beaucoup mieux placés qu'une modeste association puisqu'ils doivent recourir devant le tribunal administratif qui tranchera souvent lorsque les travaux seront achevés. Est-ce la lenteur, le peu de fiabilité de cette procédure ou la multiplication des cas qui les dissuade ?

Ils étaient, avant la décentralisation, chefs de l'exécutif départemental. Beaucoup d'entre eux semblent maintenant répugner à entrer en conflit avec leurs successeurs, les responsables des collectivités territoriales devenus décideurs à leur tour et disposant souverainement des moyens financiers et, depuis quelques années des services techniques autonomes dont ils se sont dotés parallèlement aux services de l'État restés sous l'autorité des préfets (équipement, agriculture, environnement, ...).

Par ailleurs, les préfets ont à mettre en œuvre des politiques gouvernementales. Prenons par exemple la défense de l'emploi si souvent invoquée par les élus et pas toujours à bon escient, mais on pourrait aussi bien évoquer le soutien aux exploitations agricoles, et ces politiques les mettent en face de choix où les intérêts de l'environnement ont rarement l'avantage, compte tenu des différents groupes de pression.

On arrive alors au dernier étage du contrôle institutionnel : la censure des actes de l'Administration par le juge administratif. Y a-t-il trop d'actes illégaux, les tribunaux sont-ils surchargés malgré la création des cours administratives d'appel ? Le recours pour excès de pouvoir est-il foulé aux pieds par les tout-puissants notables des grandes villes ? Les exemples ne manquent pas.

Il semble que les tribunaux administratifs, devenus prudents et frileux, se dérobent devant cette tâche.

Le contraste est d'ailleurs marqué avec les tribunaux judiciaires qui, depuis 1988, ont élargi considérablement leur champ d'action à la fois pour prendre en charge le domaine qui nous intéresse, les problèmes d'environnement et pour rappeler aux élus qu'ils ne sont pas au-dessus des lois.

Je souhaite que des démentis me soient donnés, des arguments valables contre cette vision pessimiste forcément partielle, peut-être partielle qui est celle d'un responsable associatif dont l'expérience se limite à un secteur bien particulier.

Je livre volontiers ces exemples et ces remarques à vos réflexions, en toute modestie.

LE CAILLY ET SES POLLUTIONS

Colloque Palais du Luxembourg 27 février 1996
intervention de Claude DECHAMPS

Le cas du Cailly illustre parfaitement le thème de notre débat et les dysfonctionnements relevés au niveau de l'application des lois protégeant l'environnement.

Le Cailly est un petit affluent de la rive droite de la Seine d'une longueur de 28 kilomètres. Il coule dans la banlieue Nord-Ouest de Rouen. La vallée du Cailly, où fut implantée jadis une industrie cotonnière florissante, abrite encore diverses entreprises industrielles et des établissements faisant partie de groupes nationaux, tels SANOFI, LEGRAND, VALLOUREC...

1°) Principales entreprises polluantes :

Cette rivière, classée en première catégorie piscicole, a connu, pendant de très nombreuses années, une pollution industrielle importante causée notamment par deux teintureries, les ETS GRASSIN DELYLE et la SOCIÉTÉ NORMANDE DE TEINTURE, implantées, toutes deux, à Malaunay.

Par l'importance de leurs rejets non traités, en moyenne 2 500 M³ par jour ouvré, ces deux teintureries rendaient le Cailly impropre à toute vie salmonicole sur 13 kilomètres, depuis Malaunay jusqu'à sa confluence avec la Seine.

Pendant 45 ans, les ETS GRASSIN DELYLE ont fonctionné sur la base d'anciens arrêtés préfectoraux, pris au nom de la Compagnie Française du Rotin, activité de blanchiment de rotin, disparue depuis 1941. Le premier arrêté mentionnant l'activité de teinturerie a été établi le 25 juin 1986.

La SOCIÉTÉ NORMANDE DE TEINTURE, a été en situation irrégulière durant plus de 25 ans; le premier arrêté préfectoral d'autorisation n'est en effet intervenu que le 13/11/1990.

En dehors de ces deux teintureries, le Cailly connaît également des agressions régulières provenant de deux autres entreprises :

1°) La SOCIÉTÉ CHIMIQUE DE MONTVILLE entreprise de négoce et stockage de produits chimiques, classée Seveso, à l'origine de pollutions accidentelles «chroniques», qui se poursuivent encore de nos jours, consécutives au rejet des eaux de lavage de camions citernes, aux vidanges de cuves de stockage ou à l'écoulement de produits toxiques.

Cette entreprise a longtemps fonctionné sans arrêté préfectoral et elle a toujours réussi à échapper à une condamnation au pénal, pour délit de pollution, en dépit de fortes présomptions et de l'existence de PV dressés à son encontre.

2°) L'usine VALLOUREC, à Déville-les-Rouen, spécialisée dans la fabrication de tubes d'acier destinés notamment aux forages pétroliers.

Cet important établissement rejetait, dans le Cailly, des hydrocarbures, des acides et des particules de métaux, notamment de la limaille de fer. Il a aussi fonctionné de nombreuses années sur la base d'arrêts obsolètes.

L'usine VALLOUREC a été dotée, en 1995, d'un dispositif visant à limiter les rejets d'hydrocarbures en rivière, mais celui-ci ne fonctionne pas encore de façon satisfaisante.

2°) Attitude de l'Administration et des maires vis-à-vis de la pollution du Cailly :

Le Préfet de la Seine-Maritime et les services chargés de l'exercice des polices administratives dans le domaine de l'eau ont toléré, pendant des décennies, ces diverses pollutions. Ils n'ont pas pris, durant toute cette période, les mesures réglementaires et coercitives, relevant des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, pour protéger efficacement le Cailly et lui rendre sa vocation de rivière de première catégorie.

De ce fait, ils se sont rendus coresponsables de la pollution existante sur ce cours d'eau.

La situation déplorable du Cailly était pourtant bien connue. Le rapport annuel du SPPPI, organisme dépendant de la DRIRE de Haute-Normandie, mentionnait régulièrement le Cailly parmi les rivières les plus polluées de la Seine-Maritime. Les analyses effectuées par le Service Régional de l'Aménagement des Eaux de Haute-Normandie, dans le cadre de l'inventaire national de la pollution, faisaient ressortir la détérioration permanente de la qualité des eaux du Cailly et de son habitat. Enfin, le Cailly était classé comme «point noir» par l'Agence de l'Eau et sa dépollution devait faire l'objet d'une aide financière accrue.

Les maires des communes concernées, pourtant dotés de certains pouvoirs réglementaires en matière de protection de l'environnement, ont toujours défendu la position des industriels pollueurs qui maintenaient, selon eux, l'emploi et qui leur procuraient aussi des taxes professionnelles substantielles pour équilibrer leur budget communal.

3°) Intervention de l'Association TOS :

Avec le concours de M. Jean-Louis PELLETIER, la Section TOS Haute-Normandie-Picardie est intervenue, à partir de 1986, aux côtés de l'AAPP de la Vallée du Cailly et de la Clérette, pour alerter le ministre de l'Environnement, le Préfet et ses services sur l'état déplorable du Cailly et pour leur demander de prendre des mesures efficaces.

Comme ces démarches sont demeurées sans résultat, l'Association TOS a déposé, le 30 avril 1989, un recours auprès du Tribunal Administratif de Rouen, mettant en cause la responsabilité de l'État.

En 1991, l'Association TOS a également porté plainte, auprès du Parquet de Rouen, pour la pollution causée par les ETS GRASSIN DELYLE et elle s'est constituée partie civile dans trois procès visant les deux teintureries de Malaunay. Nous avons contribué à les faire condamner sur le plan pénal et à leur faire verser des dommages et intérêts aux pêcheurs et à notre association.

Ces interventions devant les tribunaux ont fait évoluer la position de l'Administration.

Le Préfet a décidé officiellement, en 1992, de faire raccorder les effluents des deux teintureries sur le réseau de collecte des eaux résiduaires urbaines géré par le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de l'Agglomération Rouennaise (SIAAR). Ce raccordement était subordonné à la signature d'une convention spécifique entre les différentes parties. Chaque industriel, a du réaliser un prétraitement efficace des rejets et construire un bac de rétention pour réguler l'écoulement de ses effluents, dans le réseau du SIAAR, sur 7 jours par semaine. Le raccordement est devenu effectif le 31 mars 1993. Si le Cailly a recouvré une qualité d'eau correcte en aval de Malaunay, cela ne va pas sans inconvénients.

4°) Problèmes créés par le raccordement des rejets des teintureries sur le SIAAR :

Soulignons que ce raccordement s'est traduit par un transfert pur et simple d'une très grande partie de la pollution des deux teintureries vers la Seine. En effet, la station d'épuration du SIAAR, située à Petit Quevilly, n'est pas dotée d'un traitement biologique et l'on retrouve actuellement, dans la Seine, une très grande partie de la pollution collectée par le SIAAR, même par temps sec.

Une nouvelle station biologique d'une capacité de 550 000 eqh a été mise en construction par le SIAAR, mais elle ne sera pas opérationnelle avant 1998.

D'autre part, l'apport des effluents des deux teintureries entraîne une saturation du réseau de collecte du SIAAR. Cela provoque un dysfonctionnement quasi-permanent des pompes de relevage, situées à l'aval de Malaunay, et le rejet, par les canalisations de délestage, des eaux usées collectées dans le Cailly.

De tels incidents, survenant même par temps sec, nuisent gravement aux milieux aquatiques et à la faune piscicole. Nous intervenons régulièrement auprès des services techniques du SIAAR, mais la situation ne s'améliore pas. Nous envisageons maintenant d'entreprendre une action plus sérieuse pour amener le SIAAR à restructurer son réseau à partir de Malaunay.

5°) Plan d'eau communal de Montville:

Pour conclure, nous voudrions faire état du récent exemple de non-respect de la législation en vigueur, ayant trait à la création d'un plan d'eau communal à Montville.

