

Léo Magnin, Rémi Rouméas, Robin Basier,
Polices environnementales sous contraintes,

Paris, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'ENS-PSL, 2024, 92 p.

Le droit de l'environnement est-il contraignant au point de bloquer les activités des personnes physiques ou morales faisant l'objet de contrôles ou est-il au contraire trop contraint pour être effectivement appliqué ? *Polices environnementales sous contraintes* s'insère à point nommé dans un débat d'idées d'une actualité brûlante à sa publication au début de l'année 2024. Ce débat oppose, d'un côté, les pourfendeurs du droit de l'environnement qui l'érigent, dans sa forme actuelle, en symbole d'une « écologie punitive » et, d'un autre côté, les tenants d'un renforcement de ce droit et de son application.

Léo Magnin, Rémi Rouméas et Robin Basier rappellent que la seule existence d'un droit de l'environnement, aussi nourri soit-il, ne garantit pas son application. Les polices environnementales sont décisives pour mettre en œuvre ce droit, puisqu'elles ont pour mission de prévenir, de rechercher et de constater les atteintes à l'environnement et de les verbaliser. Le rôle majeur que jouent ces polices pour la préservation de la biodiversité, le bon état des masses d'eau et la santé des populations est pourtant méconnu du grand public tandis qu'elles sont violemment prises à partie par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les Jeunes agriculteurs (JA) et la Coordination rurale (CR) au moment où l'ouvrage paraît. Ces syndicats agricoles demandent avec force la simplification du droit de l'environnement à quelques mois des élections européennes de 2024. La couverture médiatique qui est faite de ce court ouvrage de 92 pages montre tout l'intérêt de disposer dans ce contexte d'une synthèse accessible et documentée sur la question. Sa conclusion est claire : « les polices de l'environnement sont plus caractérisées par les contraintes qui les empêchent d'agir que par la force contraignante qu'elles peuvent réellement déployer » (p. 14). Tout le propos de l'ouvrage est de donner à voir les contraintes institutionnelles, matérielles, humaines, sociales et idéelles qui pèsent sur les polices de l'environnement et, par conséquent, sur la mise en œuvre du droit de l'environnement. Il y parvient en s'appuyant sur un corpus de travaux scientifiques complété d'une enquête par observations, entretiens et archives réalisée entre 2018 et 2021 dans un service départemental de police environnementale de l'Office français de la biodiversité (OFB) auprès des policiers en formation, au bureau et sur le terrain.

Après une préface de Jean-Baptiste Fressoz et une courte introduction, le premier chapitre aborde la première dimension qui vient contraindre les polices environnementales : son histoire institutionnelle. Les polices environnementales héritent d'un système ancien et morcelé de polices. Les auteurs remontent aux nuisances occasionnées par les premières usines du XVIII^e siècle et à l'action de ce que l'on appelait alors la police des « choses environnantes », ancêtres des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Parallèlement se développe une police de l'eau et de la nature rattachée à l'administration des Eaux et Forêts dont les premières traces remontent au XIII^e siècle. Le morcellement de polices environnementales d'hier et

d'aujourd'hui tient à des objets de contrôle différents (la pêche, la chasse, les industries, l'agriculture, etc.), mais aussi à des statuts, des administrations et des compétences distincts. Les agents de l'OFB ne représentent aujourd'hui qu'une partie des polices environnementales. Les services déconcentrés de l'État et les parcs nationaux par exemple assurent eux aussi des missions de police environnementale. Ce morcellement contribuerait à des problèmes de cohérence et de visibilité de ces polices, ce qui jouerait sur ses moyens d'action.

Le deuxième chapitre insiste sur les faibles moyens dont disposent les polices environnementales. Le durcissement du droit de l'environnement au fil des années ne s'est pas accompagné d'un durcissement des sanctions effectives. Lorsqu'une infraction est constatée, l'affaire arrive rarement devant les tribunaux. Les policiers privilégient les conseils, les rappels aux règlements et les transactions pénales qui permettent d'éviter de longues poursuites, les tribunaux étant structurellement surchargés. L'augmentation des entités contrôlées dans le temps ne s'accompagne pas de moyens supplémentaires. Les effectifs ne sont pas assez nombreux pour contrôler l'ensemble des cours d'eau et installations classées du territoire. Les tâches administratives occupent une grande partie du temps de travail des agents, ce qui complique l'atteinte des objectifs de contrôle. Le manque d'investissements publics crée un décalage entre les ressources disponibles pour assurer les missions dont ces polices ont la charge et les objectifs ambitieux de protection de l'environnement. Cette situation alimente une « dynamique circulaire entre la faiblesse des crédits publics et le manque de légitimité » (p. 37).

Ce manque de légitimité débouche sur une autre forme de contrainte à laquelle le troisième chapitre est dédié : les contraintes sociales, c'est-à-dire les différentes formes de résistances et de contestations des groupes sociaux. En tant qu'activité sociale, le contrôle de l'application du droit de l'environnement produit des relations sociales qui l'affectent en retour. Les résistances sont explicites dans le cas des contrôles qui visent les acteurs du monde agricole. Les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) sont particulièrement pris à partie au cours de contrôles sous tension ou de mobilisations organisées par la FNSEA, les JA et la CR. D'autres contraintes sociales viennent du positionnement ambivalent d'acteurs sur lesquels la police de l'environnement devrait pouvoir compter. Tandis qu'ils disposent eux aussi d'un pouvoir de police, il arrive qu'un maire ou qu'un préfet soutienne une entreprise mise en cause. A contrario, des associations et organismes publics (associations de pêcheurs ou de randonneurs, conservatoires des espaces naturels, syndicats de bassin versant, etc.) jouent un rôle d'auxiliaire qui compense en partie la faiblesse institutionnelle des polices de l'environnement. Pour lever les contraintes sociales qui pèsent sur les activités de contrôle, les auteurs invitent à travailler à « une transformation des représentations de la réglementation environnementale » (p. 61). Pour que les entreprises, les collectivités territoriales, les associations et les citoyens reconnaissent aux polices de l'environnement l'autorité de faire respecter le droit de l'environnement, elles doivent avant toute chose percevoir ces activités de contrôle comme des activités légitimes.

