Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES

n° hors-série
ÉTÉ - 2014

Actes de la journée

Des officiers des eaux et forêts aux inspecteurs de l'environnement

Pour mémoire

COMITÉ D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

n° hors-série
ÉTÉ - 2014

Actes de la journée

Des officiers des eaux et forêts aux inspecteurs de l'environnement

Pour mémoire

COMITÉ D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Cette journée d'études, consacrée à l'histoire des agents des eaux et forêts, des « eaues et forêtzs » selon une orthographe ancienne, a pour caractéristique de porter sur la longue durée : on remonte dans le temps jusqu'à l'époque de Philippe le Bel, en retraçant une évolution allant des officiers des eaux et forêts au XIVe siècle jusqu'aux 5 000 agents qui ont été qualifiés d'inspecteurs de l'environnement à partir du 1er juillet 2013.

Une autre originalité a consisté à traiter globalement le cadre historique des 25 polices spéciales de l'environnement relevant du code de l'environnement ainsi que d'autres polices telles que celles de la forêt. Aussi la journée a-t-elle été préparée en partenariat avec la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'eau et de la biodiversité), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national des forêts, le Groupe d'histoire de la forêt française et l'Académie d'Agriculture.

La première session, présidée par Gérard Tendron, secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture, couvre cinq siècles : « De la police des campagnes au Moyen Âge au Code forestier de 1827 ».

Les sources les plus anciennes figurent dans des capitulaires carolingiens (Renaud Bueb, maître de conférences à l'Université de Franche-Comté). Le développement de polices spéciales fut lié à l'extension du domaine et de la fiscalité des rois à partir du XIIe siècle. Puis il s'accéléra au fur et à mesure que se constituait l'État moderne dès le XVIe siècle : ordonnances et édits, création d'une administration forestière. Après la rupture révolutionnaire que représenta la sacralisation du droit de propriété, l'État napoléonien restaura un équilibre entre ce droit et les notions d'intérêt général et de bien commun, ce qui est encore au cœur des missions de ces agents spécialisés.

Les droits d'usage de la nature, liés aux règles coutumières de la propriété foncière, ont connu une rupture avec la législation révolutionnaire, protectrice de la propriété individuelle (Jérôme Fromageau, doyen de la faculté Jean Monnet, à l'Université Paris-sud). Le contraste entre ces deux approches est bien éclairé par l'exemple historique des zones humides. Toutefois, depuis les années 1970, on a vu la reprise implicite d'anciennes règles coutumières dans les nouvelles formes de la gestion patrimoniale des espaces naturels.

Les tentatives de protéger les citoyens des nuisances industrielles datent du Moyen Âge (Geneviève Massard-Guilbaud, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales). Au XVIIIe siècle, il y avait des règlements de police concernant les odeurs, l'invention de l'enquête *de commodo et incommodo* en 1729, l'émergence d'une régulation plus administrative à partir des années 1770. De la Révolution à l'Empire, la régulation devint plus favorable à l'industrie, comme le montre le décret de 1810, à l'origine de plus de deux siècles d'évolution conduisant à l'inspection des installations classées actuelle.

La deuxième session, présidée par Andrée Corvol, directrice de recherche au CNRS/ENS, présidente du groupe d'études de l'histoire des forêts françaises, porte sur la période entre le code forestier de 1827 et les débuts de la Ve République.

Le contrôle de la pêche et des cours d'eau a été fixé dans la loi en 1829 (Jean-Michel Derex, docteur en histoire, président du groupe d'histoire des zones humides). Sous l'Ancien Régime, il était régi par l'ordonnance de 1566 en matière de domanialité et surtout par l'ordonnance de Colbert de 1669, qui sortit indemne de la tourmente révolutionnaire. On a constaté au XIXe siècle des mesures de retour à l'ordre qui ont conditionné ensuite les polices de l'eau, de la pêche et de la navigation : le contrôle par les corps des Ponts et Chaussées et par celui des Eaux et Forêts, la garantie de la propriété privée pour les rivières non navigables, l'autorité de l'État sur les cours d'eau navigables.

Le droit forestier date du IXe siècle (François Lormant, docteur en histoire du droit, ingénieur de recherche à l'Université de Lorraine). Plusieurs ordonnances royales avaient organisé l'administration chargée de surveiller et de contrôler la forêt, avec le souci de protéger la ressource. La période révolutionnaire fut un moment d'affaiblissement de cette mission avant qu'il n'y eût le rétablissement de l'administration forestière en 1820 et, dans le code de 1827, le retour à un compromis entre les impératifs de l'approvisionnement en bois du pays et le libéralisme pour la gestion des forêts privées. Il y avait au XIXe siècle une forte pression pour cantonner les droits d'usage et limiter le droit de propriété individuelle. Depuis 1859, plusieurs lois ont favorisé l'intervention des forestiers dans la protection et l'aménagement de la forêt considérée comme un milieu naturel à préserver. Depuis la création du premier parc national aux États-Unis en 1872, on n'a pas cessé d'évoluer vers une protection plus globale de ces milieux naturels.

La surveillance et le contrôle des activités de pêche ont longtemps été marqués par la loi de 1829, qui mit 78 ans à être appliquée et qui se révéla trop compliquée (Bernard Breton, secrétaire général de la Fédération nationale de la pêche en France). Le chantier législatif ouvert pendant les années 1930 déboucha sur des mesures de préservation de la ressource piscicole et sur la loi de 1941 : création de brigades départementales des gardes-pêche, versement de taxes piscicoles au Comité national des fédérations de pêche puis au Conseil supérieur de la pêche. La situation actuelle est régie par la loi de 1984 et la directive cadre sur l'eau, transposée par la loi de 2006.

Le code des délits et des peines de l'an IV avait défini les missions de police judiciaire des gardes champêtres et des gardes forestiers avant le code de procédure pénale de 1958 (Bruno Cinotti, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Adour-Garonne). Le rétablissement des gardes des eaux et forêts par le régime de la Restauration eut pour effet une augmentation des procès-verbaux. Du fait du nombre de gardes morts pendant la Grande Guerre, on accorda des prérogatives de droit public à des gardes particuliers dépendant des associations. L'ordonnance de 2013 vise à harmoniser les procédures pénales des polices spéciales relevant du code de l'environnement.

La troisième session, présidée par François Letourneux, ancien directeur de la protection de la nature au ministère de l'Environnement, nous rappelle comment, depuis le début des années 1960, les polices spéciales ont été confrontées au défi des enjeux sociétaux et de la réforme de l'État.

Hubert Géant, directeur de la police à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, décrit l'évolution de la police de la chasse vers la police de la protection de la nature à travers le vécu de trois générations de gardes. Le métier initial était la surveillance au titre de la police de la chasse. Du milieu des années 1970 aux années 2000, la mission s'est élargie à la protection de la faune et de la flore, en application des directives européennes, avec une longue évolution statutaire. Le métier actuel comporte, en plus, la protection des milieux et la collaboration renforcée avec d'autres corps de police.

La police des usages de la pêche a évolué, de son côté, vers la police des milieux aquatiques (Éric Céciliot, responsable du contrôle des usages à L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques). La loi de 1984, élargissant les missions à l'ensemble des impacts anthropiques sur les cours d'eau, a entraîné des exigences croissantes d'expertise. La loi sur l'eau de 1992 a fait monter en puissance la police des milieux aquatiques. La création de l'Onema en 2007 a encore élargi les missions aux enjeux du bon état écologique des eaux, au recueil de données, aux actions de contrôles en interservices.

À la fin des années 1980, il apparaissait nécessaire de moderniser la police de l'eau afin de mieux réguler les activités perturbatrices (Jean-Luc Laurent, directeur général du Laboratoire national de métrologie et d'essais). La loi sur l'eau de 1992 a permis cette modernisation, avec une nomenclature de ce qui est soumis à autorisation ou à déclaration et une coordination des acteurs dans les missions interservices de l'eau.

Les associations environnementales ont eu un rôle important au regard des missions de surveillance et de contrôle des milieux naturels (Antoine Gatet, membre du directoire du réseau juridique de France nature environnement, FNE). Cela a nécessité un effort de structuration nationale, en passant de la Société nationale de protection de la nature (1960) à la FFSPN (1968) et à FNE depuis les années 1980, avec ses réseaux. Sur le terrain, les associations jouent un rôle de surveillance et d'alerte pour accompagner les efforts de l'État et notamment les services de police judiciaire.

Depuis le XIXe siècle, les organisations associatives de la chasse ont d'abord été chargées de la surveillance et du contrôle des pratiquants (Françoise Peschadour, directrice adjointe de la Fédération nationale des chasseurs), par la lutte contre le braconnage et la création de brigades de gardes-chasse. Puis elles ont étendu leur action, au-delà de la préservation du gibier, à la protection des habitats et des espèces, à la gouvernance de la biodiversité. Il a fallu clarifier leur rôle de police par rapport à celui de l'État et notamment de l'ONCFS.

L'objet de la table ronde finale, présidée par Laurent Roy, directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'écologie, est de se demander quel sera l'impact de l'ordonnance du 11 janvier 2012 sur les polices spéciales du code de l'environnement à partir du 1er juillet 2013.

Pendant 18 mois, une mission interministérielle a travaillé sur le renforcement et la structuration des 25 polices de l'environnement, trop segmentées, sans orientation stratégique coordonnée (Marie-Odile Guth, ancienne directrice de la nature et des paysages). Les recommandations ont été suivies en matière de coordination de la politique pénale et d'harmonisation des polices.

La fragmentation des règles d'intervention des polices spéciales, reflétant celle du droit de l'environnement lui-même, était excessive (Julien Boucher, directeur des affaires juridiques au ministère de l'écologie). La loi « Grenelle 2 » de 2010 a prévu qu'une ordonnance harmonise et simplifie ces règles. L'ordonnance de 2012 modifie en ce sens la police administrative, la police judiciaire et les sanctions pénales.

Depuis 1930, le Conseil d'État avait préconisé des réformes (Frédéric Tiberghien, conseiller d'État). Si l'ordonnance unifie les procédures et harmonise les sanctions pénales, restent posées les questions de mise en œuvre, de formation, d'effectifs et de volonté d'appliquer les textes. Il y a encore des efforts à faire en matière d'efficacité du droit pénal, de réparation des dommages écologiques et de formation des magistrats.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage s'est positionné sur le contrôle des mesures compensatoires, la coordination avec les services de l'État et la conjonction des missions de connaissance et de police (Hubert Géant).

La police de l'eau est un outil pour atteindre le bon état écologique des eaux (Alexis Delaunay, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques). L'Office a individualisé 6 critères d'une bonne police. Des mesures sont prises pour renforcer la qualité des contrôles ; en liaison avec les préfets et les procureurs, et utiliser efficacement la transaction pénale.

Louis-Michel SANCHE
Secrétaire du comité d'Histoire

sommaire

De la police des campagnes au Moyen Âge au Code forestier de 1827 10

- ★ **Les « eaux et forêts » de Philippe le Bel au Code forestier de 1827** par **Renaud Bueb**
- ★ **Les principes de la Révolution française ont-ils eu un impact sur les droits d'usage de la nature ?** par **Jérôme Fromageau**
- ★ **Deux siècles de réglementation** par **Geneviève Massard-Guilbaud**

Du Code forestier de 1827 aux débuts de la Ve République 23

- ★ **Le contrôle de la pêche et des cours d'eau avant et après la Révolution** par **Jean-Michel Derex**
- ★ **La surveillance et la protection des forêts entre les usages ruraux et les nouveaux défis** par **François Lormant**
- ★ **La surveillance et le contrôle des usagers de l'eau et des pêcheurs** par **Bernard Breton**
- ★ **Des gardes champêtres et forestiers du décret loi du 30 avril 1790 aux agents des eaux et forêts du code de procédure pénale de 1958** par **Bruno Cinotti**

Depuis le début des années 1960, les polices spéciales au défi des enjeux sociétaux et de la réforme de l'État 45

- ★ **De la police de la chasse vers une police de la protection de la nature** par **Hubert Géant**
- ★ **De la police des usages de la pêche à celle des milieux aquatiques** par **Éric Ceciliot**
- ★ **La modernisation de la police de l'eau** par **Jean-Luc Laurent**
- ★ **Le rôle des associations environnementales au regard des missions de surveillance et de contrôle des milieux naturels** par **Antoine Gatet**
- ★ **L'évolution du rôle des organisations associatives de la chasse à l'égard des missions de surveillance et de contrôle** par **Françoise Peschadour**

Table ronde 70

- ★ **Quel sera l'impact des changements apporté par l'ordonnance du 11 janvier 2012 sur les polices spéciales du Code de l'environnement à partir du 1er juillet 2013 ?**

Comité d'Histoire 84

Louis-Michel Sanche
Secrétaire général du Conseil général de l'environnement et du développement durable et secrétaire du comité d'histoire

Mesdames et Messieurs,

En tant que secrétaire du comité d'histoire et au nom de Christian Leyrit, vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, retenu ce matin au cabinet de la ministre, je tiens tout d'abord à remercier tous les présidents de séance, les intervenants, les directions du ministère dépendant du Secrétaire général et du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ainsi que les directions générales de plusieurs établissements publics concernés d'avoir activement préparé cette journée d'études avec l'équipe du comité d'histoire ministériel qu'anime Patrick Février.

En général, les journées d'études portent sur les dernières décennies, parfois sur un siècle (la création d'une administration du tourisme par Alexandre Millerand en 1910) exceptionnellement sur deux siècles (la réglementation et l'inspection des installations classées depuis 1810, sous la direction scientifique de Madame Massard-Guilbaud). Cette fois-ci, nous allons nous remémorer des périodes de notre histoire bien plus anciennes puisque que nous allons remonter le temps jusqu'à Philippe le Bel, il y a huit siècles, pour analyser comment ont évolué jusqu'à nos jours les missions de contrôle et de surveillance de milieux naturels tels que ceux concernant par exemple la forêt, l'eau ou la faune sauvage.

En effet, le thème de la journée est consacré à la longue durée qui a séparé les officiers des eaux et forêts du Moyen Âge et les futurs inspecteurs de l'environnement qui porteront cette appellation à partir du 1er juillet 2013. Comme vous, Madame la présidente du groupe d'histoire des forêts françaises, je préfère d'ailleurs utiliser une orthographe d'aujourd'hui pour qualifier ce thème et non des formes de mots rappelant l'ancienneté de la rédaction des ordonnances royales où les termes « eaux et forêts » s'écrivaient « eaues et forêtzs ».

Ce n'est pas un hasard si la journée se tient à cette période de l'année. Lorsque le comité d'histoire a consulté un certain nombre d'entre vous, il est apparu intéressant de faire ce rappel historique quelques semaines avant l'application au 1er juillet 2013 de l'ordonnance du 11 janvier 2012.

Il semble qu'il n'y ait pas eu précédemment une journée ou des ouvrages de nature historique consacrés simultanément à l'ensemble des polices spéciales de l'environnement.

Toutefois, le Conseil d'État a récemment évoqué ce sujet sous l'angle juridique lors d'une conférence qui s'intitulait « Environnement et polices ». Nous retrouverons aujourd'hui, sous l'angle historique, certains des thèmes qui y étaient traités, par exemple l'évolution du droit pénal et de son application, le rapport avec les autorités chargées de la police générale et la grande diversité des acteurs concernés.