Le 1er juillet 1991, le Préfet de Seine-Maritime a rejeté une demande d'autorisation de création de plan d'eau communal devant faire suite à l'exploitation d'une carrière de 5 ha, située en bordure du Cailly, à

Montville. Le projet faisait, en effet courir des risques graves de pollution à deux captages d'eau potable situés à l'aval immédiat. Ce projet a été repris par le Maire de Montville sous forme d'une autorisation de travaux divers (Art.R.442-2 du code de l'urbanisme). Toutefois, l'arrêté municipal ayant été pris en date du 9 avril 1993, ces travaux entraient dans le champ d'application des dispositions des décrets n° 93-742 et 93-743 du 29/3/1993 concernant l'art. 10-1 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992. Suite à un rapport précis établi par le service de la DDE, chargé de l'exercice de la police de l'eau sur le Cailly, le Préfet a suspendu les travaux d'affouillement, commencés depuis fin avril 1994, par arrêté du 28 juin 1994, en exigeant la présentation d'une demande d'autorisation, en bonne et due forme, au titre de la loi sur l'eau.. Il s'est également avéré que les travaux réalisés constituaient une véritable exploitation de carrière. La DRIRE, après avoir constaté l'exportation des granulats extraits sur le site, a dressé deux PV, à l'encontre de la S.A. PAILLOGUES ET MOLDAN qui réalisait les travaux, pour infraction à la législation sur les installations classées.

L'association TOS est intervenue, sous forme d'une assignation en référé, pour faire cesser les travaux. Le Président du TGI s'est toutefois déclaré incompétent en arguant que les travaux étaient réalisés dans le cadre d'un marché public et il nous a déboutés. Nous avons alors porté plainte, auprès du Parquet, pour infraction à la loi sur l'eau et à la loi sur les installations classées. Comme entre-temps, les PV dressés par la DRIRE ont été «enterrés», cette plainte est restée sans suite.

Passant outre, à l'avis défavorable de ses services, le Préfet a cédé aux pressions exercées par les élus locaux et il a donné son accord verbal, en octobre 1994, pour la création du plan d'eau communal, dont la superficie a été ramenée de 5 ha à 2,90 ha, avec une simple déclaration prévue par les décrets 93-742 et 93-743 du 29/3/1993. Les travaux d'affouillement suspendus ont repris à cette époque et maintenant le plan d'eau communal est entièrement creusé.

Malgré nos efforts, nous n'avons pas réussi à nous opposer à la réalisation de ce projet néfaste pour le Cailly et pour les deux captages d'eau potable qui malheureusement ne faisaient l'objet d'aucune protection juridique.

Le Préfet a fait véritablement le jeu des élus en cédant à leurs arguments et surtout en fermant les yeux sur les infractions commises et verbalisées, à deux reprises, par la DRIRE. Cela constitue un précédent regrettable qui peut ouvrir la porte à tous les abus en matière de création de plans d'eau en Seine-Maritime

INTERVENTION - TÉMOIGNAGE Jean-Louis SERS

exploitant une pépinière dans le Tarn, à Gijounet en bordure du Gijou...
Colloque Palais du Luxembourg 27 février 1996

Monsieur le président (TOS), Monsieur le directeur (de la prévention des pollutions et des risques), Monsieur le sénateur, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

Je suis un petit pépiniériste installé à Gijounet département du Tarn, sur la terre de mes ancêtres et je viens vous exprimer tout mon désarroi et mon désespoir face à un conflit avec la ville de Lacaune, suite à la destruction de ma pépinière par une importante pollution due aux dysfonctionnements de sa station d'épuration.

Mon entreprise est principalement familiale, mon épouse, mes deux enfants, un salarié à temps plein, quelques emplois saisonniers... Créée en 1970 ma production est de 40 000 arbres et conifères en containers, par an.

Début mars 1993 j'ai commencé à arroser, comme il se doit. Quelques jours après mes plants de camélia, rododendrons, azalées, prenaient une teinte ocre, comme brûlés... J'alerte aussitôt les gendarmes qui me confirment que la station d'épuration de la ville est en panne. Je prends contact avec le maire et je lui demande de bien vouloir veiller au bon fonctionnement de la station et de faire une déclaration à son assurance.

Réponse de Monsieur le maire " la ville de Lacaune ne semble pas concernée par les faits que vous évoquez ". Je dépose alors une plainte au parquet et le procureur de la République classera ma plainte sans suite, aux motifs que le pollueur ne peut pas être identifié.

Je demande à Monsieur le maire de Gijounet de bien vouloir intervenir il me répond " ne pas vouloir créer de problèmes avec le SICTOM et que je n'ai qu'à faire une procédure civile ". La station d'épuration est encore tombée en panne deux mois. Dans l'obligation d'arroser, de nouveaux, des plants sont morts.

Monsieur le maire, face à cette situation m'a dit " qu'il ne fallait pas arroser avec l'eau du Gijou " !

Le 30 mars 1993 le maire de Lacaune reconnaît que la station d'épuration est en panne. En septembre 1993, compte tenu de l'inaction du parquet je suis contraint de déposer plainte avec constitution de partie civile - assisté d'un avocat - en versant une caution de 8000 F.

Le juge d'instruction fait procéder à une expertise.

Conclusions de l'expert, suite à diverses analyses - eau, arbres, terres - " les dégâts subis par la pépinière SERS ne proviennent pas d'une maladie et ne peuvent être imputés qu'à une mauvaise qualité des eaux d'arrosage, que cette mauvaise qualité est imputable à une pollution liée à la présence dans cette eau d'effluents toxiques non traités ou incomplètement traités. Il précise que le taux de sel véhiculé journallement par le Gijou - 1 tonne 5 - dû aux industries de salaisons lacaunaises, a pu être beaucoup plus élevé lors des premiers incidents et que le salage des routes pourrait être mis en cause. Il insiste sur l'ampleur des dégâts et précise également que la station d'épuration de Lacaune fonctionne épisodiquement et qu'elle s'arrête en cas de débit entrant trop élevé ou de surcharge d'effluents (industriels et urbains), qu'une partie importante d'eaux usées ne transite pas par la station et va directement dans le Gijou, que le dysfonctionnement de cette station est de notoriété publique, qu'un livre, dont j'ai le plaisir de vous offrir quelques exemplaires, dit page 29 " le Gijou arrivé à Lacaune limpide ruisseau, en ressort véritable égout à ciel ouvert ", " les truites sont présentes mais immangeables dans cette eau blanchâtres et nauséabondes "...

Le juge d'instruction a pris connaissance de cette expertise et m'en a remis copie le 25 octobre 1994. A ce jour aucune mise en examen n'a eu lieu et aucune ordonnance de non-lieu ou de renvoi n'a été prise. Lors d'une réunion à la mairie de Lacaune le 10 octobre 1995 en présence de représentants de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, l'actuel maire parle de déphasage et dit que la station, construite pour 9000 équivalents habitants, en reçoit 18000, soit le double de sa capacité.

Depuis, plusieurs autres plaintes ont été déposées par moi-même chaque fois que je constate une augmentation ou une pointe de pollution et par l'association TOS, avec laquelle je reste en contact par l'intermédiaire de J. Blanquet. Des informations et des correspondances sont régulièrement échangées et les conseils de l'association me sont précieux et m'aident dans ma détermination à défendre mes droits.

En décembre 1995 l'actuel maire de Lacaune m'a interpellé, menaçant, dans les locaux du Crédit agricole de Lacaune, en public, dans des termes inadmissibles et outrageants, que je ne reprendrai pas ici, compte tenu de leur outrance. Ces propos ont été répétés à la gendarmerie où nous nous sommes rendus et il les a donc répétés devant le chef de brigade de la ville de Lacaune.

Lors de mon audition Monsieur le juge d'instruction du Tribunal de Grande Instance de Castres m'a déclaré qu'il appartenait aux pollueurs de remettre de l'eau propre dans le Gijou.

Or, rien n'a été mis en oeuvre pour remédier à cette pollution qui s'aggrave jour après jour. Aucune loi n'est respectée et les polices administratives, eau, pêche, installations classées puisqu'il existe des ateliers importants de salaisons, n'ont relevé les infractions.

J'ajouterais que lorsque la DDAF s'est manifestée, police de l'eau, ce fut pour vérifier si j'avais bien un droit d'eau pour pomper dans le Gijou - ce qui est normal - et pour vérifier si je respectais mon autorisation de prélèvement, ce qui était le cas.

Je me suis cependant interrogé sur cette soudaine célérité en me demandant s'il ne s'agissait pas d'une intimidation ?

A l'heure actuelle je continue à exploiter ma pépinière avec une eau polluée et je reste sceptique quant à l'efficacité des lois. **Les alertes que j'ai lancées, pourtant relayées par TOS, sont restées sans effet.**

J'ose cependant encore espérer - avec cette ultime démarche qui consiste à rendre publique cette affaire - que la justice fera cesser les troubles, que tout danger de pollution sera écarté pour mon entreprise, que le Gijou retrouvera une qualité d'eau respectant la faune et la flore et que ceux qui sont chargés de faire appliquer les lois n'effrètent pas les yeux indéfiniment sur de telles situations préjudiciable à l'intérêt général et anti-économique...

DÉTOURNEMENT DES OBJECTIFS DE LA LOI SUR L'EAU

prévus aux articles 1 & 2 - Décret n° 93-742 du 29 mars 1993 :
un texte utilisé à des buts contraires aux articles 1 & 2 de la loi sur l'eau

L'urgence et la protection des milieux aquatiques :

Le décret 93-742 du 29 mars 1993, précisant les procédures d'autorisation et de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités visés par l'article 10-1 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, a prévu dans son article 34 de dispenser de ces formalités, les travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et qui présentent un caractère d'urgence. Ceux-ci devront seulement faire l'objet d'un compte rendu motivé indiquant leur incidence sur les éléments repris à l'article 2 de la loi sur l'eau.

Comme cette notion d'urgence visant la prévention d'un danger grave n'est pas clairement délimitée, de nombreux élus de notre région, prétendent que tous les travaux d'hydraulique visant à accélérer l'écoulement des cours d'eau et à limiter selon eux, les effets des inondations, doivent être considérés comme présentant un caractère d'urgence et ils les effectuent sans formalités vis-à-vis de la police des eaux. La loi sur l'eau est donc complètement ignorée et nous avons vu se réaliser, sur le Cailly et la Durdent, des travaux lourds de curage et de rectification de cours d'eau à l'aide de pelleteuses mécaniques, sans enquête publique et sans se préoccuper des dommages importants causés à la faune et à la flore aquatiques. Il a même été décidé de doter la Durdent d'une nouvelle buse de rejet en mer à Veulette, sans autorisation au titre de la loi sur l'eau. Nous avons du intervenir à plusieurs reprises pour que ce nouvel ouvrage, décidé à la hâte, soit équipé afin de permettre la libre circulation des migrateurs. Dans ces affaires, il faut constater que le Préfet et nombre de ses services administratifs ont la même interprétation de la notion d'urgence que les maîtres d'ouvrages.