Le quatrième chapitre présente une dernière série de contraintes qui découlent de cette légitimité qui reste à construire pour ces polices qualifiées « d'avant-garde » par les auteurs. Tandis que les polices généralistes font respecter des droits

qui reposeraient sur un objectif général de protection des personnes et des biens largement accepté dans la société, les polices de l'environnement « ne protègent pas des valeurs sociales qui vont de soi » (p. 63). Il faut donc donner à voir le sens de la règle et de l'interdiction. Mais les dommages causés à l'environnement ne sont pas toujours visibles. À partir de quelles observations ou mesures un cours d'eau peut être qualifié de « pollué » ? Comment faire accepter le travail de requalification de l'environnement et de ses usages par les autorités quand une zone humide drainée apparaît « propre » pour un agriculteur quand elle semble « dégueulasse » pour un policier de l'environnement. Les requalifications opérées par les policiers se heurtent aux qualifications profanes. Pour que les points de vue puissent converger, les auteurs recommandent de transformer l'activité de contrôle afin que celle-ci « offre un espace de formation environnementale » (p. 70). Un vœu pieux, reconnaissent-ils, tant que de fortes contraintes matérielles pèseront sur les polices de l'environnement.

Ce dernier chapitre propose une réflexion originale sur la difficulté de rendre légitime un droit ouvert à interprétation et à l'application variable selon l'agent chargé de le faire respecter. Mais la marge d'interprétation n'est-elle pas le propre de toute activité de contrôle voire, si l'on en croit M. Lipsky, de toute *street-level bureaucracy* ? La thèse d'une opposition entre polices environnementales et polices ordinaires, si elle est séduisante, ne convainc pas totalement. Les premières défendraient avec peine un droit avant-gardiste puisque l'importance d'œuvrer contre l'« insécurité environnementale » ne serait pas encore largement acceptée par la population. Les secondes auraient une fonction essentiellement conservatrice. Elles n'auraient qu'à faire respecter la sécurité des personnes et des biens, objectif qui ferait l'objet d'une « acceptation tacite », car fondé sur « des valeurs sociales reconnues et plébiscitées » (p. 63). Or, ces deux polices partagent des défis communs en termes de légitimité, d'acceptation par la population et de qualification des faits. Lors d'un contrôle routier par exemple, le policier est régulièrement perçu comme un « chasseur de primes », l'automobiliste comme la « vache à lait de l'État »¹ et les mesures prises à son encontre comme une « répression excessive et non justifiée »².

Enfin, l'ouvrage laisse penser que les résistances découlent essentiellement du faible travail d'explicitation de l'intérêt général que les normes environnementales visent à préserver. Une manière de résoudre cette difficulté serait d'organiser une campagne massive de sensibilisation à la « sécurité environnementale ». Le travail de sensibilisation et de formation est certainement une piste intéressante. Mais il faut également prendre au sérieux le point de vue et les contraintes des personnes et des entités contrôlées. L'abandon, par l'État, de ses missions historiques d'accompagnement technique dans les domaines de l'environnement et de l'agriculture creuse un fossé entre les agents chargés de faire respecter la réglementation et les personnes contrôlées³. Le fonctionnement « en mode

1. Philippe Soulier, « Les forces de l'ordre face aux problèmes du contrôle routier dans la seconde moitié du XX^e siècle », dans Anne Conchon, Laurence Montel et Céline Regnard (dir.), 2018, *Policier les mobilités. Europe – États-Unis, XVIII^e-XXI^e siècle*, Éditions de la Sorbonne.

2. Fabrice Hamelin, 2015, « Gouverner les conduites automobiles. L'ambivalence du recours à l'automatisation du contrôle des infractions à la vitesse autorisée », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 1.

3. Claire Dedieu, 2021, « L'administration territoriale de l'État en 'mode dégradé'. Les conséquences de la suppression de l'ingénierie publique sur la protection de l'eau », *Revue française d'administration publique*, n° 179.

dégradé » des administrations – la faiblesse des moyens humains en particulier - réduit drastiquement la présence des inspecteurs sur le terrain, limitant ainsi les occasions de dialogues. L'État est régulièrement qualifié d'« empêcheur ». Les agents s'évertueraient à faire appliquer strictement des normes jugées absurdes, car en décalage avec les réalités locales, notamment techniques, financières. Un équilibre est à trouver entre un ménagement trop laxiste des intérêts des personnes et entités contrôlées et une application trop stricte de la règle sans égard pour les spécificités locales.

L'ouvrage prend le parti pris de l'essai. On ne peut donc lui reprocher le manque d'exhaustivité ou de connaissances fondamentalement nouvelles. L'objectif est plutôt, à partir d'une synthèse claire des enjeux, de défendre la thèse de polices environnementales sous contraintes. Les étudiants, chercheurs, journalistes, militants et décideurs politiques pourront s'en saisir aisément. Ils se feront ainsi une idée plus complète de la manière dont le droit de l'environnement est aujourd'hui (peu) appliqué. Ils comprendront la faiblesse structurelle et protéiforme des polices environnementales, l'« empêchement chronique » (p. 79) dont elles souffrent et, par conséquent, dont souffrent plus globalement les tentatives d'écologisation de nos sociétés.

Claire Dedieu

Cirad, MoISA