Cette ordonnance s'applique à 25 polices spéciales relevant du code de l'environnement et qui regroupent environ 5 000 agents publics sur le terrain. Ces polices portent sur des enjeux environnementaux très divers : l'eau, l'environnement en mer, l'air, les espaces protégés (littoral, parcs nationaux, réserves naturelles, sites…), la faune et la flore, la chasse et la pêche, les installations classées, les risques naturels ou technologiques, les produits chimiques et les organismes génétiquement modifiés, les déchets, le bruit, l'affichage publicitaire.

Certaines autres polices spéciales appartiennent à l'histoire longue que nos intervenants vont évoquer mais elles ne relèvent pas de l'ordonnance car elles sont régies par d'autres codes (la forêt, le défrichement, l'aménagement foncier, la potabilité de l'eau au robinet). Bien entendu, il n'a pas été possible de prévoir une intervention particulière pour chacune de ces polices spéciales. Mais je suis certain que, lors des débats, nous pourrons échanger sur les particularités de celles qui n'auront pas pu être évoquées par les intervenants pendant la durée nécessairement limitée qui leur est accordée.

Les trois premières sessions sont de nature historique.

Lors de la première d'entre elles, présidée par Gérard Tendron, secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture et ancien directeur général des établissements publics chargés de la pêche et de la chasse, les intervenants parleront de la période la plus longue, soit cinq siècles, avec une transition consacrée à la réglementation des installations classées depuis 1810.

Puis, Andrée Corvol, présidente du Groupe d'histoire des forêts françaises, dont les conseils académiques nous ont été précieux, présidera la séance portant sur les années qui ont séparé le code forestier de 1827 des changements intervenus à la fin des années 1950 et au tout début des années 1960.

Enfin, sous la présidence de François Letourneux, bien connu dans les cercles attachés à la protection des milieux naturels et qui a notamment été pendant dix ans directeur de la protection de la nature, nous traiterons d'une période plus récente où ces polices spéciales ont fortement évolué pour tenir compte notamment d'une société de plus en plus urbanisée, de l'impact croissant des enjeux environnementaux et des étapes successives de l'évolution des institutions publiques.

La journée se terminera par une table ronde qui sera davantage axée sur les enjeux d'actualité de ces 25 polices spéciales. Les orateurs évoqueront notamment le sens et les raisons de la réforme de 2012 et exprimeront le point de vue de deux de nos établissements publics chargés de la chasse et de la faune sauvage ainsi que de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques. Laurent Roy, récemment nommé directeur de l'eau et de la biodiversité, qui reviendra tout à l'heure d'une réunion à Bruxelles avec les présidents des comités de bassin, présidera cette table ronde.

Enfin je tiens à remercier Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, qui a bien connu tout au long de sa carrière les missions de surveillance et de contrôle dont nous allons débattre maintenant, d'avoir bien voulu accepter de conclure notre journée d'études. ★

De la police des campagnes au Code forestier de 1827

Sous la présidence de **Gérard Tendron,** *secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture de France, ancien directeur général du Conseil supérieur de la pêche et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage*

Mesdames et Messieurs, c'est un grand plaisir pour moi de me trouver parmi vous aujourd'hui. Au cours d'une carrière au service de l'agriculture et de l'environnement et dans des établissements publics tels que le Conseil supérieur de la pêche et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, j'ai connu différentes natures de polices exercées par les agents. J'ai moi-même été commissionné deux fois au titre des Eaux et Forêts.

Notre première session tentera de dresser un tableau de la longue histoire des polices. Nous évoquerons tout d'abord le sujet des « eaux et forêts » de Philippe le Bel au Code forestier de 1827, avec Renaud Bueb, docteur en droit et maître de conférences-HDR à l'université de Franche-Comté. Avec Jérôme Fromageau, doyen de la faculté Jean Monnet, université Paris-Sud 11, nous nous interrogerons à propos de l'impact des principes de la Révolution française sur les droits d'usage de la nature. Enfin, nous parcourrons le début de deux siècles de réglementation et d'inspection des installations classées avec Geneviève Massard-Guilbaud, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.

De gauche à droite : Renaud Bueb, Jérôme Fromageau, Louis-Michel Sanche, Gérard Tendron

Les « eaux et forêts » de Philippe le Bel au Code forestier de 1827

Renaud Bueb, *docteur en droit, maître de conférences - HDR à l'université de Franche-Comté*

Bien qu'il soit possible de remonter au droit romain, je prendrai comme point de départ l'émergence du pouvoir en France à l'époque carolingienne.

Les capitulaires carolingiens contiennent des règles relatives à la police avec des préoccupations simples d'usage, de parcours, de délit forestier, de dommages aux arbres et de défrichement. La logique est celle d'une gestion de bon père de famille pour assurer le développement et l'exploitation rationnelle du domaine royal. Ces textes illustrent l'aspect rhétorique du discours juridique, dans la mesure où l'effectivité de leur application restait relative. En effet, avec le démembrement de la puissance royale, les ressources forestières étaient inclues dans **le système féodal et seigneurial,** comme en témoignent les chartes et recueils de droits seigneuriaux. Les seigneurs, barons et marquis géraient les droits des usagers et la police forestière.

À partir des XIIe et XIIIe siècles, nous suivons la trame traditionnelle de la résurrection du pouvoir royal. Au Moyen Âge, **le miracle capétien** s'accompagna de l'extension du domaine royal, ce qui créait la nécessité de mieux organiser celui-ci. Cette problématique était d'autant plus sensible que le pays sortait d'une période sombre. Dans un contexte de croissance démographique, d'âge d'or de la seigneurie et de développement des franchises municipales, de nouveaux acteurs politiques et juridiques prétendaient exercer le contrôle des ressources naturelles, notamment les eaux et les forêts. Les baillis, prévaux et sénéchaux furent dépouillés de certaines de leurs fonctions financières et judiciaires dans une logique de spécialisation qui donna naissance, dès 1215-1280, à une administration spécifique des eaux et forêts, avec des « maistres », mais avec une certaine rivalité pour la perception des amendes et les transactions. L'office de grand maître et l'apparition de groupements spécialisés de sergents et de gardes l'illustrait.

Cette évolution fut ponctuée par des ordonnances de 1291 sur la pêche fluviale, de 1302 sur les coupes de bois et la pêche dans les étangs et surtout par celle de Brunoy de 1346.

L'objectif de l'administration « des forestiers, des sergents des forêts, garennes, fleuves et eaux » était de conserver et de préserver les forêts menacées par le défrichement et les usagers, en concurrence avec le maître. Gérer la forêt impliquait de gérer l'eau, le gibier et la pêche nécessaires à la table seigneuriale, mais aussi aux rentrées fiscales. À partir du XIVe siècle, avec la Guerre de Cent ans, le pouvoir capétien fit appel à l'impôt pour assurer sa politique, ce qui renforça la nécessité d'une gestion efficace.

Cet objectif était accompagné du **discours des légistes** qui asseyait la domination royale sur deux logiques : l'une romaine (la suprématie des méthodes du fisc romain), l'autre féodale (les vassaux étaient soumis au roi qui pouvait imposer, au nom de son pouvoir de justice et de garant de la paix, des mesures de police sortant du cadre du domaine). Le roi de France était devenu le souverain fieffeux du royaume. Cette légitimation accroissait son pouvoir de police et lui permettait d'empiéter sur les propriétés d'autrui. La législation forestière ne concernait plus seulement le domaine : elle s'étendait aux vassaux, aux propriétaires privés, à l'Église et aux seigneurs.

À partir du XVIe siècle, cette évolution connut des moments d'accélération alors que l'État moderne commençait à se construire.

Les logiques à l'œuvre étaient les mêmes, entre le besoin de ressources pour les finances de l'État et la confrontation du pouvoir monarchique aux autres pouvoirs comme les villes, l'Église et les grands vassaux. Le discours des *regalia* conférait au roi le monopole de la justice, de la guerre, de la sécurité et de la police. Le monarque était garant de l'intérêt général et du bonheur de ses peuples ainsi que du pouvoir et de la gloire de l'État. Il était également garant du bien-être économique.

Ce discours légitimait son pouvoir d'intervention fiscale et de gestion des eaux et forêts. Il motivait les grandes ordonnances, qui mettaient en avant la grandeur de l'État et la lutte contre les abus. Le discours politique portait sur la remise en forme des techniques administratives. Jusqu'à Napoléon et au code forestier, les abus ne cessaient d'être dénoncés. Ce qui était rhétorique devenait aussi une réalité car l'administration royale avait besoin d'une législation pour légitimer son intervention.

Ordonnan ou Roy ro lo faict
de Justice.
Francoys par la grace de dieu Roy de france

Première page de l'ordonnance de Villers-Cotterêts du 15 août 1539 Source François Barby
© archives nationales, musée de l'histoire de France

Les grandes ordonnances du XVIe siècle exprimaient la reconstruction administrative postérieure au Moyen Âge à partir de François 1er et la défense de l'État. Après chaque moment de faiblesse, un retournement de situation bénéficiait à la puissance royale qui rebondissait en réaffirmant sa juridiction et sa police dans des ordonnances confortant les droits seigneuriaux du roi, son pouvoir souverain sur les eaux et celui de réprimer les abus dans les forêts. Ces ordonnances peuvent se lire comme des codes de gestion de milieux et des mini-codes pénaux concernant les délits ruraux.

L'ordonnance de 1518 a marqué un basculement notable : en considérant que la surexploitation des forêts royales et des bois se faisait au détriment de la chose publique et de ses sujets, elle déclarait et ordonnait que « princes et seigneurs, nobles vassaux et autres pourraient user chacun à leur égard, dans les bois et forêts, des mesures préconisées par le roi ». Cet édit illustrait l'extension de la police des forêts : d'une police des domaines, elle devenait une police générale des forêts reposant sur une logique défensive où l'enjeu était de préserver la ressource, de défendre les droits du roi et l'intérêt général du royaume.

C'est à cette période que l'administration forestière a pris forme. En 1523, furent créés des procureurs du roi à titre d'office dans les sièges des maîtrises existantes et, en 1575, à la place du grand maître unique, six grands maîtres enquêteurs, puis douze. Ces ordonnances et ces édits formaient des outils de gestion et de rationalisation de l'exploitation forestière qui s'inscrivaient dans une certaine continuité. En 1588, un édit interdit ainsi aux détenteurs de biens ecclésiastiques de couper les futaies. En 1565, un autre édit interdit aux particuliers de couper les taillis avant l'âge de dix ans. Cette règle s'est retrouvée dans l'ordonnance de Colbert de 1669.

La période de Sully, qui était devenu le grand maître des eaux et forêts, prépara celle de Louis XIV. À cette époque, la gestion des forêts gagnait en technicité de même que celles des bâtiments et des routes : Sully créa en 1599 une administration qui était l'ancêtre de celle des Ponts et Chaussées, dont l'école sera ouverte en 1747. L'administration des Eaux et Forêts suivait la même logique de pérennisation en créant l'École forestière de Nancy pour assurer la formation de ses cadres.

La bonne exécution de cette législation dépendait de l'investissement des agents et de leur honnêteté : or le système des offices, fondé sur la vénalité des charges qui en faisait une ressource financière pour l'État, était peu propice à la défense de l'intérêt général. Mal appliquée, elle était aussi inefficace contre les abus des usagers et pâtissait de la concurrence des autorités de police et de justice. **L'enchevêtrement des compétences rendait la gestion des ressources forestières et de l'eau particulièrement complexe.** Un besoin d'unité se faisait ressentir : il fut inscrit dans l'ordonnance de 1669. La complexité de l'organisation de l'Ancien Régime devait être brisée pour instaurer une logique plus unitaire.

Maximilien de Béthune, duc de Sully, baron de Rosny (13 Decembre 1560 ; 21 Decembre 1641)
© bibliothèque de Vincennes

Les ordonnances et les édits du XVIe siècle avaient préparé **l'ordonnance de Colbert de 1669 sur les forêts, les eaux, la chasse mais aussi la voirie.** Son but était de mettre fin aux abus et de préserver le tissu forestier, de synthétiser et de rationaliser la législation existante ainsi que de mettre un terme aux insuffisances de l'administration. Cette ordonnance peut être lue comme un texte comminatoire mais elle mérite d'être démythifiée car sa réputation tenait au discours du XIe siècle qui cherchait à s'ancrer dans une tradition. En pratique, elle fut peu appliquée.

La nouveauté résidait dans la tentative d'assurer l'unité de la législation et de la police ainsi que d'assumer et de renforcer une tutelle sur la question forestière (restriction du droit de chasse, répression du braconnage, réaffirmation du monopole des maîtres pêcheurs sur les voies navigables, etc.). **En réalité, l'unification réalisée n'était que de façade** car il subsistait des incohérences et des contradictions de juridiction. L'administration royale n'était pas seule à gérer les forêts : les seigneurs et les Parlements s'en mêlaient également. Le corps municipal de Besançon, par exemple, édita sa propre police. L'ordonnance était difficilement appliquée dans les provinces forestières de l'Est qui tenaient à leur gestion traditionnelle.

Ce système fut remis en cause par la Révolution, qui fut à la fois un temps de rupture politique et un moment de continuité administrative.

L'ordre ancien a été supprimé : les maîtrises ont perdu leur pouvoir judiciaire à la suite d'une rationalisation de l'organisation de la justice et le régime forestier a subi les conséquences de la liquidation de la féodalité. Les lois de corvée, notamment, ont disparu après la nuit du 4 août 1789. Dans les communes rurales, prédominait une forte instabilité. Il faudra attendre la période napoléonienne pour retrouver de la cohérence.

Dès novembre 1789, le roi s'inquiéta de la préservation du domaine forestier face à la dissolution des pouvoirs locaux et au pillage des forêts. Pour protéger le domaine forestier contre les abus, des instruments de police et de gestion furent réinscrits dans les lois. Il est intéressant de constater que les textes révolutionnaires, qui se voulaient nouveaux, puisaient dans un contenu ancien. Pour préserver le domaine forestier de la vente des biens nationaux, il était déclaré inaliénable, « comme par le passé ». Cette expression semble récurrente dans les textes de l'époque.

Il fut envisagé de confier la gestion des eaux et forêts aux départements mais

cette solution s'avéra impossible à mettre en œuvre. La loi du 29 septembre 1791 établit ensuite un nouveau système en instaurant un Conservatoire des eaux et forêts. Les pouvoirs de contrôle, de police, de gestion et de garantie contre les corruptions qui lui étaient confiés rappelaient l'organisation hiérarchique de l'Ancien Régime. Son application fut suspendue et les ressources forestières furent finalement gérées par les maîtrises.

Pendant la période révolutionnaire, les agents forestiers furent placés sous la direction des administrations communales et départementales, qui entraient en concurrence pour la gestion des forêts. L'administration forestière semblait avoir été placée sous la responsabilité des administrations locales, qui défendaient des intérêts locaux. La Révolution consacrait ainsi les droits du peuple contre ceux du roi et de la nation. Cette période révolutionnaire illustrait bien les contradictions de l'époque ainsi que **la tension entre l'utilisation de la forêt par les usagers et la nécessité pour la Convention ou le Directoire d'en recentraliser la gestion dans un but de conservation et d'économie.**

Cette période d'instabilité se termina avec Napoléon et la loi du 16 janvier 1809. La logique administrative s'est inscrite alors dans la continuité, la seule nouveauté réelle étant l'application effective des textes de loi sous l'autorité d'un préfet. La législation contenait comme par le passé de la répression mais aussi des principes de bon sens. Les gardes étaient notamment incités à verbaliser en se voyant attribuer la moitié des amendes. Les procès contre les possesseurs illégitimes se poursuivaient et la préoccupation pour le bois de construction navale était maintenue. La préservation des réserves et l'administration financière furent réorganisées.