En incluant cette notion d'urgence, le législateur a introduit une brèche dont nous ne mesurons pas encore toute l'importance dans le dispositif prévu par la loi sur l'eau afin de protéger notamment les écosystèmes aquatiques et les zones humides. Nous considérons qu'il est nécessaire que le ministre de l'Environnement précise ce qu'il faut clairement entendre par cette notion d'urgence afin de cantonner le champ de son application.

LOI N° 92-3 DU 3 JANVIER 1992 SUR L'EAU (JO du 4 janvier 1992)

Art. 1. - L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis.

Art. 2. - Les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau.

Cette gestion équilibrée vise à assurer:

- la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire: la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hydrophiles pendant au moins une partie de l'année.
- la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales; le développement et la protection de la ressource en eau;
- la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource; de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences: de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population;
- de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations;
- de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

AFFAIRE PROTEX - UN CAS D'ECOLE

En 1952, la société PROTEX s'installe sur les bords de la Brenne, affluent de la Loire, à Auzouer-en-Touraine dans l'Indre-et-Loire. Compte tenu de la nature de son activité - chimie - cette usine est soumise à la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Casier judiciaire vierge - infractions à répétition

En 25 ans 56 constats de pollution de la Brenne seront dressés par des personnes assermentées.

De 1965 à 1987 36 procès-verbaux de pollutions ont été classés sans suite par le parquet de TOURS.

Il y avait un bras mort de rivière à l'intérieur de l'usine qui était un véritable marigot chimique. Pendant 33 ans, les directeurs promettent de le combler et de le nettoyer. Le préfet annonce pour 1978 sa fermeture.

Ce ne sera fait finalement en hâte, au bulldozer, que pendant l'incendie, le 8 juin 1988.

Actions contentieuses engagées contre PROTEX :

- deux transactions administratives en application du code rural en 1965 et en 1968...
- En 1968 le préfet écrit au parquet de TOURS pour demander de poursuivre avec sévérité: aucune suite...
- En 1971 après un refus de transaction, le tribunal d'instance de TOURS condamne le directeur à 5000 F d'amende. Celui-ci fait appel. La Cour d'appel d'Orléans transforme la peine en 4 amendes de 500 F. Le condamné fait un pourvoi et la Cour de cassation confirme.
- En août 1975, la DDAF accepte une nouvelle transaction pour une amende de 500 F.
- Le 15 octobre 1986 la Fédération de pêche d'Indre-et-Loire - adhérente de TOS - se constitue partie civile. L'audience sera reportée jusqu'au 1er décembre 1988.
- Le 30 septembre 1987 le préfet d'Indre-et-Loire reporte au 31 mars 1988 l'obligation de mettre en oeuvre les prescriptions qu'il a imposées.

La catastrophe se produit le 8 juin 1988. Le 13 octobre 1988 un nouveau procès-verbal d'infraction est dressé. Le Tribunal correctionnel de TOURS le 9 mai 1989 fixe une amende de 5000 F et accorde à TOS 5000 F de dommages et intérêts.

Le 26 octobre 1989, TOS transmet au Tribunal administratif d'ORLEANS une requête visant à la condamnation de l'Etat pour négligence de ses pouvoirs de police.

La pollution survenue le 8 juin 1988 sur la BRENNE, atteignant ensuite la LOIRE et qui a privé d'eau la ville de TOURS pendant plusieurs jours, est l'aboutissement d'un laxisme judiciaire et administratif qui durait depuis des années à l'égard de cette société.

Un avis utile de la CADA

Le droit à l'information - efficacité de la Commission d'accès aux documents administratifs - CADA.

Dans cette affaire deux courriers adressés à TOS et un avis de la CADA nous paraissent intéressants car ils donnent un éclairage sur l'analyse faite, en matière de délivrance de documents administratifs, par l'Administration et par la Justice qui ont opposé à la demande de TOS un refus net. Or, il est clair que le refus de communiquer ne facilite pas la tâche des tiers pour demander l'application des lois.

L'avis de la CADA est important car s'il ne prévoit pas la communication des procès-verbaux dressés par les polices administratives, notamment, il donne un avis favorable ce que " la liste des procès-verbaux dressés à l'encontre de la société PROTEX " soit communiquée.

L'erreur de droit était manifeste car des documents administratifs, communicables par nature, ne peuvent pas devenir incommunicables au prétexte qu'ils auraient été, aussi et après leur création, fournis à un juge d'instruction. Des documents communicables le demeurent quels que soient les évènements.

Une condamnation

Le jugement sera rendu le 13 janvier 1992 par le tribunal correctionnel de TOURS. Nature du délit: pollution - infractions au code du travail - blessures involontaires avec I.T.T. supérieure à 3 mois - entrave au fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité. De nombreuses parties civiles, associations et autres, s'étaient constituées. Le ministère public qui avait réclamait 100 000 F d'amende ne sera pas suivi. Le tribunal condamnera tout de même le prévenu à six mois d'emprisonnement avec sursis et 60000 F d'amendes. Les dommages et intérêts accordés aux parties civiles ont été fixés à 300000 F pour la fédération de pêche, 250000 F au Conseil supérieur de la pêche, 132000 F à l'association TOS et entre 10000 F et 15000 F pour les autres. Chaque partie civile se verra allouée la somme de 5000 F. Quelques parties civiles ont été déclarées irrecevables. Un expert a été nommé pour procéder à des investigations.

PRÉEFECTURE D'INDRE-ET-LOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'ENVIRONNEMENT

BUREAU DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE L'URBANISME

Tours, le 24 JUIN 1988

POSTE : 3059

*Préparez de rappeler cette référence dans
votre réponse.*

Monsieur le Président,

Par lettre du 10 juin 1988, à la suite du sinistre intervenu le 8 juin dans l'usine PROTEX à AUZOUER EN TOURAINE, vous m'avez demandé de vous communiquer un certain nombre de documents administratifs et des renseignements d'ordre judiciaire.

L'autorité judiciaire, ayant ouvert une information consécutive à une plainte pour pollution des eaux, j'ai été d'ores et déjà amené à lui fournir, sur commission rogatoire, certains documents du dossier PROTEX.

Par ailleurs, d'autres pièces seront probablement transmises dans les jours prochains au Juge d'Instruction pour compléter le dossier qu'il détient sur cette affaire.

Dans ces conditions, et en application de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, je ne suis pas actuellement en mesure d'apprécier les documents dont la communication est possible, sans qu'il soit porté atteinte au déroulement de la procédure engagée devant la juridiction intéressée.

Il vous appartient d'interroger l'autorité judiciaire que j'informe par courrier de ce jour de votre requête.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Préfet,
P. B.

L'ureau : T. R. K. N

Monsieur le Président
de l'Association T.O.S.
Commission Pollution et Nuisances
15, rue Marcel Bourdarias
94140 ALFORTVILLE

TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE
DE TOURS

Tours, le 8 juillet 1988

LE JUGE D'INSTRUCTION

Cabinet n° 2

LE JUGE D'INSTRUCTION

réf. M.P. et autres
C/ RUPIN
dossier n° 66/88

à ~~Monseigneur~~ T.O.S. pollution et nuisances
15, rue Marcel Bourdarias
94140 - ALFORTVILLE

Messieurs,

Par courrier du 10.6.1988 vous avez sollicité de Monsieur le Préfet d'Indre et Loire la communication des documents administratifs et de renseignements d'ordre judiciaire relatifs à la pollution ayant fait suite à l'incendie de l'usine Protex d'AUZOUER en TOURAINE le 8.6.1988.

Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17.7.1978, Monsieur le Préfet d'Indre et Loire m'a transmis, par courrier du 24.6.1988, votre demande pour autorisation ou refus de délivrance desdits documents.

Ceux-ci intéressant directement l'information dont je suis chargé sous le numéro visé en référence, et pour préserver le secret de l'instruction, je ne puis autoriser la remise de ces documents qu'aux parties au procès pénal parmi lesquelles les associations subissant un préjudice personnel, direct et actuel du fait de la pollution des eaux de la Brenne, de la Cisse ou de la Loire à la suite du sinistre précédemment évoqué et ayant déposé plainte avec constitution de partie civile entre mes mains.

Si vous décidiez de déposer plainte et de vous constituer partie civile dans cette affaire, vous voudrez bien joindre à votre dépôt de plainte copie des documents suivants :

- statuts de votre association
- publicité au journal officiel
- décret de reconnaissance d'utilité publique

Vous voudrez bien fournir également un état précis du préjudice que vous subissez, justificatifs à l'appui le cas échéant.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

G. VERNAZ

G. VERNAZ 

PREMIER MINISTRE

PARIS, LE - 2 AOUT 1988

COMMISSION D'ACCÈS
AUX
DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Le Président

Référence à rappeler
No : 881093

Monsieur Jacques BLANQUET
Association T.O.S.
15, Rue Marcel Bourdarias

94140 ALFORTVILLE

Monsieur,

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 1988 la demande dont vous l'avez saisie par lettre du 30 juin 1988 et a émis un avis favorable à la communication des documents demandés :

- arrêté préfectoral autorisant l'activité de la Société PROTEX ;
- résultats d'analyses ;
- rapports de l'Inspection des installations classées ;
- liste des procès verbaux dressés à l'encontre de la PROTEX ;
- liste des mesures prises par l'administration en vertu de la circulaire du 18 février 1985 et arrêtés de mise en demeure.

Ces documents sont, en effet, communicables, sous réserve de l'occultation des passages des rapports d'enquête de l'Inspection Générale des Installations Classées susceptibles de porter atteinte au secret industriel et commercial.

La Commission a adressé cet avis au Préfet du Département d'Indre et Loire.

Je vous prie de croire, Monsieur, en l'expression de ma considération distinguée.

Pour le Président,
Le Rapporteur Général



Richard DESCOINGS
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

31, rue de Constantine - 75700 PARIS - Tél : (1) 47.05.99.51

Discours d'accueil - Jean RAPILLY Président de TOS

Mesdames, Messieurs,

Merci de votre présence. Je suis heureux d'ouvrir les travaux de la conférence-débat sur l'efficacité des lois de l'environnement que l'association nationale de protection des eaux et rivières, mieux connue sous le nom de TOS, organise.

