



Synthèse

*Conflits environnementaux
et gestion des espaces*

*Responsable scientifique
Romain Melot
Chargé de recherche (Inra, Umr Sadapt)*

Participants à la recherche :

Anne Cadoret (Univ. Bourgogne), Philippe Jeanneaux (Inra-Cemagref)
Thierry Kirat (Cnrs), Hai Vu Pham (Inra), Clovis Sabau (Inra-Cemagref)

octobre 2008

Institut National de la Recherche Agronomique

Résumé

Les conflits environnementaux sont devenus l'objet d'un nombre important de travaux issus des différentes disciplines des sciences sociales, si l'on s'en tient simplement au cadre des recherches menées en France. La production scientifique française sur cette thématique est constituée de nombreuses études sociologiques, géographiques, économiques, centrées sur les acteurs des conflits, au travers d'entretiens, d'observations, d'analyse de périodiques ou de documents associatifs.

A l'exception de quelques rares études ciblées sur des acteurs associatifs particuliers, les recherches statistiques entreprises sur la base de sources issues des juridictions administratives sont à peu près inexistantes en matière de contentieux de l'environnement. C'est à partir de ce constat qu'est né le projet du présent programme de recherche, dont l'ambition est d'apporter, entre autres, un éclairage particulier sur les formes de recours au tribunal dans le cadre du contentieux administratif. Ce projet s'inscrit dans la lignée des travaux soucieux de proposer une évaluation empirique et statistique du recours au droit et à la justice, en s'appuyant sur la contribution de différentes disciplines des sciences sociales: sociologie, économie et géographie sont ainsi représentées dans les approches exposées ici.

Pour explorer les formes de mobilisation de la justice administrative, nous avons suivi deux voies qui nous sont apparues complémentaires. La première a consisté à nous focaliser sur le contentieux de l'environnement en tant que tel, suivant une définition inspirée par la nomenclature des affaires administratives. La seconde envisage au contraire le contentieux de l'environnement au sein du cadre plus général des actions contentieuses relevant d'enjeux de gestion de l'espace et du territoire (urbanisme, utilité publique, domaine public, travaux publics). Ces deux approches, qui renvoient aux deux premières parties du rapport, sont complémentaires au sens où elles varient le cadre d'observation (national dans le premier cas, régional dans le second), sa durée (une coupe temporelle sur une année dans le premier cas, une analyse sur deux décennies dans le second), et le niveau de juridiction étudié (les tribunaux administratifs dans le premier cas, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, dans le second).

A côté de ces analyses portant sur le contentieux administratif, deux éclairages différents sont apportés sur les conflits environnementaux. Le premier consiste en une approche localisée (affaires issues du département du Puy-de-Dôme) de l'activité des juridictions judiciaires pour proposer des éléments statistiques d'évaluation du contentieux civil et pénal. Une seconde étude monographique, s'appuyant sur une méthodologie géographique, s'intéresse non pas aux modalités de recours au tribunal, mais aux pratiques administratives de gestion des infractions environnementales à partir d'une enquête approfondie sur un terrain riche en conflits environnementaux: le littoral languedocien. Cette diversité des approches proposées, sur le plan des méthodologies sollicitées, des situations juridiques enquêtées (recours au tribunal, activité administrative), des niveaux de juridiction étudiées, ou des échelles d'analyse (nationale ou locale) a pour but de rendre compte de la complexité des logiques d'acteurs et des formes d'usage des règles de droit dans une situation où la protection de l'environnement et du cadre de vie est en jeu.

Le contexte de l'étude: le contentieux de l'environnement, contentieux mal connu sur le plan statistique.

Les conflits environnementaux sont devenus l'objet d'un nombre important de travaux issus des différentes disciplines des sciences sociales, si l'on s'en tient simplement au cadre des recherches menées en France. La production scientifique française sur cette thématique est constituée de nombreuses études sociologiques, géographiques, économiques, centrées sur les acteurs des conflits, au travers d'entretiens, d'observations, d'analyse de périodiques ou de documents associatifs. Ces travaux peuvent s'appuyer sur des études quantitatives, comme lorsqu'il s'agit de mettre en évidence, sur une base géographique et statistique, des typologies dans l'apparition, la fréquence et la durée de certains conflits environnementaux. D'autres s'intéressent aux arrangements informels ou institutionnels visant à régler ces conflits environnementaux par le biais d'analyses monographiques approfondies au niveau d'un territoire, de manière à saisir les logiques d'acteurs qui s'expriment en dehors, en marge, ou dans le prolongement du cadre administratif et judiciaire.