En conclusion, le parcours des eaux et forêts a été marqué par la continuité mais aussi par des ruptures politiques. Comme pour toutes les polices spéciales, la technique administrative n'a que peu évolué depuis le Moyen Âge et les principes d'une administration moderne y étaient déjà présents. La Révolution a marqué une rupture en créant son propre piège avec la sacralisation du droit de propriété. Dès le Directoire et dès la prise du pouvoir par Napoléon, il est apparu nécessaire de soumettre à nouveau la propriété à l'intérêt général. La police a visé à organiser et à partager les droits entre les usagers, les communes et les établissements publics sous l'autorité de l'État, ce qui a impliqué un pouvoir fort. Il a fallu donc attendre le renforcement de l'État sous Napoléon pour un partage cohérent. Enfin, le parcours de l'administration des eaux et forêts a été guidé en permanence par l'objectif de défense des ressources naturelles qu'ont repris tous les législateurs.

Gérard Tendron

Cet exposé montre bien la continuité des préoccupations liées à la forêt. Au Moyen Âge, la forêt était un bien commun, approprié progressivement par des ordonnances successives. Le roi et les seigneurs portaient le souci constant d'en maintenir l'intégrité. Sur le papier, l'administration était puissante. Dans les faits, elle était confrontée à de grandes difficultés pour exercer une police. Celle-ci était assurée par les agents de terrain, en fonction des consignes de leur chef. S'agissant des polices, il convient donc de rester humble tout en cherchant à en maintenir les principes. C'est ce qu'ont tenté les ordonnances en fixant des règles, certes mal appliquées mais entrées progressivement dans les mœurs. Les délits se sont considérablement amenuisés avec le temps. Cela ne signifie pas qu'une police ne soit plus utile, mais la longue référence à l'histoire témoigne de la construction progressive d'un droit. ★

Les principes de la Révolution française ont-ils eu un impact sur les droits d'usage de la nature ?

La nuit du 4 août gravure colorée de Helman d'après Charles Monnet © Assemblée Nationale

Jérôme Fromageau, *doyen de la faculté Jean Monnet, université Paris-Sud 11*

Les juristes tendent à minimiser le rôle de la coutume. **Or les droits d'usage de la nature semblent avoir résisté en partie au dispositif de la Révolution française jusqu'à se retrouver dans des textes contemporains.** C'est l'un des intérêts majeurs de la démarche historique que de se pencher sur ce que ces droits étaient antérieurement à la Révolution française.

A priori, tout oppose la conception de la propriété des Assemblées révolutionnaires et celle de **l'Ancien Régime.** Sous ce dernier, la propriété foncière était dominée par des règles coutumières. Dans la plupart des fonds ruraux, le système de la propriété était partagé. Le concédant occupait une position sociale supérieure et concédait le droit imminent sur la terre qu'il possédait. L'exploitant, c'est-à-dire le concessionnaire, jouissait de prérogatives sur cette terre sous réserve du droit imminent et bénéficiait à ce titre du domaine utile.

La Révolution a marqué une rupture. Le dispositif proclamatoire du décret du 4 août 1789 a affirmé les droits personnels et le droit de propriété a été consacré dans l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 puis repris dans l'article 544 du Code civil. L'Assemblée nationale constituante décida, dans la mouvance des droits de l'homme, de **nationaliser les biens du clergé,** ce qui impliquait un transfert de propriété considérable si l'on y ajoutait le sort réservé aux biens des immigrés et à ceux de la Couronne. Ce transfert couvrit environ 10 % du territoire français, ce qui n'a pas été sans conséquences sur le devenir de la structure de la forêt française.

L'un des effets pervers de la Révolution a été le **morcellement de la propriété.** La question du partage des communaux s'avérait complexe, notamment en Lorraine où l'attachement aux droits collectifs et aux droits de parcours restait fort.

La propriété individuelle s'affirmait et les Assemblées révolutionnaires exprimaient leur hostilité à l'égard du droit d'usage qui paraissait constituer une atteinte intolérable à la liberté et à la propriété individuelle.

Le contraste entre la législation révolutionnaire et le droit coutumier peut être éclairé par l'exemple des zones humides, dans l'esprit qui caractérise l'article publié par Jacques Liagre dans les *Cahiers d'étude* en 2001 « forêt, environnement et société, XVIe-XIXe siècle », dans lequel il démontre une rémanence des anciens droits d'usage.

Sous l'Ancien Régime, le droit foncier était moins abstrait qu'aux XIXe et XXe siècles. À l'inverse du Code civil de 1804, dans lequel la propriété était conçue comme un droit souverain, exclusif et perpétuel, l'ancien droit français cisaillait la propriété en droits multiples tant les titulaires individuels et collectifs étaient variés. Un tel système limitait les droits de chaque catégorie d'usager afin d'assurer la préservation du patrimoine de la collectivité dans lequel on souhaitait faire fructifier des biens sans les épuiser. **La coutume préservait le patrimoine** en le soustrayant à un usage individuel incontrôlé tout en soumettant la communauté à des règles collectives.

COVSTVMES
DES BAILLIAGE
ET PREVOSTE D'ESTAMPES, Anciens ressorts & Enclaues d'iceluy Bailliage, redigées & arrestées, au moys de Septembre mil cinq cens cinquante six, par ordonnance du Roy.

A PARIS,
Pour Iean Dallier, demourant sur le pont sainct Michel, à l'enseigne de la Rose blanche.
1557.

Auec priuilege du Roy.

© La première édition des Coutumes (1557), mise en ligne par François Jousset et leur dernière édition (1724) mise en ligne par la BNF

Au-delà de la Révolution française, les zones humides, lorsqu'elles subsistaient, résultaient d'un aménagement empirique remontant parfois à dix siècles. Antérieurement à la Révolution, **chaque zone humide disposait d'un corps de règles cohérentes correspondant à la spécificité du milieu et pouvant varier à l'infini.** Il n'existait pas d'appropriation privative de l'eau : on cherchait à tirer le meilleur parti possible de ce qui serait, dans toute autre hypothèse d'exploitation du sol, considéré comme un obstacle insurmontable. Ainsi, dans ce système, les crues étaient bénéfiques en raison de l'apport fertilisant des alluvions, les périodes de sécheresse étaient surmontées grâce à des réserves d'eau volontairement constituées et la circulation des eaux était facilitée par la réglementation qui prescrivait les curages et le faucardement des cours d'eau, canaux et fossés. L'étude des usages caractérisant les marais charentais, poitevins, salants et les zones de pêche traditionnelles en témoigne. Qu'elle fût abondante ou rare, l'eau était à la disposition de tous. Les techniques et les règles de la navigation étaient le témoin privilégié de la solidarité entre usagers.

Aujourd'hui, privés de leur justification historique, ces droits d'usage ne représentent plus que des cas d'espèce en voie de disparition. Ils se sont exercés dans le cadre d'une économie de subsistance cloisonnée qui n'a pu s'adapter à une économie intégrée et spéculative. Peu conformes aux besoins des usagers, ils ont été souvent détournés, ce qui entraîne des dysfonctionnements graves. Cependant, on ne saurait les relayer au rang d'anachronisme, sous prétexte qu'ils correspondent à un modèle économique dépassé qui ne résiste pas aux nécessités de l'agriculture intensive. Ils conservent un intérêt écologique majeur apte à leur conférer une nouvelle raison d'être et ils peuvent constituer des modèles de bonne gestion écologique. Même si de tels usages sont appelés à disparaître, il faudra tenir compte du phénomène contemporain de multiplication et de diversification des servitudes ainsi que du développement des nouveaux usages locaux.

La législation sur les zones humides marque une avancée positive dans ce sens. Le droit a commencé à évoluer à partir des années 1970, avec les conventions de Ramsar (1971) et de Berne (1979) et les directives européennes « oiseaux » et « habitat ». La loi sur l'eau de 1992 a conféré à ces zones une identité juridique et créé de nouveaux outils de gestion des ressources en eau et

des milieux aquatiques. À cet égard, la mise en œuvre des plans d'action pour les zones humides en 1995 présente un grand intérêt. Les techniques de gestion conservatoires ainsi intégrées visent, dans des domaines relevant de l'ancien droit coutumier français ou européen, à restituer le régime des inondations, à maîtriser les volumes entrants, à utiliser régulièrement le faucardage pour maintenir en eau les voies et canaux, à contrecarrer les effets des pollutions organiques et enfin à assurer la pratique communautaire traditionnelle en milieu lacustre. Ces dispositifs sont actuellement renforcés par une définition claire des zones humides (article L.200-1 du Code de l'environnement).

Le 23 février 2005, **la loi sur le développement des territoires ruraux a créé un nouveau régime juridique spécifique aux zones humides** (articles 127-139). Celui-ci résulte d'une évolution historique très intéressante : il entérine le passage d'un droit d'assainissement à un droit de protection (à partir de la loi sur l'eau de 1992) et de reconnaissance politique et juridique des zones humides. Cette loi modifie leur définition, crée des procédures de réhabilitation et définit des zones humides d'intérêt environnemental particulier, en précisant les pratiques à promouvoir et en rendant obligatoires certaines d'entre elles, dont le faucardage et le pâturage. Ces pratiques qui faisaient partie des coutumes locales sont aujourd'hui soutenues par des aides agro-environnementales.

En conclusion, les principes révolutionnaires ont exercé un impact certain sur les droits d'usage de la nature en consacrant la propriété individuelle, directement inspirée du droit romain par opposition à l'ancien droit coutumier. Les gouvernements successifs se sont mobilisés pour lutter contre les droits d'usage sans parvenir à les faire disparaître. Le paradoxe actuel réside dans la reprise implicite d'anciennes dispositions coutumières dans les nouvelles formes de gestion intégrée patrimoniale des espaces naturels.

Gérard Tendron

Sous Louis XIV, dans la forêt de Fontainebleau, des droits d'usage étaient consentis à 17 paroisses usagères : ils permettaient de faire paître 10 000 bovins et 6 000 porcs. Il a fallu deux siècles pour cantonner ces droits d'usage, remplacés par d'autres. Actuellement, l'usage de la forêt consacre à la fois le droit de propriété, concédé la plupart du temps, et l'utilisation des ressources naturelles, qui correspond à un nouveau droit d'usage, plus ou moins concédé sous la forme d'un droit affecté. De nouveaux droits apparaissent, qui sont les droits d'usage de la nature. En témoigne la fréquentation de la forêt par un public qui peine à concevoir qu'il n'ait aucun droit à prélever les ressources naturelles. Ces notions sont complexes et la législation manque souvent de pédagogie. Nous devons nous efforcer de faire comprendre aux citoyens que les usages de la nature sont encadrés. Il n'existe aucun droit individuel sur la nature mais des devoirs et des tolérances.

La présentation suivante sur les installations classées propose une illustration intéressante de l'évolution du droit et des mesures destinées à protéger les populations des nuisances de l'industrie.

Queue d'étang en Indre-et-Loire
© L. Mignaux/MEDDE-MLET

Deux siècles de réglementation des installations classées

Geneviève Massard-Guilbaud,
directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Plutôt que d'insister sur l'histoire récente de la législation des installations classées, cette présentation approfondit le tournant de 1810 qui a marqué un changement de philosophie.

La législation des installations classées du Moyen Âge au XVIIIe siècle

En France, la tentative de protéger les citoyens des nuisances de l'industrie remonte au moins au Moyen Âge. Les juristes du XIXe siècle ont ainsi dressé l'inventaire de nombreux règlements municipaux, de police et d'arrêts parlementaires sur ces questions. Malheureusement, si nous disposons d'une étude sur Paris, nous manquons de travaux d'historiens dressant la synthèse de ces textes et tentant de prendre en compte les motivations des protagonistes, le contexte de leur adoption et la mesure de leur application. Certains avancent que le nombre élevé de textes renverrait à l'impossibilité dans laquelle les autorités auraient été de les faire appliquer et donc à une propension à les renouveler. J'ai tendance à penser que cette vision n'est pas correcte. Elle a été forgée au plus haut niveau de l'État, à l'époque de Napoléon Ier, avec l'objectif de démontrer tout l'intérêt des réformes en cours.

Comme l'a montré l'historien Thomas Le Roux pour le Paris des années 1760-1770[1], en dépit de la vulgate décrivant Paris comme une ville sale et puante, **les industries polluantes, le plus souvent définies alors comme celles qui émettaient des odeurs** (métiers du cuir, teinturerie, résidus animaux, industries mettant en œuvre la putréfaction...)**, étaient encadrées par la police et devaient respecter un certain nombre de règles.** La principale de ces règles était l'éloignement de la nuisance hors des murs de la ville. Faute de pouvoir tout maîtriser, la législation composait avec les faits. De fait, l'éloignement n'était appliqué que dans la mesure du possible, en tenant compte des circonstances et sans chercher à éloigner les industries d'une ressource — en eau, par exemple — qui leur était indispensable. Ainsi, certaines industries polluantes restaient à l'intérieur des villes non parce qu'elles enfreindraient les règles ou faute de mesures de police mais parce que la police se montrait pragmatique. Lorsque l'éloignement n'était pas souhaitable, une démarche de prévention, de concertation et de surveillance était mise en œuvre au cas par cas.

C'est ainsi qu'en 1729, est apparue l'enquête dite de *commodo et incommodo*. Cette procédure d'information et de concertation était utilisée pour parvenir à un compromis entre industriels et voisins. À l'origine, elle concernait uniquement les tueries (ancêtres des abattoirs). Elle fut ensuite étendue à

1 *Laboratoire des pollutions industrielles*, paris, Albin Michel, 2011.

d'autres industries polluantes, et mise en œuvre selon des procédures plus ou moins complexes. Les questions de nuisances étaient alors traitées comme des questions de santé publique. Et la santé publique, même si elle n'était pas encore dénommée ainsi, devait être protégée par l'autorité judiciaire et la police. Elle pesait dans les décisions au même titre que l'activité productive. Cette dernière n'était pas sacrifiée pour autant, mais la police menait une action de conciliation qui cherchait à faire cohabiter les intérêts en présence sans en négliger aucun. Elle y parvenait, dans une certaine mesure. Thomas Le Roux a montré qu'en 1870, grâce à ces procédures de conciliation, les nuisances industrielles parisiennes étaient globalement sous contrôle. La disparition des plaintes, très nombreuses à la fin du XVIIe siècle, en témoigne. Cette politique, qui liait la concertation et la contrainte, avait en revanche eu pour conséquence la constitution hors des murs des villes de quartiers industriels pollués. C'était un choix, en l'absence d'autres solutions et en l'impossibilité d'entraver la production de produits reconnus utiles.

Des années 1770 à la Révolution française : la modernisation industrielle

Une seconde époque s'ouvrit dans les années 1770, qui vit un recul de la régulation judiciaire au profit d'une régulation administrative dont l'objet était plus économique et politique que sanitaire. Cette tendance, qui se poursuivit pendant plusieurs dizaines d'années, coïncidait avec une évolution majeure dans l'industrie. On voyait alors apparaître une industrie chimique nouvelle dont les représentants montaient en puissance. La fabrication des acides « en grand » constituait à l'époque l'une des causes les plus importantes de nuisances. Cette industrie a été à l'origine de l'évolution des modes de régulation.