Je remercie d'abord Madame Corinne LEPAGE, ministre de l'Environnement qui a bien voulu accorder son haut-patronnage et qui devrait participer à nos travaux. Nous sommes très sensibles à l'intérêt qu'elle veut bien porter à ce débat.

J'adresse aussi des remerciements à Monsieur le sénateur Jean François LEGRAND. Grâce à son parrainage nous avons pu organiser notre réunion salle Médicis. Nous y voyons une marque d'estime des parlementaires pour nos travaux.

Je tiens aussi à remercier tout particulièrement Monsieur Gustave DEFRENCE, directeur de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'Environnement pour la confiance qu'il nous témoigne. Cette manifestation est une étape de l'étude qu'il nous a confiée, étude débutée par une enquête au cours de laquelle nous avons rencontré et interviewé des personnalités dont certaines vont intervenir dans le débat de cet après-midi. Le rapport final comprendra donc la publication des ces entretiens, un compte rendu de nos discussions et des suggestions pratiques visant à améliorer les lois et règlements relatifs à la défense de l'environnement.

Je voudrais associer aux remerciements Monsieur Claude-Marie VADROT, président de l'association des journalistes-écrivains pour la nature et l'écologie, qui en acceptant de parrainer notre réunion témoigne de l'intérêt qu'il porte à notre travail.

Enfin, il me faut saluer toutes celles et tous ceux qui ont accepté, à un titre ou à un autre, de répondre à notre invitation.

Vous avez été invités pour que nous débattions ensemble de l'efficacité des lois sur l'environnement et du décalage qui existe entre les intentions affichées et inscrites dans la loi et leur mise en œuvre concrète.

Par la force des choses et face à une situation préoccupante, l'association que je préside, connue sous le nom de T.O.S., est devenue association nationale de protection des eaux et rivières. Elle est désormais reconnue comme un acteur de la pratique du droit de l'environnement.

Nous ne sommes plus simplement des pêcheurs sportifs qui défendons une activité de loisir. La loi BARNIER a confirmé aux associations un certain nombre de prérogatives en particulier celle de déclencher l'action publique devant les juridictions pénales, celle de plaider devant les juridictions administratives et civiles lorsque les intérêts que nous protégeons sont compromis.

D'aucun contestent parfois ces prérogatives et œuvrent pour qu'elles soient limitées. Si je ne leur conteste pas le droit de critiquer nos actions, force est de constater qu'elles répondent à un besoin social.

Cette action, ce combat ne nous fait pas oublier les contraintes économiques qui préoccupent les pouvoirs publics. Toutefois, nous n'ignorons pas qu'il y a dans la lutte contre la pollution un gisement d'emplois pérennes.

Il ne nous fait pas oublier non plus les contraintes politiques, même s'il nous arrive parfois de regretter que les préfets et les parquets n'affirment pas plus fermement la présence de l'État, en rappelant la nécessité du respect de la loi dans ce domaine sensible.

J'ai la faiblesse de croire que je participe - très modestement - en tant que président d'association à la définition et la mise en œuvre d'une politique publique dans un domaine spécifique qui est celui de la protection de l'eau, ressource dont la qualité est très compromise.

Si nous n'entendons pas nous substituer aux pouvoirs publics, nous souhaitons jouer le rôle d'un capteur apte à détecter les signes de dégradation mais aussi de renouveau d'un milieu qui nous est cher, un diffuseur d'informations et un auxiliaire des services publics qu'ils soient administratifs ou judiciaires. Nous pensons aussi avoir une mission de prévention, d'alerte et de propositions.

L'eau et les rivières que nous défendons sont un bien commun dont l'état est médiocre.

Plus que d'autres, nous sommes sensibles à sa qualité. Nos héritiers ne manqueront pas d'être étonnés par le décalage existant entre un dispositif législatif et réglementaire destiné à protéger l'environnement et sa dégradation. Ce qu'il conviendrait c'est de réduire cet écart en émettant des propositions qui permettront une plus grande efficacité des lois d'environnement s'inscrivant dans la perspective d'un développement durable et d'une solidarité inter-générations.

Mieux prévenir, sanctionner avec pédagogie, voilà un peu la philosophie de nos préoccupations et réflexions.

Les débats sont ouverts et je donne la parole à Madame Marie-Pierre COURTELLEMENT, journaliste à France 3, qui va animer ce débat.

Allocution Jean-François LEGRAND

Sénateur de la Manche

Monsieur le Président (de TOS),
Monsieur le Directeur de la prévention des pollutions et des risques,
Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi, au nom du Sénat de vous souhaiter la bienvenue au Palais du Luxembourg. C'est toujours avec plaisir et intérêt que la Haute-Assemblée accueille des colloques sur des sujets qui touchent le législateur.

Le thème du colloque est donc l'efficacité des lois de protection de l'environnement. Je crois par ailleurs que ce colloque entre dans le cadre d'une étude qui a été confiée par le ministère de l'Environnement à l'association TOS.

Je dois m'adresser ici à Monsieur Gustave DEFRENCE au sujet d'une telle démarche. On sait que l'Administration dispose de corps d'inspection, dont une des missions est d'analyser le fonctionnement de l'Administration et d'une façon générale l'application des lois. Mais confier une étude à une association de protection de l'environnement représente une démarche inhabituelle, décapante et qui plus est sympathique. Je sais que l'analyse d'une association telle que TOS sera pleine d'intérêt. Et cela pour plusieurs raisons. D'abord par la connaissance et sa pratique du droit de l'environnement et du contentieux. Ensuite par la richesse et la diversité des personnes qui la constituent.

Le thème du colloque touche au premier chef le législateur que je suis.

Qu'est-ce qu'une bonne loi de protection de l'environnement ? Qu'est-ce qu'une loi efficace ?

Je pense d'abord qu'une loi efficace, c'est la loi qui s'applique.

Combien de lois qui n'atteignent pas leurs objectifs ? Pour des raisons multiples. Parce que l'on a trop demandé. Parce que l'on a trop compliqué. Alors, attention à deux menaces qui guettent les faiseurs de loi : le perfectionnisme et le maximalisme.

Attention aux lois compliquées. Peu de gens seront capables de les comprendre, de les mettre en œuvre, d'en sanctionner l'inapplication.

Une bonne loi est d'abord un texte clair, lisible, à la portée de tous, et qui met en place des dispositions qui sauront évoluer soit dans le cadre de la réglementation sous l'autorité de l'exécutif, soit dans le cadre de la jurisprudence sous l'autorité du juge.

L'élaboration de la loi associe le parlement et le gouvernement. Dans ce processus, point n'est besoin de souligner la nécessaire clarté des objectifs que la nouvelle loi est censée atteindre.

J'ai été au Sénat le rapporteur de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi avait des objectifs divers. Parmi eux, on peut citer :

- l'introduction de quelques grands principes du droit de l'environnement dans le droit français (comme le principe pollueur-payeur, le principe de prévention),
- l'actualisation des dispositions de lois existantes de protection de l'environnement,
- et enfin la mise en place de dispositifs nouveaux.

Je pense ainsi au contrôle technique de certaines installations classées qui relèvent du régime de la déclaration. L'article 65 de la loi qui prévoit ce contrôle est clair et simple. Il prévoit un système un peu similaire au contrôle technique automobile qui permettra d'informer le chef d'entreprise sur sa conformité en matière de protection de l'environnement avec des prescriptions réglementaires. A l'Administration de mettre en œuvre le détail des opérations.

Voilà les quelques mots avec lesquels j'entendais vous accueillir.

Je vous souhaite maintenant une après-midi riche d'échanges et d'images (puisque TOS est spécialiste en la matière).

Intervention Thierry CHAMBOLLE

Lyonnaise des eaux - Directeur général délégué

Je voudrais dire d'abord, comme M. POCHON l'a fait tout à l'heure, que je suis extrêmement heureux d'être assis à côté de quelqu'un d'aussi sympathique que M. POCHON, puisqu'il a bien voulu dire que la Société, à laquelle j'appartiens, avait réagi de façon plus intelligente que notre concurrent.

A vrai dire si je suis là, ce n'est pas tellement à cause de cela, c'est plutôt par amitié, parce que en fait je travaille, d'une certaine manière, avec ou contre l'association TOS depuis près de 20 ans et que j'apprécie le travail que fait TOS et l'action de TOS. Donc je suis là plus par amitié que par compétence et je vous demanderais de m'en excuser car je ne suis pas dans La Lyonnaise des Eaux, aujour le jour, tous les problèmes concernant l'eau et notamment cette affaire de Guingamp.

Ce que je voudrais dire, c'est d'abord que je trouve que l'approche de TOS, et notamment le sujet de cette réunion d'aujourd'hui, est un excellent sujet. Et je pense que c'est parfois plus important de se préoccuper de l'application des lois que de changer les lois. Donc nous avons là un bon sujet. D'ailleurs ce type de réunion ne devrait pas se tenir seulement au Sénat, à Paris, mais pratiquement dans toutes les régions, voire dans tous les départements Français. Par conséquent, je trouve que les directions du ministère de l'Environnement seraient bien sages d'aider une association comme TOS à faire des réunions de ce genre sur le terrain, puisque ce dont nous parlons c'est véritablement un problème de terrain.

Le deuxième point que je voudrais souligner, c'est que la position de Lyonnaise des Eaux dans ce débat est forcément un peu ambiguë et contradictoire parce que nous sommes gênés par la pollution des autres et nous gêrons parfois les autres par notre pollution. Ce n'est pas d'ailleurs une situation exceptionnelle, nous sommes tous à peu près dans cette situation là. Toutefois, c'est particulièrement vrai pour nous parce que, par exemple, quand nous gérons des stations d'épuration, si ces stations d'épuration ne sont pas bien conçues ou à la limite s'il y a une défaillance de gestion, elles peuvent évidemment par temps d'orage ou dans d'autres circonstances provoquer des pollutions à l'aval dans la rivière et parfois dans des rivières fragiles. Et cela peut se traduire par des contentieux, auxquels TOS d'ailleurs n'est pas étranger, et par des condamnations que parfois nous jugeons injustes. Même s'il n'est pas question en public de remettre en cause, bien évidemment, la chose jugée.

Notre autre casquette, c'est celle d'utilisateur. C'est vrai que nous avons besoin de la meilleure eau possible pour délivrer de l'eau potable. A une époque on nous accusait d'être contents de faire l'eau potable avec l'eau la plus polluée possible parce que ça nous permettait de faire des prodiges de traitement, d'appliquer toutes nos techniques les unes après les autres. Je peux vous assurer qu'il n'en est rien et que le plus agréable et le plus simple pour un distributeur d'eau, c'est de prendre de l'eau de bonne qualité, de garantir en permanence cette qualité et de la distribuer.