Sur le plan de l'étude statistique du contentieux environnemental en France, les principales études existantes, réalisées d'après les données de la Chancellerie (base Natinff), portent principalement sur la structure des affaires pénales. Elles tendent à montrer que le contentieux répressif en matière d'environnement, structurellement marginal, est à la fois caractérisé, au niveau des filières pénales, par un taux d'affaires poursuivables relativement important (identification des auteurs aisée) et un taux de réponse pénale particulièrement bas (faiblesse des condamnations, recours important aux mesures alternatives).

A l'exception de quelques rares études ciblées sur des acteurs associatifs particuliers, les recherches statistiques entreprises sur la base de sources issues des juridictions administratives sont à peu près inexistantes en matière de contentieux de l'environnement. C'est à partir de ce constat qu'est né le projet du présent programme de recherche, dont l'ambition est d'apporter, entre autres, un éclairage particulier sur les formes de recours au tribunal dans le cadre du contentieux administratif. Ce projet s'inscrit dans la lignée des travaux soucieux de proposer une évaluation empirique et statistique du recours au droit et à la justice, en s'appuyant sur la contribution de différentes disciplines des sciences sociales: sociologie, économie et géographie sont ainsi représentées dans les approches exposées ici. Sur le plan méthodologique, la recherche que nous avons menée a pu s'appuyer sur les progrès récents qu'a connue l'analyse empirique du contentieux administratif, dans le cadre d'enquêtes de sciences sociales soutenues par la Mission de recherche Droit et justice, qu'il s'agisse de l'analyse des logiques propres aux "usagers" du tribunal ou de l'étude statistique du profil des demandes enregistrées par les tribunaux administratifs.

Une approche diversifiée des conflits environnementaux

Pour explorer les formes de mobilisation de la justice administrative, nous avons suivi deux voies qui nous sont apparues complémentaires. La première a consisté à nous focaliser sur le contentieux de l'environnement en tant que tel, suivant une définition inspirée par la nomenclature des affaires administratives. La seconde envisage au contraire le contentieux de l'environnement au sein du cadre plus général des actions contentieuses relevant d'enjeux de gestion de l'espace et du territoire (urbanisme, utilité publique, domaine public, travaux publics). Ces deux approches, qui renvoient aux deux premières parties du rapport, sont complémentaires au sens où elles varient le cadre d'observation (national dans le premier cas, régional dans le second), sa durée (une coupe temporelle sur une année dans le premier cas, une analyse sur deux décennies dans le second), et le niveau de juridiction étudié (les tribunaux administratifs dans le premier cas, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, dans le second).

A côté de ces analyses portant sur le contentieux administratif, deux éclairages différents sont apportés sur les conflits environnementaux. Le premier consiste en une approche localisée (affaires issues du département du Puy-de-Dôme) de l'activité des juridictions judiciaires pour proposer des éléments statistiques d'évaluation du contentieux civil et pénal. Une seconde étude monographique, s'appuyant sur une méthodologie géographique, s'intéresse non pas aux modalités de recours au tribunal, mais aux pratiques administratives de gestion des infractions environnementales à partir d'une enquête approfondie sur un terrain riche en conflits environnementaux: le littoral languedocien. Cette diversité des approches proposées, sur le plan des méthodologies sollicitées, des situations juridiques enquêtées (recours au tribunal, activité administrative), des niveaux de juridiction étudiées, ou des échelles d'analyse (nationale ou locale) a pour but de rendre compte de la complexité des logiques d'acteurs et des formes d'usage des règles de droit dans une situation où la protection de l'environnement et du cadre de vie est en jeu.