Dans les années 1760-1770, la police conservait le droit et les moyens de faire déplacer, voire démolir, les fabriques d'acide situées dans Paris. La situation changea à partir de 1773-1774, avec le procès à Rouen d'un entrepreneur anglais naturalisé français, Holker. Celui-ci, portait le titre d'État d'Inspecteur Général des manufactures. Il avait « emprunté » aux Anglais un procédé de fabrication de l'acide sulfurique dans des chambres de plomb qui permettait une fabrication à moindre coût mais qui causait aussi des nuisances considérables aux voisins. Ces derniers lui intentèrent un procès. L'affaire fut portée jusqu'au niveau du roi qui donna raison à l'industriel contre les habitants et la police locale. **Pour la première fois, une industrie devenait une affaire d'État et se voyait considérée comme étant d'utilité publique.**

Cette industrie n'était pas la seule à polluer sévèrement. L'usage du charbon de terre, auparavant limité à des professions et à des régions précises, s'étendait avec la révolution industrielle alors même que les problèmes causés par la combustion du carbone étaient connus. Les autorités encourageaient l'emploi du charbon en raison de la disette de bois —réelle ou supposée —, *au nom des « nécessités de la modernisation »*.

Ainsi donc, on arrivait à ce paradoxe que les anciennes productions industrielles, dont les processus reposaient souvent sur la putréfaction, continuaient d'être régulées selon des règles anciennes et plus ou moins efficaces, alors que les activités nouvelles et innovantes, en réalité bien plus polluantes, étaient encouragées en vertu des impératifs de la modernisation. En conséquences, des industries anciennes mais génératrices de nuisances (four à chaux, à plâtre, etc.), constatant la tolérance dont bénéficiaient les nouvelles industries, se développaient à nouveau en ville et **la pollution reprenait de l'ampleur, à la fin du XVIIIe siècle.**

De la Révolution française à l'Empire : la mise en place d'un nouveau mode de régulation favorable à l'industrie

Pendant la période qui va de la Révolution à l'Empire se mit en place **un nouveau mode de régulation particulièrement favorable à l'industrie.** Lors de la grande vague de libéralisation du printemps 1791,

qui vit aussi la suppression des corporations, des inspecteurs des manufactures, les anciennes régulations furent toutes abolies. Mais contrairement aux autres institutions supprimées, ces règles là furent rapidement rétablies, à l'automne de la même année : les autorités locales et de police reprirent leur pratique consistant à fermer les industries qui polluaient leur environnement. Les entreprises polluantes étaient par ailleurs de plus en plus soumises aux procès que leur intentaient leurs voisins et qui pouvaient également entraîner des fermetures d'établissements ordonnées par les tribunaux. Les chimistes, scandalisés par ce qu'ils nommaient « un intolérable arbitraire », se mobilisèrent pour défendre leur industrie. À cette époque, la chimie française était l'une des plus brillantes au monde. La grande industrie parisienne était dominée par un petit groupe de chimistes-manufacturiers, à la fois scientifiques et industriels, innovants et prospères. Les révolutionnaires leur conférèrent un rôle politique de premier plan en faisant appel à leurs services, notamment pour la fabrication de la poudre, si nécessaire en temps de guerre.

Jean-Antoine Chaptal, grand chimiste-manufacturier qui devint sous le consulat un homme politique de premier plan, fut l'inspirateur de la législation nouvelle sur les nuisances qui vit le jour sous le Premier Empire. Face aux problèmes que posaient aux industriels les procès et les mesures de polices, il demanda à l'Académie des sciences, en tant que ministre de l'Intérieur, de rédiger si les odeurs dégagées par les usines pouvaient être nuisibles. En décembre 1804, l'Académie rendit un premier rapport qui avait été rédigé... par Chaptal lui-même (en collaboration avec Guyton de Morveau). Le chimiste était donc juge et partie, chargé de dire si ses propres usines (et d'autres, évidemment) pouvaient présenter des inconvénients ! Ce rapport ne fut suivi d'aucune action, mais un second rapport, élaboré dans les mêmes conditions -les rédacteurs étaient à la fois juges et parties-, fut bientôt demandé à l'Académie des sciences, car les nuisances et les plaintes continuaient. Publié en 1809, il déboucha sur le décret de 1810 qui instituait la première législation *nationale* (et non plus locale ou sectorielle) sur l'industrie polluante.

Ce décret de 1810 ne visait pas à protéger l'environnement, concept d'ailleurs inconnu aux XVIIIe et XIXe siècles. Il n'évoquait pas non plus les problèmes de santé causés par les industries polluantes. Quant aux ouvriers des usines, il était établi dès l'origine qu'ils n'étaient pas concernés par cette législation. Le décret cherchait en réalité à **instituer un arbitrage entre deux types de propriété,** la propriété industrielle d'une part, la propriété foncière ou immobilière d'autre part. C'est pour cette raison que le décret de 1810 instituait l'obligation pour toute entreprise potentiellement polluante d'obtenir une autorisation administrative. Il ne s'agissait pas de compliquer la vie des industriels mais de les protéger en leur offrant une sécurité. Lors de l'ouverture d'une usine potentiellement polluantes, les voisins étaient consultés sous la forme d'une enquête *de commodo*. Mais une fois que l'autorisation aurait été obtenue par l'industriel, les voisins n'auraient plus le droit de demander la fermeture ou le départ de l'entreprise auprès de la police ou des tribunaux. La seule capacité qui leur était laissée, en cas de nuisance, était de demander une compensation financière aux tribunaux. Les industriels se voyaient donc, par l'autorisation qui leur serait donnée, protégée contre tout risque de condamnation à la fermeture.

Jean-Antoine Chaptal (1756-1832) par Anicet Charles Gabriel Lemonnier
© napoléonbonaparte.wordpress

Ainsi, à partir de 1810, le sort des entreprises polluantes ne dépendit plus que de la justice administrative, c'est-à-dire de l'État central et de ses représentants locaux, les préfets (jusqu'en 1852, les affaires les plus complexes devaient être traitées par le ministre, mais cette disposition fut ensuite supprimée). L'État, seul, décidait du classement des industries et jugeait les conflits susceptibles de surgir par la suite. C'était un changement majeur par rapport à

la situation antérieure où les villes, la police et la justice pouvaient intervenir dans les affaires de pollution. En 1917, une nouvelle loi élargit le champ d'application du décret de 1810 à l'agriculture et **créa la fonction d'inspecteurs des établissements classés — mais pas de corps d'inspecteurs —, et le travail fut donc confié à des fonctionnaires déjà en place, c'est-à-dire le plus souvent, semble-t-il, les inspecteurs du travail.** Ces inspecteurs à qui revenait cette nouvelle tâche étaient dépourvus formation adéquate et de moyens de pression réels sur les industriels. En 1932, le Parlement adopta la proposition de loi du député socialiste Morizet sur la pollution de l'air. Son premier article était rédigé ainsi : « *Il est interdit aux établissements industriels commerciaux ou administratifs d'émettre soit des fumées soit des suies soit des poussières soit des gaz toxiques ou corrosifs susceptibles d'incommoder le voisinage, de polluer l'atmosphère ou de nuire à la santé ou à la sécurité publique, à la production agricole, à la bonne conservation des monuments ou à la beauté des sites* ». Tout était dit ! La loi resta pourtant lettre morte, faute de volonté publique, les inspecteurs avaient toutefois reçu peu de réponses quant aux moyens de faire appliquer la loi.

La période révolutionnaire et le décret de 1810 ont donc marqué un tournant majeur dans la législation des installations classées, avec l'abandon des procédures anciennes, jugées désormais trop contraignantes pour l'industrie. Parmi les questions importantes, qu'il n'est pas possible de développer ici mais que j'ai abordées dans l'ouvrage que j'ai consacré à l'histoire de la pollution, est de comprendre pourquoi cette législation, adoptée à l'initiative des industriels eux-mêmes mais que les habitants considérèrent bientôt comme « la loi qui les protégeait de la pollution », selon une expression maintes fois rencontrée, fut bafouée de façon systématique pendant au moins un siècle et demi par ceux qu'elle avait cru protéger. Et pourquoi l'État, officiellement soucieux de santé publique, et déployant une très grande activité dans ce domaine sous la forme d'enquête (menées par des ingénieurs et des médecins) et de commissions diverses, se rangeait toujours, *in fine* à l'idée qu'il n'était pas possible d'entraver le développement industriel, quel que soit le prix à payer pour cela.

Gérard Tendron

Cet exposé illustre l'oscillation permanente entre le souci d'une police judiciaire et administrative et les fluctuations de la notion d'intérêt général, selon que prévalent les préoccupations de santé publique ou celles de modernisation économique. La difficulté consiste à trouver le juste équilibre.

Pierre Monge, *retraité du CGEDD*

Le domaine public était inaliénable mais aussi incessible et imprescriptible : ces trois « I » ont été abandonnés il y a quelques années. J'aimerais par ailleurs nuancer le propos sur l'aide qu'apporta le Premier Empire aux industriels en saluant la mémoire de Nicolas Leblanc, qui a inventé le procédé de traitement de la soude et qui fut récupéré par les Britanniques qui le reconnaissent comme le père de l'industrie chimique contemporaine.

Marie-Pierre Devillers

À la fin du XIXe siècle, bien avant que cela ne devînt obligatoire, les industriels de Mulhouse s'étaient préoccupés des dangers liés à leur activité, en recherchant tous les défauts existant dans la fabrication des produits chimiques. Les archives détenues par la Société des industriels de Mulhouse, qui était encore une ville franche, en témoignent. Le contrôle volontaire existait.

Geneviève Massard-Guilbaud

Ne voyez pas de parti pris contre les industriels dans mon intervention. Cette législation, que je décris comme adoptée à la demande des industriels de la chimie, a été massivement bafouée par ces industriels et par d'autres aux tout au long des XIXe et XXe siècles. Le schéma imaginé par Antoine Chaptal n'a pas fait l'unanimité reposait en fait sur une vision dépassée de la ville (une ville « immobile ») et le principe de l'éloignement qu'il instaurait serait bientôt remplacé par l'idée que les ingénieurs allaient tôt ou tard « réduire » la pollution. Certains industriels ont effectivement contribué, à la façon, à la lutte contre la pollution, notamment par le recyclage de leurs produits polluants. C'est généralement lorsqu'une utilité était trouvée à un produit auparavant rejeté dans l'atmosphère que ce rejet cessait.

Renaud Bueb

La Société des Industriels de Mulhouse a été novatrice à plusieurs égards. Il me semble qu'elle préconisait des bonnes pratiques pour éviter l'intervention du législateur. Au XIXe siècle, l'entreprise se méfiait de l'intrusion de l'État, ce qui n'empêchait pas une conscience sociale ou environnementale.

Bernard Barraque, *Directeur de recherche, CIRED-CNRS*

Il serait intéressant de compléter ces travaux par une comparaison avec d'autres pays européens. Je pense notamment à la police des eaux et forêts en Angleterre.

Jérôme Fromageau

À ce propos, de nombreux pays en dehors de l'Europe développent des systèmes de concertation et de négociation. Ils remettent au goût du jour les coutumes locales. Plusieurs études sont actuellement menées sur le sujet, notamment au sein de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Jean-Baptiste Butlen, *Chef de bureau (DGALN)*

Vos présentations font apparaître une disjonction entre la police des eaux et forêts et celle des industries. Aujourd'hui, l'inspection des installations classées et la police de la nature tendent à converger alors que cette dernière s'éloigne des polices forestières et rurales. Comment interprétez-vous cette évolution du droit ?

Renaud Bueb

La Révolution a créé un piège en consacrant le droit de propriété. Le XIXe siècle a tenté de résoudre cette question avec une logique privatiste différente. Le droit de propriété a été ainsi opposé à la servitude, mais cette notion renvoie elle-même à des intérêts privés. Au fur et à mesure du déroulement du XIXe siècle, l'État a redécouvert la notion d'intérêt général et dû reconstruire des outils de puissance publique pour maîtriser l'idéologie de la propriété privée. L'outil de droit privé était inadapté à la conciliation. À partir de la moitié du XIXe siècle, l'État a réaffirmé ainsi sa volonté de défendre un intérêt général qui dépasse le droit privé et le seul intérêt du propriétaire. De même, en droit du travail, la logique civiliste a dû être dépassée pour résoudre les problèmes de la société industrielle contemporaine.

Pont-sur-Yonne en 1945 : pêche à la ligne depuis le Vieux Pont © Photothèque TerrA MEDDE-MLET

Du Code forestier de 1827 aux débuts de la Ve République

Sous la présidence d'**Andrée Corvol,** *directrice de recherche au CNRS/ENS, professeur associé à l'université Paris-IV, présidente du groupe d'étude de l'histoire des forêts françaises*

Du Moyen Âge jusqu'en 1827, l'État a affirmé de grands principes qui n'ont pas toujours été suivis d'application. Ces mesures étaient guidées par le centralisme. Les tentatives de décentralisation ou de régionalisation sous Louis XVI puis sous la Révolution française prirent fin rapidement.
Cette seconde session s'intéresse à présent au terrain. Comment les agents tentaient-ils de réguler les délits et l'utilisation de la rivière et de la forêt ? Comment se comportaient-ils à l'égard des usagers de l'eau et des bois ?

De gauche à droite : François Lormant ; Bernard Breton ; Andrée Corvol ; Bruno Cinotti ; Jean-Michel Derex

Le contrôle de la pêche et des cours d'eau avant et après la Révolution

Jean-Michel Derex, *docteur en histoire, président du Groupe d'histoire des zones humides*

Les articles concernant la pêche étaient dissociés du code forestier en 1827, mais ils ne n'ont fait l'objet d'un code spécial qu'en 1829. C'est dans ce cadre forestier quelque peu hégémonique que mon intervention sur les cours d'eau doit trouver sa place.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais apporter **trois remarques préalables.**

En travaillant sur ma communication, il m'a semblé que j'aurais pu raccourcir le titre initial et l'appeler : « Le contrôle des cours d'eau ». Le titre « Le contrôle de la pêche et des cours d'eau » me semblait accorder une part trop belle à la pêche et minimiser le contrôle sur d'autres domaines tout aussi importants (les cours d'eau eux-mêmes, les retenues d'eau, le curage des rivières...). Puis, en affinant ma réflexion, j'ai conclu que ce

titre convenait parfaitement. En effet, dans l'esprit du législateur du XIXe siècle, traiter de la pêche revenait à penser à la préservation des espèces, mais aussi au rapport avec la propriété foncière.

Ma seconde remarque est d'ordre sociologique. Généralement, les cours d'eau évoquent le calme, la paix et la tranquillité. En réalité, il n'existe rien de moins paisible que des cours d'eau. Ils pourraient même être qualifiés de foire d'empoigne : le meunier veut la retenue d'eau la plus importante alors que le flotteur de bois veut un droit de passage et demande l'ouverture des vannes, entraînant ainsi le chômage du moulin. **Trois forces en présence structurent la gestion de l'eau :** la puissance régalienne, la force des usages communautaires et les intérêts privés.