Alors qu'est-ce qui s'est passé à Guingamp, à vrai dire je pense que toutes les personnes qui sont ici sont au courant donc je vais être relativement bref. Nous étions fermier d'un syndicat, l'eau que nous prenions dans la rivière avait des teneurs variables en nitrate et cette teneur par moment, et de manière assez fréquente, dépassait la norme de 50 mg/l. Dans une station classique de traitement d'eau il n'y a aucun moyen d'agir sur cette teneur en nitrate. Il faut recourir à un système de dénitrification physico-chimique ou de dénitrification biologique, mais qui serait peu adapté dans le cas présent à cause de la variabilité des teneurs en nitrate, pour arriver à abaisser la teneur en nitrate. Par conséquent, face à cette situation nous avons évidemment proposé au syndicat de compléter la station de traitement d'eau en y rajoutant une installation de dénitrification physico-chimique.

Et le syndicat, cela montre toute l'ampleur du débat qui existe en Bretagne, nous a naturellement dit : «attendez, on va mettre une installation de dénitrification qui va produire une augmentation du prix de l'eau distribuée de l'ordre de 1,50 francs le m³,

ce qui par rapport au prix de l'eau est tout à fait considérable, alors que la commune, le syndicat ne sont en aucune manière responsables de cette présence des nitrates dans la rivière. Donc adressez-vous à l'amont de la rivière aux pollueurs. Mais ce n'est pas facile de s'adresser aux pollueurs à l'amont de la rivière. Et donc dans un débat de ce genre, pris un petit peu comme otage, nous n'avons pas pu faire cette installation. Nous avons continué à distribuer de l'eau qui par moment avait plus de 50 mg/l. Et il n'est pas anormal que les consommateurs lassés de cette situation aient engagé une action en justice. Ils ont gagné. Nous avons considéré évidemment que c'était injuste à notre égard puisque nous avions essayé de faire en sorte que l'eau distribuée soit parfaitement conforme aux normes et que nous n'avions pas pu y arriver, parce que le syndicat n'avait pas été d'accord avec notre proposition d'améliorer le système de traitement de l'eau.

Mais c'est vrai que ça nous a fait réfléchir. Et donc les personnes qui, dans notre groupe, s'occupent directement de cette affaire ont pensé que s'engager dans un combat juridique long et difficile, pour essayer de montrer que nous étions condamnés mais innocents, ne nous rapporterait pas grand chose. Nous avons donc cherché comment nous pourrions sortir de cette impasse et nous en avons parlé avec le ministère de l'Environnement. Alors je n'irai pas jusqu'à dire, parce que Jean-Luc LAURENT ne serait pas content, que le ministère de l'Environnement nous a demandé de l'attaquer. Mais au fond nous avons dit que s'il y a effectivement défaut de contrôle en amont de la rivière, notamment délivrance d'autorisations en nombre excessif comme M. POCHON l'a expliqué tout à l'heure, alors il faut peut-être se tourner vers et contre cette politique, qui n'est pas suffisamment sévère sans doute ou en tout cas suffisamment adaptée à une bonne protection de l'environnement. C'est dans ces conditions que nous avons prévu «d'attaquer» l'Etat pour application insuffisante de sa réglementation pour protéger l'environnement.

Il est évident que si ce comportement peut permettre de faire avancer les choses, (ça n'est qu'un pavé dans la mare), il faudra encore beaucoup de détermination et beaucoup de discipline de chacun pour que les choses progressent.

Pour conclure, je voudrais dire que face à la réglementation actuelle et face à son application, nous avons quatre sentiments que je souhaite exprimer très rapidement :

- le premier c'est que le droit de l'eau nous apparaît compliqué, je dirais globalement, à la société Lyonnaise des Eaux. Je pense qu'il apparaît comme compliqué également à d'autres acteurs, compliqué et technique. De toute façon, je dirais que toute loi est compliquée, malheureusement à notre époque. Mais enfin, ce droit nous apparaît si compliqué que nous sommes demandeurs de simplification.
- le deuxième sentiment, est que ce droit est parfois contradictoire ou en tout cas superfétatoire, et là je fais allusion notamment au double système de sanction qui existe en application du Code rural ou en application de la loi sur l'Eau de 1992 (c'est une vieille histoire, Jean-Luc LAURENT la connaît bien). Mais il est vrai que ça ne nous paraît pas très bon que ces deux systèmes cohabitent et nous serions demandeur de leur unification.
- le troisième sentiment, et là aussi c'est plutôt une «lapalissade», c'est que l'Administration qui applique ces lois et ces réglementations sur le terrain est une Administration qui est quand même parfois un peu inefficace. On connaît toutes les raisons de cette inefficacité : séparation des services, faiblesse des moyens, souci de défendre l'emploi, comme l'a dit M. POCHON tout à l'heure plutôt que l'environnement, ... Donc y a tout un tas d'éléments qui interviennent. Je dois dire que j'ai été intéressé par l'orientation qui a été prise d'un rapprochement des DDA et des DDE parce que je pensais que ça permettrait de progresser sur ce thème et je suis un peu triste de voir que ce mouvement est contrarié, stoppé, et de voir que l'évolution se fait dans un sens différent. Donc, là il y a un progrès important à faire, et quand je dis que ce serait intéressant que TOS organise des réunions de ce genre dans chaque département, c'est parce que je pense que c'est là que le problème pourrait se régler et que ça permettrait de sensibiliser les services de l'Etat.
- et puis, le dernier point. Au fond, il y a un droit compliqué, un droit parfois contradictoire, une Administration parfois inefficace et d'une certaine manière une Justice de plus en plus sévère. Je dirais presque une Justice qui s'exerce de mieux en mieux. Mais dans ce contexte d'ensemble cela peut déboucher éventuellement sur des

difficultés, voire à mon avis sur des injustices, notamment si la Justice ne dispose pas des outils complètement appropriés. Je plaide pour que les outils d'astreinte financière, ou les outils du différé du prononcé «de la peine», se mettent en place effectivement dans ce genre de délits parce que je crois que, notamment lorsque les responsabilités sont partagées et complexes, laisser un peu de temps, mais sous la menace d'une astreinte ou d'un prononcé de peine, peut permettre de dénouer les responsabilités et de faire réellement avancer la situation sur le terrain. C'est bien évidemment ce que nous souhaitons tous.

Intervention André HOLLEAU

Conseiller régional d'Ile-de-France
Président du Comité régional de l'environnement

D'abord je suis très heureux de dialoguer avec le président ROLLET, parce que nous nous connaissons depuis plusieurs années et j'ai eu plaisir à siéger avec lui dans une commission sur les milieux aquatiques et j'en garde un excellent souvenir.

Deuxième remarque sur le fond. Il est toujours très difficile pour un juriste d'analyser des affaires déterminées, ayant donné lieu à des épisodes divers, sans avoir le dossier et au vu simplement de remarques justes et exactes, naturellement, mais quand même forcément partielles.

Dans l'affaire du Lac des Gaves, je noterai d'abord qu'il y a peut-être un acte d'ingérence de la part d'un élu qui était en même temps promoteur du projet et bénéficiaire de l'autorisation. Mais nous ne sommes pas là pour examiner ou préjuger des mises en examen. Je trouve que la position du ministre, telle qu'elle nous a été donnée, est assez courageuse ; ce n'est pas toujours le cas, quand celui-ci, peu importe son nom, parle «de risque inacceptable pour l'environnement, je vous invite à me transmettre le dossier et à surseoir à toute décision». Par contre, je donne une très mauvaise note au Préfet. Une très mauvaise note parce que le Préfet interroge le ministre de l'Environnement et la moindre des choses était d'attendre la décision du ministre de l'Environnement. D'autant que cette décision était, je l'ai lu tout à l'heure par extrait, forte et donc quand le Préfet vient dire aux services qu'il a été vite, qu'il n'a pas attendu la réponse du ministre mais qu'il a déjà pris la décision, et bien je trouve cela inadmissible et en même temps coupable juridiquement puisque, si véritablement il y avait illégalité, le Préfet avait la possibilité et le devoir de retirer les décisions illégales dans le délai du recours. Par conséquent, je trouve cela tout à fait déplorable, ne généralisons pas il y a certainement de bons préfets, mais ici vraiment il ne s'est pas bien conduit.

Je ferai une deuxième remarque, en me situant à un niveau plus général de réflexion, à propos de l'interpénétration des compétences des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs. Ce n'est pas facile. Je ne donnerai pas une mauvaise note à certains, mais parfois l'ordonnance de référé permet d'aboutir plus vite que ne peut le faire un recours administratif.

Dans le «dossier invité-participant» qui nous a été remis, il y a une note sur le «référent» pénal institué par l'article 30 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. La note indique que l'usage en a encore été peu fait et qu'il n'y a pas de jurisprudence, comme on dit, et que ceci est complexe, mais c'est quand même la bonne direction. Je crois que dans la mesure où le législateur peut instituer des procédures rapides pour arrêter des choses en cours, des choses mauvaises en cours, je crois que dans le monde bousculé et rapide d'aujourd'hui, c'est une bonne direction.

Je m'exprimerai aussi sur ce que disait le président ROLLET sur les avantages du régime administratif antérieur à la décentralisation. Je préfère dire que je ne suis pas mécontent de la décentralisation, seulement entre l'état antérieur et la décentralisation il s'est passé un changement considérable qui est le nombre de textes qui a été multiplié par X, ainsi que leur complexité. Ayant été dans la vie associative pendant de très longues années, j'ai eu l'occasion de dire à des membres du gouvernement : vous devriez veiller à ce que les textes que vous présentez aux Assemblées soient plus simples et compréhensibles. Tous disaient : «oui, vous avez tout à fait raison», mais rien n'est arrivé quelle que soit la couleur du gouvernement en place. Tant que l'on fera des textes compliqués, très difficiles à lire, même pour les fonctionnaires, pour les collaborateurs des préfets, quelles que soient leurs qualités - d'autant que ces textes sont assortis de circulaires qui sont considérées par certains comme meilleures que les lois, comme au dessus des lois - et bien je dis que tant que l'on aura un État de droit pareil, il sera très difficile d'avoir une bonne justice.