Définition du contentieux environnemental et méthodologie d'analyse statistique

Concernant l'étude portant sur l'activité des tribunaux administratifs, la définition que nous avons retenue du "contentieux de l'environnement" est celle adoptée par la nomenclature des affaires administratives, utilisée par le système de gestion informatisé des requêtes dans les tribunaux administratifs ("skipper"). A la différence du répertoire utilisé pour la classification des décisions du Conseil d'Etat, lequel suit une logique *jurisprudentielle* en organisant les affaires en fonction de notions juridiques, la nomenclature des tribunaux administratifs organise les affaires suivant une logique *contentieuse*, en fonction de l'objet de la demande, et par conséquent, du type

de décision attaquée. On pourrait formuler la définition du contentieux de l'environnement adoptée par la nomenclature des tribunaux administratifs de la manière suivante: relève du contentieux de l'environnement les demandes mettant en cause une décision prise sur le fondement du code de l'environnement. Cette définition écarte du champ du “contentieux environnemental” 1) les décisions s'appuyant sur des dispositions du code de l'environnement, mais seulement au titre de la légalité externe (procédures d'enquête publique, d'étude d'impact... applicables à différentes législations); 2) les décisions relevant à titre général d'autres législations, mais pouvant viser des dispositions spécifiques du code de l'environnement (par exemple, les affaires relevant du contentieux de l'urbanisme littoral, lesquelles peuvent se référer à certaines dispositions de la loi littoral codifiées dans le code de l'environnement).

Il s'agit par conséquent d'une définition *restreinte* du contentieux de l'environnement, dans la mesure où seul le critère de la base légale des décisions est retenue, à l'exclusion de critères plus larges, comme le rapport qu'entretiendraient les décisions attaquées avec des problématiques et enjeux environnementaux. A ce titre, de nombreuses catégories de décisions relevant des législations de l'urbanisme (délibérations des conseils municipaux relatives aux documents d'urbanisme, autorisations d'occupation du sol délivrées par le maire ou l'Etat), des collectivités locales (mesures de police du maire relatives à des questions de salubrité et de santé publique), de l'expropriation pour cause d'utilité publique (déclarations d'utilité publique), ou encore du droit rural (aménagement rural) mettent en scène de manière flagrante des intérêts environnementaux. Une tentative d'analyse empirique et statistique des modalités de recours au tribunal suivant cette définition *élargie* du contentieux environnemental est l'objet de l'étude présentée dans la seconde partie de ce rapport, à partir du cas de la région Ile-de-France.

L'étude du CNRS réalisée en 2005 d'après la base de données statistiques des tribunaux administratifs indique que le contentieux correspondant à cette définition restreinte, c'est-à-dire au poste 14 de la nomenclature des affaires administratives (poste “environnement”) représentait, avec 1267 affaires enregistrées par les greffes en 2004, à peine 1% du total des requêtes enregistrées (0,81% exactement). Ce poids modeste s'explique par le fait que le contentieux de l'environnement est en grande partie un contentieux de “professionnels”, lié à l'exercice d'une activité litigieuse ciblée (installations classées par exemple), par opposition à des contentieux de “profanes”, comme le contentieux de l'urbanisme, susceptibles de concerner un spectre plus large de requérants. Le contentieux de l'environnement est également une des rares catégories d'affaires du contentieux administratif en baisse (-5,9% de demandes enregistrées en moins entre 1999 et 2004).

La répartition des catégories d'affaires du contentieux administratif met clairement en évidence le fait que l'activité des juridictions en la matière est en grande partie absorbée par les demandes relatives à la législation des installations classées. Par conséquent, nous avons fait le

choix méthodologique de ne proposer une analyse statistique approfondie que pour cette catégorie d'affaires, réservant une analyse moins détaillée pour les autres situations de recours contentieux. Cette analyse approfondie a consisté à appliquer aux textes des décisions une grille de codage de 40 variables. Ces variables renvoient à des informations sur la nature des décisions administratives contestées, sur le profil des parties et des activités en cause, sur les moyens juridiques développés par ces parties et leur appréciation par les magistrats.