Ma troisième remarque est d'ordre économique. Il ne faut pas se représenter les cours d'eau d'hier comme ceux d'aujourd'hui. Il reste encore quelques péniches pour troubler la tranquillité des pêcheurs de goujon, mais interdire tout accès à un cours d'eau ne bouleverserait pas l'économie française. Le cours d'eau d'hier est tout autre. La grande rivière est un chemin économico-stratégique de grande importance car le transport se fait par voie d'eau. Que la rivière ne soit plus contrôlée et le peuple se soulève. L'importance économique des rivières se manifeste par leur classement en trois catégories :

- les cours d'eau navigables et flottables ;
- les cours d'eau non navigables et flottables ;
- les cours d'eau non navigables et non flottables.

Cette classification de l'Ancien Régime perdure au XIXe siècle. Elle témoigne de l'importance économique des rivières et de leur rôle essentiel dans le transport du bois.

Le contrôle de la pêche et des cours d'eau sous l'Ancien Régime

Sous l'Ancien Régime, le contrôle de la pêche et des cours d'eau est régi par la grande ordonnance de 1669, qui est un

CONFERENCE
DE
L'ORDONNANCE
DE LOUIS XIV.
Du mois d'Aoûst 1669.
SUR LE FAIT DES EAUX ET FORÊTS.
CONTENANT
LES LOIX FORESTIERES DE FRANCE.
TOME I.
A PARIS, AU PALAIS,
M. DCC. LII.

Ordonnance de Colbert 1669 © J.-L Roque et Alii, 2011, p.23

code forestier et accessoirement, un guide fluvial composé d'une suite de règlements se calquant sur ceux de la forêt. Il s'agit d'abord d'affirmer la primauté de la puissance publique. Pour les rivières, il s'agit de contrôler tout ce qui concerne les rivières navigables, marais, ruisseaux affluents et courants d'eau (curage, doit de passage, construction d'écluses, etc.). Comment cette volonté de puissance régalienne se combine-t-elle avec d'autres forces en présence ? Pour répondre à cette question, il faut se demander à qui appartiennent les cours d'eau, autant que cette notion de propriété puisse être pertinente sous l'Ancien Régime.

Deux cas de figures sont à distinguer, à savoir les rivières navigables et les autres. Depuis l'édit de 1566, les rivières, fleuves et voies navigables font partie du domaine de la couronne ; à ce titre, ils sont inaliénables. Les autres cours d'eau appartiennent aux seigneurs de haute-justice. Au regard de la complexité de l'Ancien Régime, on ne peut pour autant en déduire que deux polices se partagent clairement le territoire.

Sur les rivières navigables, l'ordonnance de 1566 confère aux officiers des eaux et forêts des pouvoirs considérables : ils exercent un pouvoir de police sur la médiation et le flottage du bois, contrôlent les offices d'eau, surveillent les retenues d'eau, règlent le chômage des moulins et le contrôle de leur emplacement. Enfin, ils ont la maîtrise de la pêche, qui fait l'objet d'un contrôle par personnes interposées : d'une part, les fermiers qui achètent un droit de pêche sur un canton, d'autre part, les pêcheurs de profession. Les premiers

avaient tout intérêt à écarter les braconniers. Quant aux pêcheurs professionnels, ils étaient encadrés par une corporation. Cela passait par le respect des interdits horaires, journaliers et saisonniers, ainsi que par le contrôle des instruments de pêche, notamment des filets. Ceux-ci devaient posséder un plomb portant le sceau des eaux et forêts, garantissant la grosseur de la maille. Il importait en effet que la maille ne soit pas trop fine afin de ne pas ramener de poissons trop petits. C'est ce qu'on appellerait aujourd'hui une gestion du développement durable. L'administration des eaux et forêts exerçait également un contrôle direct. Les gardes avaient la possibilité de visiter les boutiques et réduits des pêcheurs et s'ils trouvaient des engins non-conformes, de les saisir, de les détruire et de verbaliser.

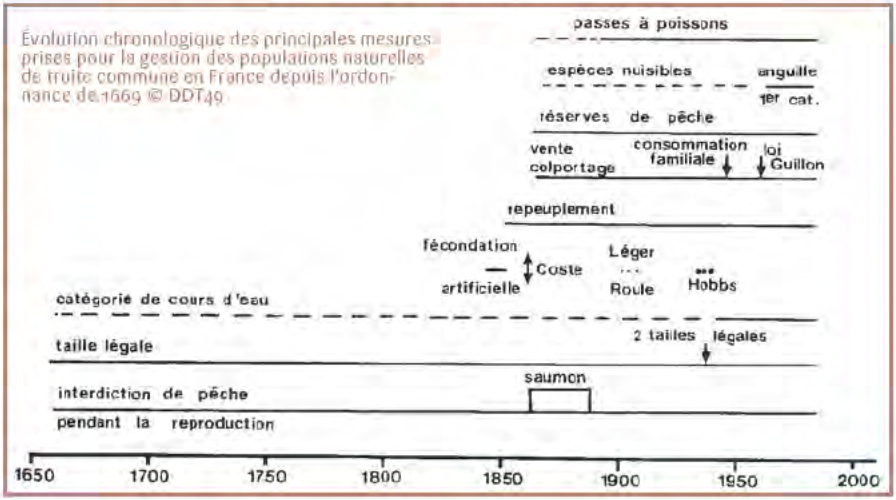
Les rivières non navigables appartenaient au seigneur, qui avait le droit d'établir des pêcheries et le pouvoir de police. Il était aussi l'aménageur de son réseau hydraulique (construction de moulins) et pouvait contrôler et décider de toute question. Il disposait d'un pouvoir de police et de justice assuré par un prévôt, assisté de sergents et de gardes. Le seigneur de haute justice n'était cependant pas entièrement maître sur ses cours d'eau. L'administration des eaux et forêts ayant pour mission d'assurer le flottage du bois, ses officiers entendaient bien exercer leur contrôle sur ces rivières en s'assurant de l'absence d'obstacles. C'est ainsi que la puissance publique pouvait détruire les moulins entravant le flottage du bois, contrôler le curage des rivières, visiter les étangs, viviers, mares et fossés du seigneur.

Le contrôle de la pêche et des cours d'eau sous la Révolution

Les rivières navigables font l'objet de peu d'évolutions juridiques sous la Révolution et l'ordonnance de 1669 sort indemne de la tourmente révolutionnaire.

En 1821, Baudrillard, dans l'introduction de son Traité général des eaux et forêts, constate que *« c'est encore l'ordonnance de 1669 qui règle l'exercice du droit de pêche. Ainsi, les dispositions de 1669 concernant les droits du gouvernement sur la pêche, dans les rivières navigables et la police de la pêche en général, demeurent toujours valables »*.
Les modifications notables se bornèrent au transfert du droit de pêche du roi à l'État et au droit de pêche consenti aux populations. Ce droit, arraché et non validé par les représentants du peuple, n'est accordé qu'aux pêches à la ligne. Sur les rivières non navigables, la situation est aussi désordonnée que sur les rivières navigables, voire davantage avec la suppression des pouvoirs de police, toute surveillance ayant cessé depuis l'abolition des hautes-justices. Notons simplement que le décret du 6 juillet 1793 reconnaît aux propriétaires riverains un droit de pêche.

Au sortir de la Révolution, la volonté de retour à l'ordre est forte. Dans ce domaine, public et privé ne s'opposent pas et la restauration de la puissance de l'État s'impose sur les rivières navigables tout autant que le respect de la propriété sur les rivières non navigables. Cette volonté de retour à l'ordre se révèle de quatre manières, par la volonté de mettre en place une administration efficace, de garantir la propriété privée, d'étendre le périmètre du contrôle de l'État et de garantir son autorité sur les cours d'eau navigables.



Évolution chronologique des principales mesures prises pour la gestion des populations naturelles de truite commune en France depuis l'ordonnance de 1669 © DDT49

Conséquences au XIXe siècle

Une administration efficace

Napoléon avait besoin d'une administration efficace pour gérer ses cours d'eau. Il en confie la gestion à deux grands corps, d'une part, les Ponts et Chaussées qui ont traversé la Révolution, d'autre part, les Eaux et Forêts qui renaissent de leurs cendres. Ces deux administrations œuvrent en complémentarité car pour établir l'ordre, il faut user de souplesse et de fermeté. À l'administration des Eaux et Forêts revient le mauvais rôle de la répression, avec ses garde-pêche qui verbalisent, et aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, la tâche noble d'expertise technique sur le curage des rivières et sur le règlement des moulins. L'administration des Eaux et Forêts récupère une tâche qu'elle avait perdue, à savoir la police, la surveillance et la conservation de la pêche. Elle prend à cœur cette mission dès sa renaissance. En complément, une circulaire du 9 juin 1802 prévoit que les gardes-pêche seraient reçus comme les gardes-forestiers.

Garantir la propriété privée

Si le droit de pêche sur les rivières navigables ne posait pas de problème juridique particulier, il en allait tout autrement sur les rivières non navigables. La période révolutionnaire n'avait que trop profité aux personnes démunies de droits. Un arrêté du Directoire du 26 messidor an 6 dénonçait ainsi *« la faculté qu'ont tous les citoyens de pêcher dans les rivières navigables et flottables, ce qui sert de prétexte pour occasionner des dégâts dans les propriétés d'autrui »*. Il appartenait donc au Consulat et à l'Empire de remettre de l'ordre dans cette pratique.

Deux écoles de juristes s'opposaient. La première, se référant à l'article 714 du code civil, considérait que l'eau n'appartenait à personne et que son usage était commun à tous. Un autre courant de pensée estimait que l'eau et le lit formaient un tout inséparable et que l'eau, le lit et les berges étaient à tout le monde et à personne à la fois. C'est cette dernière théorie qui fut adoptée par la Cour suprême et le Conseil d'État.

Contrairement aux apparences, cette conception était loin d'aller à l'encontre des intérêts des propriétaires riverains. Ce n'était pas, en effet, parce que le lit et le cours d'eau constituaient une restibus, que chacun pouvait pêcher et pénétrer sur les rivières non navigables. En effet, bien que les cours d'eau non navigables fussent réputés n'être à personne, la loi reconnaissait aux riverains des droits privatifs et notamment un droit de pêche depuis le décret du 6 juillet 1793. Pour parfaire l'édifice et protéger la propriété privée, les lois du 14 floréal an 10 interdirent la pêche à la ligne et à la main sur les rivières non navigables. Cela coupa court à toute velléité communale d'affirmer le droit de pêcher.

Étendre le périmètre du contrôle de l'État

L'État possédait-il un pouvoir sur les rivières non navigables ? La question du périmètre de contrôle de l'État, posée sous l'Ancien Régime, se repose au début du XIXe siècle. Le code de la pêche devait-il s'appliquer également aux rivières non navigables ? Reconnaît-on une situation antérieure à celle qui prévalait sous l'Ancien Régime ? Ce n'est pas le souhait de l'administration des Eaux et Forêts et une hésitation sera perceptible pendant quelques années lors de l'élaboration du code forestier.

À la lecture du code de la pêche de 1827 et de la loi sur l'eau et la pêche de 1829, on constate que les deux textes sont

Contrôle de pêche

Cheval utilisé pour le halage d'une barge transportant les mâchefers de l'usine d'incinération de Saint Thibault les Vignes à l'usine Yprema de Lagny sur Marne (77) © L. Mignaux/MEDDE-MLET

identiques à un détail près : alors que le code de 1827 ne parle que des rivières navigables, le texte de la loi de 1829 précise que la compétence d'État s'étend aux rivières navigables ou flottables. Alors que sous l'Ancien Régime, l'administration des eaux et forêts rencontrait bien des difficultés à dégager des principes juridiques pour justifier son intervention sur les cours d'eau non navigables mais flottables, le législateur y réussissait ainsi au début du XIXe siècle.

Garantir l'autorité de l'État sur les cours d'eau navigables

Pour restaurer le domaine public, il importait que la pêche ne soit pas pratiquée d'une manière anarchique, que les chemins de halage ne soient plus grignotés par les plantations des riverains et que les rivières navigables retrouvent un tirant d'eau suffisant pour la mise en œuvre d'un plan de curage des petits cours d'eau. La restauration de l'autorité de l'État sur son domaine s'exerça donc d'une part, par le contrôle de la pêche, d'autre part, par le contrôle des chemins de halage. Comme pour le domaine forestier, l'administration des eaux et forêts personnalisa le domaine en créant le canton. Dans ce but, la circulaire du 23 novembre 1803 organisa le fermage de la pêche sur des rivières navigables, ce qui permettait de responsabiliser les individus sur un parcours donné.

Au sortir de la Révolution, l'espace nécessaire aux chemins de halage était souvent grignoté par des plantations d'arbres réalisées par les propriétaires riverains, qui nuisaient au passage de chevaux. Il fallait donc reconquérir ce territoire, tout en garantissant l'autorité et le contrôle. Car bien au-delà de la nécessité économique d'assurer un contrôle des chemins de halage, la stricte observance de ces règles cadrait parfaitement avec le schéma juridique du nouveau régime, ce chemin constituant une frontière naturelle entre le domaine public et privé. Ligne économique pour la tractation des bateaux, ils formaient aussi une ligne juridique au-delà de laquelle le pêcher à la ligne ne pouvait s'aventurer.

En conclusion, en parlant de la pêche, j'ai peu parlé du poisson et beaucoup de propriété foncière. On ne parle pas encore de protection de la nature, même si les règles sont mises en œuvre pour assurer la pérennité des espèces. Sur les cours d'eau, la Révolution ne bouleverse pas la police de l'eau. Une rationalité qui n'existait pas est introduite avec un rôle accru des ingénieurs des ponts et chaussées, la corporation des pêcheurs est supprimée mais pour le reste, la logique est davantage celle d'une continuité que d'une rupture. L'acteur nouveau dans le paysage est le pêcheur à ligne.

Andrée Corvol

L'administration des eaux et forêts et sa législation ont ainsi été la matrice d'un ensemble de textes relatifs aux lois sur les milieux naturels, à commencer par les rivières. C'est d'autant plus intéressant que la législation sur les rivières sera transposée dans la protection du littoral.

La surveillance et la protection des forêts entre les usages ruraux et les nouveaux défis

François Lormant, *docteur-HDR en Histoire du Droit, ingénieur de recherche à l'Institut François Gény de l'Université de Lorraine, administrateur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises (GHFF)*

Le Droit forestier est un droit très ancien, dont les premiers textes remontent aux Carolingiens (IXe siècle). La forêt a été depuis toujours au centre des préoccupations du pouvoir. Elle était inséparable de l'assise territoriale et des ressources financières des princes. Depuis l'ordonnance de Brunoy de Philippe VI (1346), les ordonnances de François 1er (1515, 1516, 1518, etc.), l'ordonnance française sur le fait des eaux et forêts de Louis XIV et de Colbert (1669), l'abondante législation révolutionnaire et le Code forestier de 1827, le Droit forestier – plus encore que le droit pénal ou commercial – est le reflet de la puissance publique du prince. Le Droit forestier a toujours eu pour fondement l'intérêt général. Il s'est diffusé au travers d'ordonnances royales qui se substituaient au droit coutumier tout en tirant l'essentiel de leur contenu. Traditionnellement, il poursuit **un double objectif :**

- mettre sur pied une administration et une organisation forestière capables de gérer la forêt et de fournir le maximum de bois (bois de chauffage, bois d'œuvre, bois de merrains et bois de service),
- préserver, maintenir les forêts et en assurer le renouvellement, en interdisant particulièrement les défrichements excessifs et les abus des droits d'usage des populations riveraines des massifs (droit au bois et aux produits de la forêt, droit de pâturage). Il s'agissait d'une gestion qui anticipait ce qu'on appelle aujourd'hui le développement durable.