Quantité excessivede textes, complexité des textes, est-ce que nous ne sommes pas au bord de la faillite pour l'État de *droit* ? Je ne voudrais pas aller jusqu'à dire cela, mais c'est un peu cela qui me «trotte» en tête.

Quant à la juridiction administrative que je connais bien, évidemment, je relève chaque année depuis très longtemps tous les arrêts du Conseil d'État en matière d'environnement et d'urbanisme, j'en fais une chronique qui est publiée dans la revue des Petites Affiches. Je ne veux pas faire de publicité, et bien je remarque qu'il y a encore beaucoup de timidité - maintenant que je suis honoraire, je peux le dire librement - de la part du Conseil d'État en matière d'écologie.

Sans aucun doute, il y a un progrès de jurisprudence pour les études d'impact. Le Conseil d'État est plus attentif pour que l'étude d'impact se fasse comme il faut suivant les textes, suivant toutes les valeurs à mettre en cause. Mais par contre, pour les déclarations d'utilité publique, véritablement le Conseil d'État est resté très en arrière. Il donne toujours la primeur à l'Equipment et beaucoup plus rarement à l'Environnement.

Je trouve meilleur un certain nombre de jugements de tribunaux administratifs qui plus près du sol, du terrain, au concret en somme, donnent davantage le sentiment de la réalité de l'environnement.

Mais je dirais en terminant que ce qui manque dans notre savoir intellectuel c'est une culture écologique. Se sont des valeurs très superficielles qui nous animent. Le jour où les gens auront une meilleure culture écologique - peut-être qu'à travers les écoles administratives de formation on pourrait le faire mieux - je pense qu'il y aura un progrès dans la conduite des hommes dans les choses dont nous discutons au cours de ce colloque.

Intervention Pierre LASCOUMES

Sociologue-Juriste - Directeur de recherche au CNRS

Entre changement et intégration, le rôle des associations comme facteur d'efficacité des politiques et du droit de l'environnement.

Depuis le début des années 1970, et en particulier depuis le rapport DELMONT, les politiques d'environnement se sont voulues participatives. C'est-à-dire que l'on a explicitement reconnu les acteurs associatifs comme des acteurs intégrés à la définition, mais également à la mise en oeuvre des programmes d'environnement.

Mais on peut dire, qu'en 20 ans, l'essentiel des ambiguïtés initiales de cette action participative a été maintenu malgré une série de réformes et de modifications secondaires. Dans ce sens là on peut dire, aussi, que l'efficacité globale des associations est restée relativement limitée malgré l'affichage politique participatif et la mobilisation constructive de certaines d'entre elles.

Tout d'abord, l'ambiguïté principale, est selon moi la suivante : les associations de protection de l'environnement, même les associations agréées, doivent-elles être des acteurs de transformation de la vie sociale ou doivent-elles, être des acteurs d'intégration dans la vie sociale ?

Il y a toujours une tension entre ces deux polarités qui recouvre une tension entre deux conceptions de l'efficacité. D'un côté il y a une conception où être efficace c'est finalement contribuer au changement social, à la transformation des outils et des objectifs des politiques publiques. Mais de l'autre côté une conception plus réductrice, plus pacificatrice qui consiste à dire que l'efficacité c'est en fait contribuer à gérer de façon fonctionnelle les structures telles qu'elles existent.

Or, à l'évidence l'État a toujours fondé ses choix et n'a jamais changé de points de vue en privilégiant la deuxième conception, c'est-à-dire la conception intégratrice, considérant que les associations étaient là au fond pour avoir une fonction supplémentaire de l'action politique et administrative. Ce qui complique certainement les choses, c'est qu'une grande partie des associations elles-mêmes ne se positionne pas très clairement vis-à-vis de ces deux polarités. Au nom de l'efficacité et au nom du pragmatisme, beaucoup d'entre elles privilégient souvent la concertation et la conciliation.

De telle sorte que, même dans un colloque comme celui-ci où il est beaucoup question d'activités contentieuses, il faut bien rappeler qu'il s'agit d'une activité qui reste exceptionnelle dans la vie associative. Et cette action contentieuse ne se comprend la plupart du temps que lorsqu'on la met en relation avec l'ensemble de la stratégie d'ensemble participationniste des associations.

On peut donc dire sur ce point que, si le conflit ne peut être bien sûr une stratégie permanente, l'efficacité exige de parvenir à construire ce que l'on peut appeler des «négociations cadrées», c'est-à-dire des relations d'informations et de coopérations où les concessions réciproques, celles qui sont faites par les uns et par les autres, trouvent de véritables équivalents. En particulier des situations où les concessions faites par les associations trouvent des concessions équivalentes du côté de l'Administration et de l'autorité politique. Il me semble que ces situations d'équivalence sont rares.

Maintenant, si on envisage d'autres niveaux d'ambiguïté qui sont des ambiguïtés plutôt secondaires, elles sont de deux types.

Du côté des pouvoirs publics tout d'abord. En 20 ans, malgré la masse du travail

qui est reconnu comme ayant été accompli par les associations, en particulier des associations comme TOS, on ne peut pas dire que les pouvoirs publics ont donné véritablement à ces acteurs associatifs un statut juridique et un statut politique à la hauteur des responsabilités qu'ils exercent. Ne serait-ce que pour avoir été pendant très longtemps par exemple les véritables services extérieurs du ministère de l'Environnement. Ou bien pour l'action de contrôle de légalité des décisions d'aménagement qu'elles assurent en raison des carences administratives locales.

Je donnerais brièvement trois exemples, tirés de la loi BARNIER de février 1995. Tout d'abord en ce qui concerne la révision des conditions d'agrément et sur le renforcement des pouvoirs d'action civile, sur laquelle on a beaucoup mis l'accent, il me semble que ces changements ne résoudront pas le problème fondamental qui est le pouvoir de libre appréciation de l'intérêt à agir, qui reste toujours exercé par les juges et pratiqué au cas par cas.

Deuxième point, la nouvelle formule consacrée par l'article L 252-2 du code rural, qui dit que les associations agréées de protection de l'environnement : «sont appelées dans le cadre des lois et règlements en vigueur à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement». Il me semble que cette définition, en privilégiant la participation, fait délibérément l'impasse sur la fonction critique et la fonction protestataire des associations, avec éventuellement tous les effets qui peuvent en découler en terme d'octroi, voire de retrait de l'agrément.

Troisième exemple, les nouvelles structures dites de concertation que sont la Commission nationale du débat public, les conseils départementaux ou la Commission régionale de l'environnement. Dans ce type de structure, la place des associations reste la même, c'est-à-dire demeure toujours aussi fragile. Le rôle qu'elles peuvent avoir dans de tels cénacles, est difficilement concevable en dehors d'un simple rôle d'aiguillon ou d'un rôle de caution. Nous sommes encore loin d'une conception paritaire et structurée de la concertation.

Du côté des associations il me semble qu'on retrouve aussi un certain nombre d'ambiguités constantes depuis 20 ans. J'en donnerai trois exemples très importants, puisque nous sommes entre nous, il s'agit de sortir de l'unanimisme de façade et de ne pas parler des associations ou du pouvoir associatif en général, mais de bien mettre en évidence qu'il existe des différences fondamentales entre les associations dans leurs objets, dans leurs stratégies et dans leurs compétences. Les structures des réseaux régionaux associatifs sont extrêmement inégalées et l'intégration nationale des actions associatives reste en France très incertaine, par rapport à ce qui existe dans d'autres pays européens.

Deuxième observation, les associations qui sont le plus actives et qui ont le champ de savoir-faire le plus large s'épuisent, vous le savez encore mieux que nous, dans le cumul de fonctions :

- gestion du milieu naturel et police administrative ;
- activités de concertation et production d'expertises ;
- rôle au contentieux, actions de pression et de réflexions prospectives ;
- etc...

Bref, entre action gestionnaire, constructive et critique les tâches sont immenses. En revanche les moyens en ressources humaines et financières manquent fondamentalement. Cette précarité a une double cause. Bien sûr, le soutien public n'a jamais été en proportion avec les tâches qui ont été déléguées aux associations. Mais de l'autre côté, il faut bien reconnaître qu'une grande partie des associations souffre de leurs difficultés à susciter des mobilisations suffisantes, que ce soit en terme de ressources et en terme de visibilité.

Le dernier point qui me semble important est sur un problème récurrent. Ce sont les limites des associations dans leurs activités de création de débats publics sur les problèmes environnementaux et surtout dans le maintien d'une pression continue sur les décideurs administratifs politiques et industriels.

On le voit sur les grands dossiers actuels que ce soit la pollution atmosphérique, les

déchets nucléaires ou sur les questions d'eutrophisation. La plupart du temps, l'essentiel des débats qui ont lieu se font au cas par cas et la globalisation de ces problèmes et la mise en débat public général restent faibles.

On peut attribuer deux raisons à cela. D'une part c'est bien souvent l'immersion de l'action associative dans l'action politique locale qui explique cela avec toutes les dilutions et les confusions de responsabilité que cela implique. Et d'autre part il faut noter la très faible capacité des associations françaises à nouer des fronts d'action commun avec d'autres partenaires sociaux que les seules associations de protection de l'environnement.

Face à un problème, face à une urgence on a l'impression que la capacité d'ouverture du milieu associatif écologiste semble se limiter aux dépassements des clivages internes. Pour parvenir à poser globalement des problèmes d'environnement et pour mener des activités de mobilisation beaucoup plus larges il serait nécessaire d'opérer très certainement un désenclavement de l'action environnementaliste par rapport à la façon dont elle est aujourd'hui pratiquée.

Pour conclure, l'environnement est devenu en 20 ans un enjeu de plus en plus transversal qui est intégré dans des politiques multiples, de santé publique, de transport, de politique énergétique, et il me semble que le devenir de l'activité associative appelle une ouverture parallèle sur beaucoup d'autres acteurs sociaux.

* Pierre LASCOUMES est l'auteur de l'Ecopouvoir, environnements et politiques. Editions la Découverte 1994

Intervention André POCHON

Président du CEDAPA

Je reviens sur la Bretagne puisque c'est mon pays et que j'ai été exploitant agricole pendant 40 ans dans une petite commune qui s'appelle St Billy.

En Bretagne, nous sommes dans une région sinistrée. J'ai là un rapport d'un cabinet de Rennes qui a travaillé pour le Conseil Régional de Bretagne et qui prévoit, d'ici quelques années, 5-6 ans, que 75% de nos captages et de nos prises d'eau actuels en Bretagne seront condamnés soit par la pollution des nitrates, des matières organiques ou des pesticides. Je répète 75%.