La méthode utilisée pour la présente étude est celle de l'analyse statistique de décisions (analyse quantitative effectuée sans enregistrement de données à caractère personnel). L'échantillon d'affaires étudié a été constitué via l'interrogation en texte intégral de la base documentaire des juridictions administratives (Fonds d'archives des tribunaux administratifs). Pour constituer cet échantillon, un corpus de décisions comprenant les mots-clefs « code de l'environnement » a d'abord été constitué, puis a fait l'objet d'un tri détaillé pour écarter les occurrences non pertinentes. L'étude statistique approfondie s'est limitée aux jugements (qui correspondent, en règle générale, aux décisions statuant sur le fond de l'affaire, et rendues de manière collégiale). Sur la période retenue pour l'étude (jugements dont la date de lecture se situe entre le 1er janvier et le 31 décembre 2006), l'échantillon analysé est constitué de 533 jugements.

Les enseignements d'une analyse quantitative du contentieux environnemental

L'étude empirique des modalités de recours au tribunal et de l'activité administrative constitue un point d'observation indispensable pour comprendre les caractéristiques de la conflictualité en matière d'enjeux environnementaux. Au travers des différents volets de ce programme de recherche, nous avons voulu souligner quels pouvaient être les apports d'une analyse de sciences sociales à la compréhension du droit "en action" dans ce domaine. Nous l'avons fait en mettant un accent particulier sur les démarches de quantification des phénomènes étudiés, en appuyant le plus possible cette évaluation statistique sur une double mise en contexte. Au chapitre du contentieux administratif, nous avons ainsi rappelé qu'une évaluation pertinente des données sur les recours devait s'accompagner d'une mise en perspective de l'activité administrative correspondant à ce contentieux. En outre, cette mise en contexte renvoie in fine aux processus sociaux, politiques et économiques qui sont le ressort de cette activité administrative, et qui se traduisent par des logiques géographiques spécifiques: concentration des activités sources de risques et nuisances dans certaines régions, corrélation entre l'extension de l'urbanisation sur un mode pavillonnaire et la sur-représentation de catégories sociales aisées (ainsi que le montre l'étude sur le cas francilien, comme déterminant possible de l'intensité du recours au tribunal). Des différentes contributions de ce rapport, il ressort certaines caractéristiques spécifiques des conflits

environnementaux, que l'on peut récapituler brièvement.

En premier lieu, les conflits environnementaux sont liés fortement à l'exercice d'activités spécialisées (il peut s'agir d'activités à haut degré de technicité, comme celles relevant de la législation des installations classées, ou d'activités de loisir, mais néanmoins spécialisées au sens où elles ne sont exercées que par une fraction de la population, comme la chasse), et à ce titre ne se situent pas sur le même plan que des conflits “profanes” susceptibles de concerner virtuellement un très grand nombre d'individus (tels les conflits d'urbanisme, qui ne supposent pour le pétitionnaire que la qualité de propriétaire). Certes, ce caractère spécialisé ne s'applique pas aux tiers, un résident voisin d'une installation classée ou une association étant toujours susceptible d'être à l'origine du contentieux. Cependant, les données que nous avons exposées montrent, dans le cas des installations classées par exemple, que la contribution de ces tiers au contentieux ne dépasse pas significativement celle des exploitants. Loin d'une image simplificatrice réduisant les conflits environnementaux à des contestations émanant de riverains subissant des nuisances ou d'associations défendant la protection de l'environnement, les études développées dans ce programme de recherche rappellent la place centrale occupée par ceux qui exercent les activités litigieuses (qu'ils soient industriels, éleveurs ou chasseurs). Moins médiatisé que le contentieux relatif aux risques industriels ou à la chasse, mais très important sur le plan quantitatif, le contentieux de l'affichage est également marqué par ces mêmes caractéristiques sociologiques repérées dans les autres catégories d'affaires environnementales, à savoir le constat que la majorité des recours se font à l'initiative des professionnels (en l'occurrence, les sociétés de publicité). Ces éléments expliquent que le contentieux de l'environnement soit structurellement marginal (et même en déclin), que l'on se réfère aux données statistiques du contentieux administratif, civil ou pénal (comme le montre l'étude sur le contentieux civil et pénal dans le département du Puy-de-Dôme), le contentieux de l'urbanisme fournissant, là encore, un contre-exemple éloquent.