Peu à peu, les choses ont évolué au cours du XIXe siècle. Aussi mon propos s'articulera-t-il autour de trois phases :

- la surveillance et la conservation des forêts : une politique de contrôle et de police des espaces visant à maintenir le patrimoine public ;
- de la conservation à la protection des forêts : au XIXe siècle, le début d'une politique économique et nationale visant à orienter l'activité agricole et forestière en fonction des intérêts nationaux ;
- les nouveaux défis à partir de la fin du XIXe siècle : de la protection de la forêt à la protection des espaces naturels soit la mise en place d'une politique d'intervention et de développement global dans laquelle la recherche scientifique et la prévision économique ont joué un grand rôle.

La surveillance et la conservation des forêts

Si les premiers Carolingiens nommaient des forestarii pour contrôler les forêts de leurs vastes domaines, ce n'est qu'après 987 que les premiers Capétiens confièrent la gestion globale de leurs forêts à des officiers polyvalents locaux, les prévôts. Mais ceux-ci se sentirent assez vite dépassés en matière forestière. **Ils firent donc appel d'abord ici ou là pour l'encadrement des sergents gardes à des officiers spécialisés : les gruyers** (ou verdiers) étaient placés sous l'autorité des prévôts, puis, plus tard, sous celle des baillis ou des sénéchaux quand le roi décida d'encadrer les prévôts. Puis Louis VII (1137-1180) décida à son tour de faire contrôler ses baillis et/ou ses sénéchaux par des enquêteurs royaux, à la façon dont intervenaient les missi dominici à l'époque carolingienne.

À partir du XIIIe siècle, la législation royale n'eut alors pour but, y compris

avec l'ordonnance sur le fait des eaux et forêts d'août 1669, que **l'élaboration de règles destinées à préserver, exploiter et développer les recettes du Trésor royal,** au premier rang duquel figurait la forêt.

La surveillance et la conservation des forêts était ainsi organisée « afin d'éviter une exploitation anarchique et d'assurer la police contre les déprédations des paysans ». Le point d'orgue en fut le décret des 15 - 29 septembre 1791 qui créa la Conservation générale des forêts. **La liste des grands textes composant l'histoire du droit forestier** est bien connue aujourd'hui.

En 1291, Philippe IV le Bel nomma le premier *maître enquêteur des Eaux et forêts, même si le terme était déjà apparu pour la première fois dans une ordonnance de Philippe Auguste (1209), et créa la table de marbre au siège du Parlement de Paris, juridiction d'appel des sentences des tribunaux royaux et des justices seigneuriales pour les affaires forestières.*
En 1346, l'ordonnance de Brunoy créa une administration chargée d'administrer les eaux, les forêts et la pêche dans les domaines royaux (forêts royales, fleuves et rivières, garennes et chasses du roi) et qui était indépendante des pouvoirs locaux.

Évolution du couvert forestier © arte vidéo

En 1515-1518, la monarchie, devenant de plus en plus centralisatrice en matière de forêts, renforça la répression des délits et la réglementation des ventes de bois. La législation affirmait la mainmise du roi et de ses agents sur les forêts du royaume, au nom de l'intérêt public.

En 1547, le roi donna compétence aux officiers des Eaux et forêts pour la surveillance et le contrôle des eaux et forêts ecclésiastiques, nobles et communautaires. Les juges spéciaux pour ces forêts étaient soumis à des lettres patentes royales enregistrées à la table de marbre.

En 1669, l'ordonnance sur le fait des eaux et forêts imposa la mainmise du service royal sur le contrôle des forêts ecclésiastiques, des forêts des paroisses et des communautés et même sur celui des bois des particuliers, avec un droit de visite permanent et un certain nombre de contraintes ayant trait notamment à la réglementation du nombre de réserves à maintenir tant pour les taillis que pour les futaies, des âges des coupes ou la vente des bois.

En 1791, fut créée la Conservation générale des forêts, qui fut cependant suspendue le 14 mars 1792.

En 1801, la loi du 16 nivôse an IX a établi l'Administration générale des forêts.

En 1827, a été promulgué le Code forestier.

Entre le XVIIe et le début du XIXe siècle, **l'administration forestière, chargée de surveiller et de contrôler la forêt,** était composée d'officiers – en Lorraine, certains étaient mêmes conseillers du duc – et d'un personnel subalterne formé de gardes à cheval et de sergents gardes à pied, qui étaient aidés par des gardes-chasse du domaine ou par des forestiers communaux n'appartenant pas à la maîtrise des eaux et forêts.

Le principe du recrutement des gardes des bois communaux ne permettait cependant pas toujours de choisir les plus compétents des citoyens. Cette fonction était en effet une charge de communauté que chaque membre exerçait à tour de rôle. Ces gardes n'étaient pas rémunérés, bien que la communauté leur versât le tiers du montant des amendes prononcées sur leur rapport afin de les rendre plus scrupuleux.

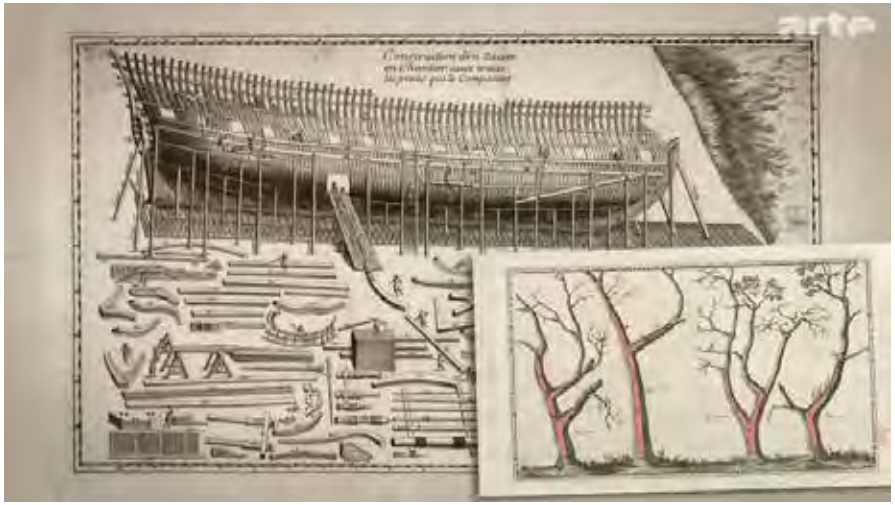
Avec la création de la Conservation générale des forêts en 1791, les gardes percevaient en outre une indemnité en nature, connue sous le nom de « chauffage ». Ce n'est qu'à la suite de l'organisation établie par la loi du 16 nivôse an IX (6 janvier 1801) que les agents et les gardes ont eu définitivement un traitement fixe et annuel (1 200 francs pour les gardes principaux, 500 francs pour les gardes particuliers).

Dans les dernières années précédant la Révolution ainsi que dans la période de l'Assemblée Constituante et de l'Assemblée Législative, **la situation des gardes forestiers était difficile** : ils n'étaient pas bien payés et n'inspiraient pas de peur aux délinquants. Au contraire, c'était les gardes qui craignaient de rencontrer les délinquants et d'être attaqués ! De nombreux rapports demandaient ainsi aux autorités du département de la Meurthe « d'être armés pour inspirer aux nombreux délinquants eux-mêmes armés le respect dû à la loi ». Les délinquants agissaient en groupe si bien que les gardes n'osaient même pas les approcher de peur d'être maltraités voire tués.

La répression des délits forestiers représentait une part importante de l'activité des gardes. Ces délits regroupaient des infractions très variées que l'on peut classer en deux catégories : celles qui étaient commises par les hommes et celles qui étaient commises par les animaux. L'augmentation constante de ces délits tout au long du XVIIIe siècle s'explique à la fois par les besoins de développement de la Révolution industrielle qui conduisaient à une exploitation intensive des ressources naturelles et des découvertes technologiques ainsi que par la croissance économique, les progrès de l'agriculture qui généraient un accroissement démographique constant et enfin l'antagonisme entre les intérêts des populations qui entendaient conserver leurs usages aux bois tels que les droits de pâture ou d'affouage.

La protection des forêts était globalement entendue au sens de « protéger la ressource » afin de pouvoir faire face aux nombreuses demandes de ses utilisateurs. Il fallait pouvoir répondre aux forts besoins des industries (les industries du feu parmi lesquelles les verreries, les faïenceries et les salines en Lorraine, les fours à chaux et la métallurgie) ainsi qu'à ceux des particuliers pour le chauffage, la construction ou le charronnage. Enfin,

Croquis de la construction d'un navire sous Colbert © arte vidéo



les besoins de la Marine et plus généralement de l'Armée étaient considérables. La protection des forêts était enfin un objet de préoccupation au sens de la protection « du patrimoine », ce qu'on entendait comme une ressource financière facilement mobilisable en cas de besoins financiers impérieux.

Pour s'en convaincre, on peut remarquer que les forêts dépendirent du Ministère des Finances (la régie de l'enregistrement) jusqu'en 1877. Après la chute du Premier Empire, l'ordonnance du 11 octobre 1820 avait rétabli une administration forestière royale. Si les officiers des eaux et forêts étaient devenus désormais des « agents des eaux et forêts », ils n'achetaient cependant plus leur grade. Charles X avait ainsi restauré l'administration forestière avec son ordonnance du 26 avril 1824 où il créait notamment une direction générale et remettait au goût du jour la foresterie de Colbert.

C'est également en 1824 que l'École forestière de Nancy voyait le jour grâce au sous-inspecteur Lorentz. C'est dans ce contexte que naquit le premier code forestier de 1827.

De la conservation à la protection des forêts

Le Code forestier de 1827 a réalisé un « compromis entre le souci, maintenu de l'Ancien Régime, d'assurer l'approvisionnement en bois du pays et le libéralisme qui régit le droit privé ». Un régime forestier, bien organisé pour la gestion des forêts des collectivités publiques, capable de garantir les moyens de subvenir aux besoins de l'avenir, a permis une politique libérale pour les forêts privées. « Ce libéralisme ne peut toutefois être absolu, car le droit d'user et d'abuser ne doit pas entraîner la disparition totale de l'état boisé, en raison de son rôle physique pour la conservation des sols et climats ». Avec le Code forestier de 1827, « la nécessité de régénérer des espaces dépeuplés et d'éviter les exploitations exagérées amène les officiers à passer d'une forêt protégée à une forêt entretenue et améliorée. D'officiers surveillants, ils devinrent acteurs, intégrant plus de sciences et techniques dans leurs démarches »[1].

L'administration forestière entreprenait alors très vite la mise en valeur de plus de 4 millions d'hectares de forêts, avec des délimitations, des bornages, des rachats, des aménagements, des conversions en futaies, des repeuplements de vide et des constructions de routes ou de maisons forestières.

Parmi les évolutions législatives qui suivirent le Code forestier de 1827, le cantonnement des droits d'usage ou la limitation des usages forestiers a été le point central de la nouvelle réglementation forestière qui a découlé du décret du 19 mai 1857. Il s'agissait de l'opération par laquelle le propriétaire d'une forêt grevée de droits d'usages au profit des communes, des établissements publics ou de particuliers allait les convertir en un droit de propriété sur une portion de cette forêt.

De nombreux auteurs ont déjà exposé dans leurs travaux les relations privilégiées nouées entre la forêt et les hommes (cf Andrée Corvol, « L'homme aux bois »). Le droit a réglementé ces pratiques et l'étude des nombreuses coutumes permet d'en connaître le régime juridique précis. Parmi tous ces usages, qui limitaient le droit de propriété individuel affirmé par la Révolution, la glandée (paisson, grainée) et la vaine pâture ou le droit de parcours étaient particulièrement encadrés.

La glandée permettait d'envoyer ses porcs paître dans les forêts pour y consommer les glands des chênes et les faînes des hêtres. Elle se pratiquait en automne. Certaines coutumes la prolongeaient même l'hiver. Le seigneur percevait un droit qu'il donnait à bail.

La vaine pâture était assez bien réglementée en Lorraine par la Coutume de 1594 ou par le règlement général de Léopold de 1707. Elle permettait de faire paître gratuitement son bétail en dehors de ses terres, dans les bords des chemins, les friches, les terres nues de leurs cultures, les bois de haute futaie, les taillis. C'était un droit gratuit pour tous, soumis toutefois à de nombreuses restrictions afin de protéger les taillis (interdiction à certaines saisons, état de défensabilité suffisant du bois, interdiction aux chèvres et aux moutons...).

[1] *Des officiers royaux aux ingénieurs d'État dans la France rurale, 1219-1965. Histoire des corps des Eaux et Forêts, Haras, Génie rural, Services agricoles. AIGREF (Association des Ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et Forêts), Paris, Éditions Tec & Doc, 2001, 690 pages.*

Pratiques traditionnelles reconnues et réglementées, ces usages étaient des limitations au droit de propriété individuelle consacré par la Révolution française.

Dès le début du XIXe siècle, les tentatives de limitation de ces usages prenaient forme. Ainsi, le préfet de la Meurthe déclarait-t-il en 1804 la vaine pâture comme « l'abus le plus funeste qu'il importe d'anéantir radicalement si l'on veut conserver les forêts ». Il en résultait, selon lui, *« des dégâts immenses, sans utilité réelle pour les bestiaux. Dans ces pacages, seules des herbes très malsaines multiplient les maladies et ruinent le tempérament des animaux. Si l'on considère enfin la nature et l'objet des concessions de ce genre, on se convaincra que toutes sont dénaturées et que, sans blesser la justice, la loi peut en prononcer la révocation. C'est le vœu du Conseil général et de tous les hommes éclairés ».*

Pareillement, le préfet des Vosges recommandait en 1801 que *« pour réparer les dégâts causés par la vaine pâture, il faut sinon supprimer le droit de parcours, du moins le réduire par le cantonnement qui consiste à mettre en réserve successivement les parties de forêt les plus dégradées, interdites au vain pâturage, jusqu'au moment où les recrues seront reconnues assez élevées et assez fortes pour n'avoir rien à craindre de l'atteinte du bétail ».* Le cantonnement présente en effet *« beaucoup d'avantages, entre autre celui d'intéresser les communes usagères elles-mêmes à surveiller la conservation des cantons qui leur seraient affectés ».*

Dans l'introduction de son Manuel du cantonnement des droits d'usage[2] écrit en 1858, Hippolyte de Bazelaire, juge de paix, rappelle que le cantonnement était « devenu une nécessité à la suite de l'augmentation incessante des usages et par suite de l'atténuation incessante de leur part proportionnelle d'affouage » et *« par l'intérêt des forêts elles-mêmes qui réclament un aménagement, lequel fait obstacle à l'exercice des usagers ».*

Le cantonnement des droits d'usage était une question fondamentale au milieu du XIXe siècle. L'État était en effet le principal propriétaire forestier. Il voyait ses forêts grevées à plus de 95 % par des usages. La volonté du gouvernement était donc de s'en affranchir ou d'en limiter au maximum la portée. Les usagers, à l'inverse, tentaient de les conserver.