Si bien que nous avons beaucoup à faire pour rattraper tout cela.

Quelles sont les causes de cette situation de l'eau en Bretagne ? Et bien c'est essentiellement l'intensification de l'élevage «hors-sol». On a été beaucoup trop loin. On a mis trop d'animaux en place et maintenant on a trop de déjections d'animaux dont on ne sait que faire. Et puis parallèlement à cela, on a eu le développement effréné d'un système fourrager, qui a été vulgarisé partout en France d'ailleurs, à base de maïs d'ensilage. Ce qui fait qu'actuellement tous les agriculteurs de pointe ont environ 40 à 50% de maïs dans leur système fourrager, et donc des sols nus en hiver. Ces sols nus entraînent l'érosion, que vous connaissez, et le lessivage aussi d'ailleurs, et c'est une autre grande cause de pollution.

Il y a également tous nos producteurs de légumes (région de Paimpol et de Saint Paul-de-Léon), qui y ont été avec la «louche» pour fertiliser leurs choux-fleurs et leurs artichauts. Bien évidemment ça été les premières régions où l'on a découvert des nitrates dans l'eau.

Comment en est-on arrivé là ? Pourquoi la Bretagne s'est lancée à corps perdu dans ce développement du «hors-sol» et dans ce système fourrager ? Et bien pour plusieurs raisons.

Il faut d'abord reconnaître qu'il y a eu un matraquage énorme des agriculteurs pour faire du «hors-sol». Il suffisait que Pierre, Paul ou Jacques réussissent, pour qu'il y ait le Crédit Agricole et la Ferme d'Aliments qui arrivent chez les voisins pour dire : «vous voyez, il fait fortune votre voisin, alors faites comme lui». Et puis de fil en aiguille, tout ça a été un entraînement fantastique en croyant même que «hors ça point de salut».

Et puis pour le maïs, c'est la même chose. Une mise en condition effrénée, que ce soit la Chambre d'Agriculture, toute la presse agricole, toutes nos écoles, il n'y avait de salut que dans le maïs. «Fabuleux maïs si tu n'étais pas là» disait nos responsables de coopératives.

Puisque le thème du débat est sur la réglementation, je ne peux pas passer sous silence une déréglementation qui s'est produite en Bretagne.

Parce que dites vous bien que si toutes nos porcheries et toutes nos installations en volaille ont pris cet essor, c'est que ça a été favorisé par un laxisme des pouvoirs publics et de l'Administration. Il faut se rappeler que dans les quatre départements bretons, avant la loi «installations classées de 1976» et la réglementation qui s'en est suivie au mois d'août 1976, le rapport COQUENET (directeur de la station de l'INRA de Quimper) précisait déjà en 1974 :

«Attention, si on dépasse un certain nombre de porcs à l'hectare, on va à la catastrophe, aussi bien sur la stérilisation de nos sols par les métaux lourds que le danger des nitrates dans les eaux».

On a eu donc ces textes réglementaires d'août 1976 qui préconisaient un maximum de 40 porcs par hectare et par an. Et bien figurez-vous que dans nos quatre départements bretons, l'Administration, les Préfets mais avec la connivence évidemment et la pression des lobbies, en particulier de tout le syndicalisme des chambres d'agriculture bretonne, on a changé un petit mot et on n'a dit non plus 40 porcs produits, mais 40 places. Ce qui faisait 100 porcs produits.

Et pendant 15 ans, tous nos permis d'exploiter, tous nos permis de construire en porcherie et en volaille ont été autorisés sur cette base. Je le redis, et il n'y a pas de miracle en la matière, avec 100 porcs produits par hectare, on ne pouvait que poluer, et arriver, au bout de 15 ans, à la situation dans laquelle on est maintenant.

Puis, cela a été revu à partir des années 1990 et 1991, et donc les Préfets ont changé cette réglementation, maintenant on n'est plus quand même dans ce laxisme, mais on constate que, malgré une réglementation plus sévère, comme elle n'est pas suivie de contrôles, et bien on continue.

Parfois, cela commence avec des gens qui mettent en place un hangar. On prend une autorisation pour un hangar, et puis dans la foulée on construit une porcherie ultra moderne sur caillebotis, tout fermé. Pasvu, et puis ça tourne comme cela pendant un an, deux ans. Jusqu'au moment où l'on va demander une régularisation, après coup.

Alors, la régularisation attention ! On ne peut tout de même pas mettre en l'air une porcherie qui tourne ! Et donc on régularise à tour de bras, et c'est comme cela que ça marche depuis dix ans. On régularise sans regarder.

Et si parfois, il y a des associations comme Eaux et Rivières, qui font des contrôles, qui déposent des plaintes, et que la D.S.V. s'en mêle, et bien on a quelques procès parti par-là. J'en ai un dans ma commune, un condamné une première fois il y a 5 ans, une deuxième fois il y a 3 ans, et puis il est déféré une nouvelle fois devant le tribunal. Pourquoi ? Parce qu'il n'a rien changé. Au lieu d'avoir 600 truies, il en avait 1.200 et il en a 2.000 maintenant. Ca tourne toujours malgré les contraventions.

Alors, on peut s'interroger. Pourquoi ? Et bien je vais vous le dire. Le fond du débat il est entre ceux qui croient fermement que notre région ne s'en tirera que si on protège le «hors-sol», mais aussi le maïs, parce qu'il y a des emplois par derrière. Et ils nous donnent des chiffres : 2.000 emplois dans l'agro-alimentaire de créer en 10 ans dans les Côtes d'Armor. Mais ils oublient de dire que pendant ce temps là on a perdu 15.500 à la production.

Mais c'est le fond du débat. Ne touchons pas au «hors-sol», ne touchons pas à l'agro-business, les emplois sont par derrière. C'est une position.

Et puis il y a la notre qui prétendons que, tout ça c'est bien joli, mais qu'on va au «casse pipe». Ce n'est pas seulement nous qui le disons, le rapport dont je viens de vous parler, mais aussi le rapport sur le plan départemental pour l'environnement dans les Côtes d'Armor signé par notre Préfet, signé par le Président du Conseil Général qui disent clairement que le salut pour les Côtes d'Armor c'est dans un développement durable. Qu'on ne peut plus continuer sur la lancée des 15 et 20 dernières années. Mais, il y a en face tous les lobbies qui exercent une pression énorme pour que l'on continue ce système de développement qui nous mène à l'impasse.

C'est là le fond du débat et je pense qu'il va beaucoup plus loin que la Bretagne. Quand je monte à Paris, dans les ministères et que je vais même voir le Ministre Madame Corinne LEPAGE, et bien c'est toujours la question de fond.

Attention, je vous dirais même que, parce qu'un développement ça se commande, si on continue de donner des aides et des subventions pour le modèle productiviste, et bien on va poursuivre dans cette voie sans issue.

La mode aujourd'hui est au traitement des lisiers, ça fait 10 ans qu'on le dit. On n'a toujours pas fait parce que cela coûte trop cher. Mais tout le modèle productiviste l'espère.

De nombreux pays comme l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark ont pris et ont programmé des mesures agri-environnementales. Ce sont des millions d'hectares en Bavière, rien qu'en Bavière.

Et bien la France, elle traîne des pieds. On a très peu de finances de prévues dans nos mesures agri-environnementales, très peu. Et le si peu qu'il y a, savez-vous qu'on n'en a utilisé que le 1/10ème en 1994, et le 1/3 en 1995.

Et pour notre petite région de Bretagne, si angoissée par ces problèmes de pollution où l'on aurait du jouer cette carte à plein, et bien en 1995 c'est un 1/10ème des programmes que l'on a utilisé. L'argent est là, mais il est bloqué. Et on le bloque parce que l'on met des contraintes de zonage, etc. Nous, nous avons fait la grève de la faim pour secouer cette barrière, et on n'a pas encore réussi.

Donc vous voyez que l'on emploie très peu ces mesures agri-environnementales qui seraient un puissant moyen d'inciter les agriculteurs à un autre modèle de développement puisqu'il y a des aides par derrière.

Si ce n'est pas utilisé, c'est toujours pour la même raison : on ne veut pas gêner en quoi que ce soit le modèle productiviste.

J'ai un collègue dans les Côtes d'Armor, Jean SALMON, qui dit carrément : «et bien vous le CEDAPA, avec votre modèle des bovins basé sur des prairies, (*sur des prairies sans azote en plus, puisqu'on y met du trèfle blanc elles sont très productives mais on emploie pas d'engrais azoté, et donc on a pas besoin de lisier*) nous si on développe des prairies à base de trèfle blanc, qu'est ce que l'on va faire de nos suppléments de déjections. Donc, vous voyez c'est un langage de sourds. C'est une épreuve de force.

Alors puisque la réglementation ne suffit pas, puisque la volonté politique est un peu molle, il reste quoi ? Et bien le pouvoir des consommateurs.

Et c'est comme cela qu'il y a 18 mois sur la commune de Treygeu (je suis retraité à Treygeu), 36 consommateurs, dont je fais parti, ont assigné la Compagnie Générale des Eaux devant le Tribunal d'Instance de St Brieuc. Et nous avons gagné !

Et puis, dans la foulée comme nous n'avons pas été entendu suffisamment par l'Administration et les responsables politiques, nous avons dit que si vous ne nous entendiez pas, si vous n'arrêtiez pas le développement du «hors-sol», si vous n'encourageiez pas plus l'agriculture non polluante, nous continuerais.

Et c'est comme ça que les gens de Guingamp, 180 cette fois, ont amené devant le Tribunal d'Instance de Guingamp, non plus la Compagnie Générale des Eaux, mais la Lyonnaise des Eaux. Et ils ont à nouveau gagné ! Et cette fois-ci, la Lyonnaise des Eaux a bien compris qu'en définitive ce n'était pas tellement ces compagnies de distribution d'eau qui étaient dans le collimateur, mais qu'il s'agissait de faire bouger l'ensemble et en particulier les responsables, aussi bien administratifs qu'élus.

Or, si la Compagnie Générale des Eaux n'avait pas compris notre message, et a saisi la cour de cassation, qui va faire traîner les choses pendant deux ans, par contre la Lyonnaise des Eaux a très bien compris le message. Elle n'a pas fait appel et se retourne maintenant contre les responsables, contre l'État, étant donné que si elle ne peut pas fournir une eau potable aux consommateurs, c'est à cause de toute la pollution qui vient en amont.