Dans le contentieux administratif, l'opposition entre “professionnels” et “profanes” (qui recouvre largement, dans le contentieux administratif de l'environnement, l'opposition entre les requérants pétitionnaires et les tiers vis-à-vis des décisions attaquées) apparaît d'autant plus éclairante qu'elle structure fortement aussi bien l'objet des litiges que les registres d'argumentation mobilisés. La question de l'identification des responsabilités (qui doit être le débiteur des obligations au titre de la législation des installations classées) n'est ainsi jamais soulevée par les tiers victimes de nuisances, mais reste un cadre de controverses réservé à un face à face entre l'exploitant et l'administration. En effet, un des résultats les plus frappants de l'étude sur le contentieux des installations classées est sans doute de montrer à quel point les enjeux liés à la préservation des nuisances, dangers et pollutions s'orientent dans un cadre contentieux davantage sur l'identification des responsabilités que sur l'évaluation de la pertinence des prescriptions

destinées à protéger les intérêts environnementaux. C'est en effet de loin la question de la désignation du débiteur des obligations imposées par la législation des installations classées qui domine dans les points de droit soulevés par les moyens. Ce résultat s'explique par l'importance des mises en demeure intervenant dans un but de remise en état, et dans un contexte d'arrêt temporaire ou définitif de l'activité, voire de liquidation judiciaire. Ces cas correspondent précisément à des situations où les mécanismes habituels de la négociation entre l'administration et l'exploitant se trouvent dans l'impossibilité de fonctionner, en raison d'un litige sur l'identification des responsabilités, ou du fait de l'insolvabilité (organisée ou non) de l'exploitant.

Les associations de protection de l'environnement, quant à elles, font valoir leur spécificité: si elles ne sont pas du côté des professionnels exerçant les activités litigieuses, elles ne sont pas non plus des tiers parmi d'autres, d'autant plus que leur capacité d'expertise et leur pratique sélective du contentieux les éloignent bien loin de la figure du "profane". Le fait qu'elles monopolisent pratiquement le débat juridique sur l'insuffisance des études d'impact, et que leur taux de réussite soit supérieure aux autres tiers, en fournit sans doute la preuve la plus évidente. Cette réussite élevée peut s'expliquer par la sélectivité dont peuvent faire preuve des associations dans leur choix des dossiers à porter devant le juge, sélectivité qui est le propre de catégories de demandeurs ayant un usage régulier du tribunal (désignés habituellement en sociologie du droit sous le terme de "demandeurs récurrents"). Elle peut également s'expliquer par leur capacité à mobiliser de manière interne ou externe une expertise scientifique et technique conséquente.

Autre caractère essentiel de ces conflits auquel renvoie plusieurs des analyses développées : les conflits environnementaux sont fortement marqués par leur lien intime avec des conflits d'usage des espaces et ressources concernées. Comme le montre l'étude des pratiques de verbalisation réalisée sur le littoral languedocien, la réponse administrative aux infractions (sous forme de campagnes groupées et ciblées de verbalisation) ne se met souvent en place - après une longue période où le simple recours au constat des infractions reste à l'état latent de menace dans le cadre d'une négociation de longue durée - que lorsque des conflits d'usage entre activités suscitent l'apparition d'un préjudice économique pour certaines activités (le tourisme, la pêche, ...). La recherche consacrée au cas francilien développe également cette idée, en soulignant que c'est la récurrence de conflits d'usage entre la préservation des terres agricoles et l'extension de l'urbanisation qui constitue un des principaux moteurs du contentieux relatif aux zonages et autorisations d'urbanisme. Si conflit il y a entre des usages incompatibles ou antagonistes, ces conflits existent non seulement entre des activités, mais également, et de manière plus large, entre des intérêts environnementaux, dont l'unité est problématique. Les dispositions du code de l'environnement relatives aux risques et nuisances ou à la gestion de l'eau définissent aussi bien des intérêts protégés relevant de la protection de la nature stricto sensu (protection des paysages et

ressources naturelles) que de la préservation du cadre de vie (commodité du voisinage, sécurité publique,...), suivant une dichotomie fondatrice de la notion même “d'environnement”. Or, l'analyse du contentieux administratif semble indiquer que les premiers tendent à occuper une place beaucoup plus réduite que les seconds, faute, sans doute, de porte-parole équivalents.