Selon la loi de 1857, le cantonnement n'appartenait qu'au propriétaire, l'usager ne pouvant le lui proposer ni en refuser le principe. La loi, toute libérale, prévoyait même une procédure amiable de cantonnement, les tribunaux n'intervenant toutefois que pour régler les contestations. La

Le parc du château de Chambord © L. Mignaux/MEDDE-MLET

[2] Hippolyte De BAZELAIRE, Manuel de cantonnement des droits d'usages, destiné aux maires, aux administrateurs des communes usagères et aux propriétaires de forêts grevées de droits d'usages, Paris-Strasbourg, Berger-Levrault, 1858, 90 pages.

procédure prévoyait un examen des titres des usagers : il leur appartenait d'établir leur droit à l'usage, en présentant un traité, un contrat ou tout autre document écrit précisant la nature des droits concédés par le propriétaire de la forêt. S'il y avait un doute, l'intérêt du propriétaire primait sur celui de l'usager. Il convenait enfin de tenir compte des possibilités de la forêt : *« si les besoins des usagers sont son droit, la possibilité de la forêt est la mesure de l'obligation du propriétaire »*. La part ainsi attribuée aux usagers à la suite du cantonnement ne devait en outre pas être supérieure à celle du propriétaire.

Une fois le cantonnement réalisé, la conversion entraînait le rachat par le propriétaire des droits d'usage : il les payait au moyen d'une portion de forêt d'une valeur égale à celle de ces droits d'usages au bois. Pour les droits de pâturage, le rachat se faisait seulement en argent et encore seulement *« dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou plusieurs communes »*. Il fallait que les communes pussent prouver qu'elles ne pouvaient *« par des prairies naturelles ou artificielles, par des plantes alimentaires, subvenir au pâturage »*.

Le cantonnement des droits d'usage s'est globalement déroulé sans encombre, malgré des instances souvent longues. Quelques problèmes demeurent cependant aujourd'hui encore, notamment en Lorraine, à propos du bois bourgeois. Ce droit bénéficie aux majeurs de nationalité française, résidant à Dabo, descendants par les mâles de familles ayant habité la commune avant 1793 et étant venus s'installer dans le comté de Linange avant 1817 en payant un droit d'entrée appelé cens. La question de la résidence est stricte et a donné lieu à de multiples procès. L'usager marié doit tenir ménage à Dabo et y résider régulièrement, de manière effective et continue, sans absence prolongée de plus de trois mois, sous peine de radiation de l'état du bénéfice annuel du droit bourgeois.

La nature juridique de ce droit a été récemment contestée par l'Office National des Forêts à la suite d'une demande d'un couple qui souhaitait être inscrit sur la liste des ayants-droits à compter de 1996. L'affaire a été jugée le 13 mai 2009 par la Cour de Cassation. Cet arrêt, outre qu'il permet de réaffirmer l'existence constante du droit bourgeois pour les habitants de Dabo, au détriment de l'ONF, les conforte dans leurs usages anciens et réaffirme que les droits d'usage forestiers sont d'une nature particulière, *« un droit personnel et exclusivement individuel, inaliénable, incessible et non transmissible par voie de succession »*. Le droit forestier lorrain du XVIIe siècle et ses spécificités demeure donc bien vivant aujourd'hui, malgré le cantonnement des droits d'usage dans la seconde moitié du XIXe siècle.

Le régime juridique libéral de la propriété forestière s'opposait encore à la conservation nécessaire de la ressource boisée. Afin de mieux protéger la forêt, la législation a été complétée.

En 1859, l'interdiction du défrichement des forêts privées, jusque-là temporaire, est devenue définitive.

La loi du 28 juillet 1860 a pris les premières mesures conservatoires de restauration des terrains en montagne. Cette loi a été complétée par la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne puis par la loi *« Chaveau »* du 28 avril 1922.

Ces textes illustrent la première intervention des forestiers dans la protection et l'aménagement de l'espace naturel. Enfin, en 1946, on créa le Fonds forestier national (F.F.N.), alimenté par une taxe, qui était destiné au financement des travaux de reboisement, d'équipement et de conservation des massifs en cas de succession.

Désormais, la France a changé. Les forêts et les techniques aussi. Sous la IVe et sous la Ve République, les textes instituant les premières mesures de protection de l'environnement ont été nombreux. Ils ont donné encore plus de pouvoirs de constatation au personnel de l'administration des Eaux et Forêts. Il s'agit notamment de la loi de 1963 organisant la forêt privée, de la loi « Pisani » du 23 décembre 1964 *« pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises »* et de la création de l'Office national des forêts (ONF) le 1er janvier 1966.

Les nouveaux défis : de la protection de la forêt à la protection des espaces naturels

Le décret du 15 décembre 1877 a détaché l'administration des forêts du ministère des Finances et l'a rattachée au Ministère de l'Agriculture et du Commerce. Depuis 1881, le secteur de l'Agriculture est devenu un ministère à part entière. Ce changement a été capital : la forêt a été désormais considérée comme un milieu naturel cultivé et désormais préservé. Cette protection s'est opérée en plusieurs phases.

Les espaces protégés sont très anciens : ils sont hérités du naturalisme du XVIIIe siècle. L'engagement militant des écrivains du XIXe siècle (Hugo, Lamartine, George Sand, Stendhal) et des peintres (Daubigny, Gustave Courbet, Millet) a conduit aux premières mesures de protection d'un patrimoine culturel dans le monde, avec la création en 1853 des « réserves artistiques ». Ainsi, 624 hectares en forêt de Fontainebleau ont été préservés, en accompagnement de l'école de Barbizon fondée en 1848 par le peintre Théodore Rousseau qui prenait la forêt et la nature comme sujets. Cela donna un peu plus tard naissance à l'impressionnisme.

Cent ans plus tard, en 1948, a été créée à Fontainebleau l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources (UICN) qui a institué les zones protégées. Celles-ci représentent environ 4 % des terres émergées du globe. Cette superficie témoigne de l'intérêt croissant de la société, en particulier dans les pays développés, pour les questions concernant l'environnement à partir de la protection des forêts.

Le premier parc National, le Yellowstone, a été fondé en 1872 aux États-Unis. Il fallut attendre 90 ans pour que la France introduisît dans le droit français, par la loi du 22 juillet 1960, la notion de parc national. Depuis lors, la France en a créé sept. Les parcs régionaux ont été, quant à eux, régis par le décret du 1er mars 1967. Les parcs nationaux ont été installés dans des espaces montagneux, marécageux et/ou forestiers. Ils constituent des lieux de refuge pour la flore et la faune en raison de leur accès difficile et de leur faible densité de population. « Sanctuaires de la nature » selon la loi de 1960, les parcs sont dotés de moyens matériels et humains de surveillance et de contrôle des activités agricoles et touristiques.

En 1913, la première conférence internationale sur la protection des paysages naturels eut lieu à Berne, en Suisse. Elle fut suivie en 1923 par le premier Congrès international sur la protection de la flore et de la faune, des sites et des monuments naturels, à Paris.

Grand Canyon du Yellowstone, Wyoming Thomas Moran, © Musée De Young

Cette peinture de William Henry Jackson, The Hayden Survey décrit l'exploration d'un lac au Yellowstone (1871) © CC-PD-Mark

En 1961 et en 1971, ont été créées deux Organisations non gouvernementales (ONG) internationales visant à développer la protection de la nature et des espèces, respectivement le World Wildlife Found (WWF) et Greenpeace.

Depuis la création des réserves de biosphère à la fin des années 1970, on en compte 440 dans 97 pays, dont 10 en France. Celle des Vosges du Nord, créée en 1989, représente 130 000 hectares et compte un taux de boisement de 60 %. Leurs principales fonctions consistent à maintenir les écosystèmes en bon état, comprendre les systèmes naturels et leurs évolutions, connaître les formes traditionnelles d'utilisation des terres, partager les connaissances sur la gestion durable des ressources naturelles.

Depuis la création du ministère de l'Environnement en 1971, on a évolué vers une protection plus globale. En 1982, la Charte mondiale de la nature a été adoptée. En 1987, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED) a posé le principe d'une gestion des ressources de la planète dans une perspective de développement durable sur la base du rapport Brundtland. La protection de la nature est devenue l'objet d'un débat politique mondial, justifiant les résolutions des sommets de la Terre à Rio (1992) Kyoto (1997) Copenhague (2009) Rio +20 (2012).

Le Code forestier de 1827 était pour partie toujours en vigueur en France au début du XXIe siècle. Dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, le législateur a décidé de codifier, pour partie à droit constant, toutes les règles de droit forestier afin de le simplifier, de le coordonner avec les autres branches du droit et de les rendre plus accessibles aux citoyens. Ainsi, en 2013, la surveillance et le contrôle de la forêt, mission traditionnelle des gardes en vue de la conservation du domaine, devient désormais une surveillance et un contrôle en vue de sa protection.

C'est d'ailleurs aussi l'objet de la réforme, issue du Grenelle de l'environnement, qui va entraîner le 1er juillet 2013 la création d'une nouvelle appellation générique pour plusieurs types d'agents publics relevant du Code de l'environnement : les inspecteurs de l'environnement.

Vue du village de Sainte-Enimie, Parc national des Cévennes © A. Bouissou/MEDDE-MLET

La surveillance et le contrôle des usagers de l'eau et des pêcheurs

Bernard Breton, *président de la Fédération de pêche du Val d'Oise, secrétaire général de la Fédération nationale la pêche en France et de la protection du milieu aquatique, auteur du Grand livre Hachette de la pêche*

La surveillance et le contrôle des usagers de l'eau et des pêcheurs ont été marqués par deux lois, celles de 1829 et de 1941, qui ont été suivies d'évolutions ultérieures.

La nuit du 4 août 1789 a effacé en quelques heures un régime de la propriété qui avait mis plusieurs siècles à se mettre en place. Rapidement, on en revint au principe de l'ordonnance de Colbert de 1669, à ceci près que l'État remplaçait le roi et les propriétaires riverains, les seigneurs.

La loi du 15 avril 1829 et ses 84 articles ont constitué un véritable code de la pêche. L'État y détient le droit de pêche sur les rivières et les plans d'eaux navigables ou flottables, à l'exception de l'exercice de la pêche qui demeure gratuit pour les personnes utilisant une ligne tenue à la main. Sur les autres cours d'eau, le droit de pêche appartient au propriétaire riverain. Cette loi définit également les règles de recrutement, les droits et les devoirs des divers gardes-pêche. Elle reste d'actualité.

Barrage hydroélectrique de Candol sur la Vire © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Le peu d'empressement des gouvernements successifs à publier les textes d'application nous fait traverser plusieurs époques, de la Restauration à la IIIe République. Ce n'est qu'en 1897, soit 78 ans après la promulgation de la loi, que tous les textes d'application avaient été publiés. Le texte, maintes fois remanié, était enfin complet.

Mais, rapidement, ce dispositif de 1829 était apparu désuet, compliqué voire incompréhensible, soit quasiment inapplicable. Le devenir des procès-verbaux était aléatoire. Des contrevenants se retrouvaient 200 à 300 fois devant le tribunal au cours de la même année tout en échappant aux condamnations. Beaucoup pensaient que tout devait être réorganisé.

Vers 1930, la préparation d'une nouvelle loi entra en chantier

Le 31 juillet 1936, le Conseil économique national émit un avis sur l'organisation de la pêche maritime et fluviale. Le rapport de Florian Chardin comportait différents points sur la partie fluviale tels que l'empêchement du rejet dans les zones continentales de substances dangereuses pour le poisson, à travers notamment la création de laboratoires d'analyse.

Le Conseil économique national préconisait de permettre la circulation des poissons migrateurs par la création et l'installation de systèmes de franchissement des obstacles dans les cours d'eau. De nouvelles concessions hydroélectriques venaient d'être attribuées et les espèces migratrices (saumons, esturgeons, anguilles...) disparaissaient de certains fleuves. En 1850, il existait 50 000 usines hydrauliques, mais elles étaient munies de passe-lits et cessaient leur activité les dimanches et les jours fériés. L'impact nuisible sur le poisson n'était pas évident. La première usine hydroélectrique, installée en 1876 par Aristide Bergès près de Grenoble, avait modifié l'impact de ces obstacles. L'euphorie née du développement de la houille blanche avait provoqué un véritable cloisonnement des rivières et une situation de contradiction d'usages qui n'était pas réglée. La préservation des milieux n'était pas, à l'époque, une préoccupation majeure.

Le Conseil économique national recommandait de favoriser le repeuplement des cours d'eau par la création de réserves et d'établissements d'élevage. On peut rappeler que la reproduction artificielle des poissons était née en 1860 dans les Vosges et qu'elle avait été promue par le Professeur Coste au cours des années suivantes. Cette technique devait permettre le repeuplement des rivières.
Le quatrième axe du rapport Chardin consistait à organiser la pêche aux engins en interdisant ou en limitant l'emploi de certains d'entre eux et en créant des périodes de fermeture. Il s'agissait d'assurer une véritable protection des poissons et de la ressource. Entre 1901 et 1925, la pêche des saumons déclarés aurait atteint la quantité de 60 tonnes par an en France mais la réalité devait plutôt se situer aux alentours du double de ce niveau en raison des déclarations de prises qui n'étaient pas faites.

Le décret du 7 novembre 1896 avait réparti la police de la pêche fluviale entre des services relevant soit des Ponts et Chaussées soit des Eaux et Forêts. Les premiers étaient chargés des eaux navigables et flottables et les seconds, des autres catégories de cours d'eau.

Enfin, le rapport Chardin recommandait de créer un centre de recherche sur la pêche fluviale, de coordonner les dispositions pour la protection et l'exploitation de la pêche fluviale et de réformer la réglementation de la vente de poissons aux particuliers aux halles centrales et dans les quartiers de Paris. À l'époque, la consommation de poissons d'eau douce issus des rivières et des plans d'eaux était loin d'être négligeable : elle représentait environ un trentième de la consommation de poissons en France.

En 1939, ce rapport ambitieux fut présenté par le conservateur Louis Kreitmann lors du Congrès international d'agriculture. Quelques points du programme furent rapidement mis en chantier grâce aux crédits de la loi du 17 août 1936 destinée à combattre le chômage par des grands travaux de l'État. Une soixantaine de piscicultures domaniales ont ainsi été créées. Les dernières d'entre elles (Cauterets et Chazey-Bons) ont été reprises par les fédérations de pêche concernées il y a seulement quelques années. En France, la pisciculture en eau douce est née à l'initiative de l'État : le secteur privé n'a pris le relais que par la suite. Les premières passes à poissons destinées à la migration des saumons ont été installées à cette époque. Dans les années 1920, la pêche du saumon dans la Nive attirait une population de riches pêcheurs anglais et l'hôtellerie était florissante dans cette région. Navarrenx

se considère toujours comme la capitale européenne de la pêche au saumon.

Sur le plan réglementaire, le décret du 29 août 1939 modifiait profondément le classement des cours d'eau : ceux-ci étaient regroupés en deux catégories selon leur peuplement, en distinguant les cours d'eau à truites des autres. Il changeait les tailles légales, en dessous desquelles il est interdit de conserver les poissons. La taille de la truite était fixée à 23 centimètres en France, ce qui représentait une différence de 3 millimètres par rapport à la taille fixée sous le règne de Philippe le Bel. Les périodes d'ouverture ont en revanche souvent fluctué de même que les règles concernant les engins autorisés. Ce texte supprimait aussi la possibilité de pêcher aux engins dans les rivières à truite.