Alors voilà où nous en sommes et je termine en disant ce nouveau pouvoir des consommateurs, je pense qu'il va faire bouger des choses Il y a une autre chose qui se chuchote actuellement, et il faut bien en prendre conscience parce que les procès c'est une chose mais il y a d'autres moyens, et on chuchote, l'idée est dans l'air, le boycotte purement et simplement par les consommateurs de tous ces produits d'élevages polluants intensifs.

Affaire à suivre. On en est là et ce rapport de force il faudra bien qu'un jour ou l'autre il s'établisse clairement pour faire bouger les choses.

Intervention Alain RICHARD

Sénateur du Val d'Oise - Vice président du COLINE

Vous souhaitiez que je vous fasse une présentation de la façon dont une collectivité d'une certaine importance aborde les problèmes d'environnement. Je crois que plusieurs difficultés existent, et j'en citerais deux.

La première difficulté principale n'est pas toujours apparente pour nos collectivités, on peut vivre avec pendant très longtemps : quelles charges doit-on faire peser sur les ménages pour améliorer l'environnement ? Question dont on ne parle pas très souvent, elle est par certains égards marginale compte tenu des autres facteurs qui pèsent aujourd'hui sur les moyens d'existence des familles. Il est évident que les retraites ou un certain nombre d'autres facteurs résultant de la compétition économique internationale mettent plus en cause les moyens d'existence de chacun d'entre nous que les actions de l'environnement.

Mais on ne peut pas vivre éternellement sur l'idée un peu simplificatrice : l'environnement, ça n'a pas de prix. Il est quand même logique quand on prend des décisions, qui ont des effets structurants sur 20, 30, 40 ans, pour traiter un certain nombre de milieux sensibles ou pour améliorer la gestion des espaces dans une collectivité de regarder lesquelles ont un effet plus ou moins pénalisant sur les revenus qui restent aux gens après l'opération.

Je donne un petit ordre de grandeur si vous voulez bien. Tout le monde est habitué à acquitter en impôts locaux quelque chose qui varie, selon sa situation, de 3.000 à 10.000 Francs. Pour un bon tiers des ménages cela représente plus que leur impôt sur le revenu. Une action en matière de traitement des eaux, de développement des transports publics ou d'élimination des déchets a facilement un impact si l'on n'y prête pas garde de 200, 300, 400 francs de charges annuelles supplémentaires pour les ménages. Donc l'équivalent d'une bonne augmentation des impôts locaux face à laquelle logiquement, en bonne démocratie, les élus ont à s'expliquer.

Nous avons plutôt de la chance et puis nous nous sommes efforcés d'être vigilants sur cette question, sur une période de 4-5 ans, en mettant en place un système d'épuration des eaux apparemment fiable et correctement dimensionné, alors que le précédent était obsolète, en mettant en place un système de traitement des déchets, en renforçant de l'ordre d'un tiers l'offre de transports publics disponibles localement, et en développant un certain nombre de nouveaux espaces verts publics. On arrive à une surcharge demandée directement ou indirectement aux ménages de l'ordre de 700 à 800 francs par an.

Ce n'est pas un sujet d'angoisse mais si l'on n'avait pas prêté attention à ces choix, on aurait probablement assez aisément augmenté la note de moitié. C'est un des aspects, par exemple, de l'importance de la mise en concurrence, quand on choisit ces partenaires. Il est clair qu'aujourd'hui, face à des sujets sensibles et je prend l'exemple d'un grand syndicat voisin de chez nous dans les Yvelines qui a un projet de centre de traitement des déchets. Nous avons conclu nos accords après, avec un peu de chance, une réelle mise en concurrence, notamment sur les prix, pour une filière globale avec près de 55% du tonnage incinéré, tout le reste recyclé en compost, en récupération de matériaux, etc ... avec un prix final de l'ordre de 350 Francs la tonne.

Chez nos voisins, il y a l'éventualité d'arriver à des prix de 700 à 800 Francs la tonne. Il est vrai que, nous, nous avons des fumées, qui ne sont que de la vapeur d'eau, mais nous avons des fumées. Ils envisagent de ne pas avoir de fumées du tout. Alors quelle est la légitimité de demander un effort supplémentaire de l'ordre du simple au double, aux ménages, pour ne pas avoir de fumées de vapeur d'eau ? Ce sont des questions importantes.

Il ne faut pas avoir d'illusion : il y a très peu d'occasions démocratiques de les discuter devant le grand public puisque que 9 fois sur 10 ces questions sont traitées par des organismes intercommunaux, qui ne sont pas élus directement. Cela renvoie donc à un certain niveau de conscience et d'exigence, vis-à-vis d'eux-mêmes, des élus pour aborder ce problème plutôt que de l'ignorer.

Le deuxième sujet qui est plus familier, c'est la difficulté d'avoir une expertise fiable et contradictoire sur les conséquences à long terme des choix que l'on fait. Il est sûr que pour choisir un procédé de traitement des déchets, pour choisir un procédé de traitement des eaux, on rencontre des préconisateurs, des consultants qui sont des gens de toute valeur.

Si on commence à sélectionner avec une autre grille que leur brio en vérifiant lesquels sont totalement indépendants ou non des groupes qui, par ailleurs, fabriquent les installations ou proposent de les exploiter, il y en a déjà moins. Sien plus, on leur demande de porter justement des appréciations autant que possible opératoires sur les questions financières, ça en fait disparaître encore un certain nombre. Le problème c'est déjà pour les élus et leurs valeureux collaborateurs d'être capables de bien intégrer l'ensemble des notions que font valoir ces partenaires.

Mais il reste un élément qui est extraordinaire peu discernable à l'oeil nu : l'effet des modes. Les techniciens, malgré toute leur austérité et toute leur rigueur intellectuelle, ne sont pas plus que n'importe quel autre humain insensibles aux modes. Et je suis frappé dans beaucoup de domaine de l'aménagement de l'espace de la vitesse avec laquelle se périment un certain nombre de conceptions.

Il ne faut pas confondre mode et évolutions technologiques et scientifiques. Je veux dire que des conceptions se périment parce que la science a progressé et parce que l'expérience a parlé, c'est tout à fait logique. Mais il y a tout de même une certaine dimension de «mouton de Panurge» dans beaucoup des choix techniques qui nous sont proposés.

Lorsque nous avons eu à choisir entre deux procédés qui nous étaient proposés d'incinération des déchets, l'un de ces procédés était, ce que j'ai appelé un peu le principe du T.G.V. c'est-à-dire que ça mettait en oeuvre de façon aussi perfectionnée que possible, des procédés parfaitement éprouvés. L'autre était un procédé qui paraissait techniquement plus performant, notamment qui avait un taux de récupération d'énergie plus élevé, mais qui présentait à nos yeux le défaut rédhibitoire de ne jamais avoir été utilisé en traitement de déchets. Nous n'avons pas fait ce choix là. Nous avons estimé qu'à hauteur du traitement de quelques 200.000 tonnes de déchets par an, dont un peu plus de 130.000 tonnes incinérés, ce n'étaient pas notre rôle de servir de cobaye à ce genre de procédé. Donc nous avons donc fait un choix que l'on peut qualifier de peu courageux face à l'innovation technologique.

Dans le cas de la station de traitement des eaux, nous avons fait un choix plus audacieux avec la bêquille intellectuelle, le sentiment d'être rassurés par la préconisation de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. Et pour montrer que le risque était réel, se sont quelques ignorants, dont votre serviteur, qui quelques mois avant la mise en service définitive de l'installation c'est-à-dire 4 ou 5 ans au minimum après la décision de choix de la filière, se sont aperçus que quand on avait un système de traitement des eaux fondé sur des organismes vivants (c'était la base de ce choix technologique), ce système était particulièrement vulnérable aux pollutions accidentielles. Et que quand on avait à peu près 1.000 entreprises, dont 250 établissements classés, dont les eaux usées arrivaient à ce site, on prenait quand même un petit risque, le petit risque consistant à arrêter l'installation pendant deux mois, et donc pendant les deux mois en question à remettre toutes les eaux usées dans la rivière du fait du choix technologique. Et donc c'est après coup que nous avons, en tâtonnant parce que c'était la première opération de ce genre en France, mis en place sur le collecteur venant de la principale zone d'activité un système de station d'alerte (que nous sommes encore en train de tester d'ailleurs) et dont nous ne connaissons pas encore à 100% la fiabilité.

Donc j'ai retiré de cela le sentiment que nous avions fait un choix courageux mais tellement courageux que nous n'avions pas bien vu les conséquences du choix que l'on faisait, parce qu'aucun des partenaires, pourtant respectables techniquement, ne les avaient toutes explorées.

Ceci pour dire que nous sommes des pianistes sur lesquels il est certes d'usage de tirer, mais que le pianiste ne peut apporter que sa part de talent et qu'il est tout de même un peu prisonnier d'une partition et en tout cas d'une culture musicale.

Pour conclure et pour lancer la discussion, je voudrais indiquer que bien entendu nous sommes des détenteurs de pouvoirs et à ce titre nous sommes suspects. En toute démocratie, un pouvoir a besoin d'être contrôlé, a besoin d'être critiqué, a besoin d'être contesté. Mais il reste quand même des points de rencontre entre nous-même et les associations et les représentants des forces en mouvement qui ont comme vocation naturelle de nous stimuler ou de nous critiquer.

Nous ne détenons qu'un certain savoir et qu'un certain accès à l'information, certes plus vaste que les associations, et le jeu parfois de la contestation enfin en tout cas du dialogue éventuellement contradictoire peut aussi aboutir à des solutions moyennes. Ce ne sont pas forcément des solutions médiocres parce que quand on est, comme c'est normal sous les projecteurs de la critique, on évitera le risque qui peut être valorisant un jour quand on peut démontrer après coup qu'on a été pionnier.

Face à ce que sont les échéances normales de la vie publique et ce qu'est la volonté d'aboutir à un certain nombre de buts raisonnables d'une équipe élue, la tentation, la pesanteur dans le fonctionnement des choix politiques d'une équipe élue sera généralement du côté de la non-prise de risque.

Cela fait donc parti des petits messages que je voulais vous émettre pour vous expliquer un peu comment les choses se passent, vu du côté de celui que l'on appelle «décideur» ce qui est un bien grand mot, mais qui est en tout cas investi d'une responsabilité publique.