La déclaration de guerre de septembre 1939 arrêta la mise en place du dispositif. Comme le conservateur Louis Kreitmann avait disparu prématurément, c'est l'inspecteur général Larrieu qui relança le projet de réforme. **Ainsi naquit la loi de 1941 sur la pêche fluviale.**

La création de brigades départementales fut proposée. Sachant que chaque brigade devait comporter 4 à 5 agents qui se déplaçaient à l'époque en train ou à bicyclette, l'État dut recruter plus de 400 gardes-pêches. En 1862, l'administration disposait de 400 agents mais en 1941, il lui en restait seulement une vingtaine.

Au cours des décennies précédant la loi de 1941, les premières sociétés de pêche étaient nées, comme la Forteresse dans l'Isère en 1882. La première fédération a été créée dans le Cher en 1902. La loi de 1901 a apporté une légitimité à toutes ces associations. Dès 1902, elles ont commencé à louer à l'État des cantonnements de pêche aux lignes. Afin de faire respecter la réglementation, elles demandaient à l'État d'organiser la surveillance des cours d'eau et par conséquence, de créer un corps de gardes-pêche. Comme les finances de l'État ne le permettaient pas, la gratuité de la pêche touchait ainsi à sa fin.

Ce n'était pas la première fois que l'idée d'une taxe retenait l'attention des autorités politiques. Contrairement à une idée longtemps propagée, d'autres pays que la France, comme la Bavière, la Prusse et la Hongrie, avaient instauré, avant 1910, une taxe sur la pêche dont le produit était affecté au repeuplement des cours d'eau. En France, Georges Cochery, ministre des Finances, envisagea en 1910 de créer une taxe sur la pêche pour alimenter les caisses de l'État. Le projet fut retiré. En 1936, l'État dut trouver 30 millions de francs de l'époque pour créer le corps des gardes-pêches. Comme il n'avait pas cette somme en caisse, **une redevance, appelée « taxe piscicole », fut instaurée en 1942.**

Pendant cette période troublée, l'État ne parvint pas à imprimer des vignettes. Les fédérations de pêche apposèrent alors des tampons « taxe acquittée en l'état », ou « taxe piscicole 10 francs, comprise dans le prix ». La première année, un million de pêcheurs s'acquittèrent de la taxe piscicole. Au fil des années, 500 taxes piscicoles différentes furent émises jusqu'en 2007. Les fédérations et associations ont émis 2 000 à 3 000 timbres, vignettes, taxes, cotisations, adhésions...

Cette taxe perçue pour la surveillance et la protection des eaux pouvait être considérée comme une participation des pêcheurs au prélèvement d'une ressource naturelle à partir d'un milieu aquatique qui était un bien de la collectivité, un bien commun. La ressource financière était intégralement affectée au **Comité national des fédérations de pêche,** créé auprès des directions des eaux et forêts et de l'agriculture. En compensation, cette activité de loisir a dû s'organiser : les pêcheurs ont été obligés d'adhérer à une association agréée qui avait pour mission de mettre en valeur le cantonnement dont elle dispose et qui pouvait louer des droits de pêche. La taxe piscicole était perçue par ces associations agréées. Par l'intermédiaire des fédérations départementales, elles en retransmettaient le produit au Comité des pêches puis au Conseil supérieur de la pêche.

Le système fonctionna ainsi pendant une soixantaine d'années sans qu'il y eût un seul franc à percevoir par l'État. Le Comité central des pêches fut transformé par la loi du 23 mars 1957 en **Conseil supérieur de la pêche :** cet établissement a été rattaché au ministère chargé de l'Écologie depuis 1975. Il était composé des représentants des ministères concernés, des pêcheurs, des fabricants d'articles de pêche au départ. Sa composition s'est étendue par la suite, en conservant une parité entre l'administration et les pêcheurs.

La gratuité du droit de pêche était maintenue pour le conjoint et les jeunes de moins de 16 ans. À ces catégories, s'y ajoutèrent les prisonniers, les invalides de guerre et les personnes économiquement faibles. Pour les délinquants, les peines ont été aggravées et le suivi des procès-verbaux a gagné en sérieux.

Le législateur prévoyait la création des **organisations syndicales des rivières** pour assurer l'entretien des cours d'eau, souvent délaissé par les riverains. C'était l'une des conséquences de la guerre de 1914-1918 : nombreux étaient les ouvriers agricoles qui furent tués, entre temps, le charbon avait remplacé le bois comme source principale d'énergie et les berges étaient de moins en moins entretenues dans les espaces ruraux. Ces associations syndicales de rivière se sont mises difficilement en place.

Par la suite, divers décrets et arrêtés, notamment celui de 1958, ont toiletté les textes issus de la loi de 1941 en modifiant les périodes d'ouverture de la pêche, les tailles réglementaires des poissons, la nature des engins autorisés, le nombre de cannes, la taille des hameçons... Les propositions de réglementation émanaient le plus souvent des pêcheurs eux-mêmes et de leurs instances qui réclamaient des mesures de simplification. Or à chaque nouveau texte **publié, le dispositif réglementaire** gagnait en complexité.

La loi Guillon de 1964 a interdit aux pêcheurs de loisir la vente des truites et des autres salmonidés. La loi sur l'eau de 1964, portée notamment par le sénateur Laloy, a institué les agences financières de bassin qui sont devenues les agences de l'eau en 1992. Tous les utilisateurs de l'eau ont, depuis lors, contribué à des programmes de lutte contre la pollution de l'eau aux conséquences très lourdes à cette époque. Cinquante ans plus tard, les progrès réalisés sont considérables.
Les gardes-pêches du Conseil supérieur de la pêche, devenu l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques il y a quelques années, qui sont affectés auprès des fédérations surveillent la pêche (c'est la « police de l'hameçon ») et la qualité des eaux. Ces gardes dressent notamment des procès-verbaux de pollution qui sont suivis d'effets au plan judiciaire et parfois sur le terrain. Ils apportent également une aide technique aux fédérations.

Avec la loi du 29 juin 1984, sont apparues les notions de gestion piscicole, de restauration des milieux aquatiques et d'organisation du loisir, ces responsabilités qui ont été largement confiées aux pêcheurs. Cette loi distingue les pêcheurs professionnels, seuls à pouvoir vendre leurs captures, des pêcheurs en ligne, qui n'ont plus cette possibilité. Le nombre de pêcheurs a augmenté dans les années 1960, avec un pic en 1968. La période faste s'est étalée de 1963 à 1970, des années pendant lesquelles les effectifs ne descendaient pas sous le seuil de 2,5 millions de pêcheurs. Ils sont actuellement moins d'un million.
Les directives communautaires, et notamment la directive-cadre européenne sur l'eau, ont été à l'origine de la loi sur l'eau du 31 décembre 2006. Il s'agit d'abord de viser le bon état écologique des eaux mais aussi de mettre en œuvre les moyens pour l'atteindre. Cette obligation de résultat doit être atteinte à l'horizon de 2015. À l'avenir, la réglementation devrait continuer à évoluer, peut-être davantage pour des motifs halieutiques, tout en maintenant une protection des espèces et notamment les conditions optimales de leur reproduction.

Andrée Corvol

Dans cet exposé, on voit apparaître une parenté chronologique entre les législations sur la chasse et sur la pêche, qui ont connu la même période d'apogée suivie d'une chute dans les années 1970. Parallèlement, la prise de conscience de l'environnement a facilité l'application d'une nouvelle législation.

Timbres taxe 1943
© B. Vincent

Des gardes champêtres et forestiers du décret loi du 30 avril 1790 aux agents des eaux et forêts du code de procédure pénale de 1958

Bruno Cinotti, *directeur général adjoint de l'agence de l'eau Adour-Garonne, ancien conseiller du directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage*

Henri Lacordaire a dit : *« Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit »*. Le droit pénal n'a d'intérêt que s'il est d'abord un droit social pour défendre les plus faibles contre les plus forts. Sinon, il devient un droit d'oppression que les plus forts utilisent à leur profit. Le droit pénal n'est pas un droit public : l'État est ainsi la seule personne morale qui ne soit pas pénalement responsable.

Saint-Exupéry a par ailleurs écrit, dans son ouvrage Citadelle : *« Si les gendarmes seuls ne peuvent le sauver, c'est qu'un empire est déjà mort »*. Il est inutile de vouloir faire appliquer par des forces de police des règlements qui ne vivent pas parce qu'ils ne correspondent pas à l'époque. Le droit pénal correspond à une société donnée à un moment donné : l'adultère, par exemple, est resté jusqu'en 1974 un délit pénal qui devait être constaté par la police.

Les personnels dotés des pouvoirs de police qui ont contribué à la police de la nature ont dépendu étroitement de l'organisation administrative. Ils ont été aussi nombreux que les organismes s'intéressant à la nature, car chacun a voulu sa propre police. Par ailleurs, on peut noter un glissement du caractère inviolable et sacré de la propriété, affirmé dans l'article 17 de la Déclaration

© B. Cinotti

des droits de l'homme et du citoyen, vers l'oxymore du « patrimoine commun ». Par définition, le patrimoine est approprié : il est ce que des parents transmettent à leurs enfants. À l'inverse, comme le soulignait Aristote, *« Ce qui appartient à tous, personne n'en prend soin »*.

Avant la Révolution, le pouvoir de police était principalement seigneurial. Il n'existait des gardes particuliers que pour les concessions accordées par le pouvoir royal, nous en avons trouvé un exemple sur le Canal du midi. Il existait également des gardes institués par certaines communautés villageoises. La République institua ensuite des gardes champêtres, auxquels elle conféra des pouvoirs de police, et restaura les gardes forestiers.

La première police spéciale instaurée à la Révolution faisait écho à l'abolition des droits féodaux, notamment en matière de droit de chasse et de colombage, ainsi qu'à la suppression des capitaineries de chasse et des réserves de chasse royales et seigneuriales. L'abolition des privilèges fut vécue comme une libération, mais il fallut rapidement réinstaurer une police de la chasse par le décret de 1790. Les lois des 25 décembre 1790, 22 juillet 1791 et 29 septembre 1791 maintenaient parallèlement l'administration forestière. Le décret du 28 septembre-6 octobre 1791 instaurait la police rurale dans le but de préserver le droit de propriété. C'est ainsi qu'une police publique était créée pour garantir le droit privé des propriétaires. Dès cette époque, apparaissaient des tentatives de réglementer les abus et de faire intervenir à cette fin des personnels. La volonté d'une police municipale travaillant à la surveillance des eaux et forêts fut affirmée et la Révolution conserva les personnels tout en supprimant l'administration des eaux et forêts.

Pour les gardes-champêtres comme pour les gardes particuliers, la majorité des textes de l'époque s'appliquent encore. La seule modification notable a concerné l'évolution de l'administration municipale et des pouvoirs des préfets ainsi que la modification des pouvoirs des gardes particuliers par la loi de 2005.

Le Code des délits et peines (Loi du 3 brumaire an IV) a été le premier code de procédure pénale mis en place par la Révolution :

Article 41 - « Les gardes champêtres et les gardes forestiers, considérés comme officiers de police judiciaire, sont chargés :

- de rechercher respectivement tous les délits qui portent atteinte aux propriétés rurales et forestières ;
- de dresser des procès-verbaux indicatifs de leur nature et de leurs circonstances, du temps et du lieu où ils ont été commis, des preuves et indices qui existent sur les prévenus ;
- de suivre les objets volés dans les lieux où ils ont été transportés et de les mettre en séquestre, sans pouvoir néanmoins s'introduire dans les maisons, ateliers, bâtiments et cours adjacentes, si ce n'est en présence soit d'un officier ou agent municipal ou de son adjoint soit d'un commissaire de police ;
- d'arrêter et de conduire devant le juge de paix, en se faisant, pour cet effet, donner main-forte par la commune du lieu, qui ne peut la refuser, tout individu qu'il surprendra en flagrant délit ».

Rédaction de procès verbal de chasse © CLC

Congrès des gardes champêtres
© Journal L'Illustration

Article 44 - *«La remise de chaque procès-verbal se fait, au plus tard, le troisième jour après la reconnaissance du délit qui en est l'objet».*

Ce corpus juridique est ignoré par les législateurs actuels qui s'acharnent à construire des droits techniques parallèles sans utiliser ce droit primordial figurant encore dans les articles 22 et suivants du Code de procédure pénale.
Le même article fonde l'obligation pour les gardes particuliers de dresser les procès-verbaux dans les trois jours suivant les délits et les contraventions. Le garde-champêtre était considéré comme l'auxiliaire de la gendarmerie. Jusqu'à la récente loi modifiant la gendarmerie nationale, la possibilité réciproque pour les uns de faire appel aux autres était explicitement indiquée.
Sous l'Empire, les gardes champêtres et les gardes particuliers se sont progressivement distingués les uns des autres, les premiers étant affectés au domaine communal et les seconds à des domaines particuliers. Le code d'instruction criminelle de 1808, issu, sans grande modification, de la partie «procédure pénale» du Code des délits et des peines, a précédé le Code pénal (1810) et vécut sans changement notable, jusqu'en 1958. Les règles visant à préserver les libertés individuelles ont ainsi été codifiées avant que ne fussent rassemblées en un seul code les règles venant les restreindre.

Sous la Restauration et la Monarchie de juillet, le Code forestier de 1827, la loi pêche de 1829 et la loi chasse de 1844 ont restauré progressivement les gardes des eaux et forêts. De 1836 à 1845, 129 000 contraventions et délits étaient constatées chaque année. Ce chiffre commença à baisser par la suite. Sur les 39 000 procès-verbaux de 1862, 16 000 concernaient la forêt, 3 120 la pêche et 9 000 la chasse. En 1844, une loi instaura le permis de chasser à un prix élevé, ce qui provoqua des mouvements populaires dans les campagnes. Cette loi prévoyait également que les personnels chargés de la police de la chasse n'avaient le droit d'arrêter les chasseurs en infraction que s'ils étaient déguisés ou masqués.

La loi du 12 avril 1892 a séparé définitivement les gardes particuliers des personnels de police de droit public. La loi de 1901 a permis la création d'associations, dont le Saint-Hubert Club de France, fondé en 1902. Des associations pour le gardiennage des territoires de chasse ont employé des gardes particuliers et diligenté des poursuites judiciaires contre les braconniers en se constituant partie civile.

Pendant toute la période depuis la révolution de 1789, poursuites et police sont allées de pair mais les rédacteurs récents du Code forestier l'ont oublié lorsqu'ils ont supprimé le pouvoir de transaction de l'administration en matière forestière. L'administration des eaux et forêts fut saignée par la Première Guerre mondiale : elle perdit au combat l'équivalent d'une douzaine de promotions de l'école forestière. Les finances publiques étaient par ailleurs catastrophiques. Le gouvernement supprima des emplois de fonctionnaires et autorisa des associations à employer des gardes de droit privé en leur confiant des prérogatives de droit public. Le régime de Vichy, qui a généralisé les fédérations de chasse et de pêche, alla encore plus loin en 1943 en confiant à ces gardes commissionnés au titre des eaux et forêts des compétences pour rechercher, constater les délits de

contravention aux lois et règlements ayant pour but la protection des récoltes et des bois non soumis au régime forestier. Jusqu'en 1967, le législateur étendit la compétence des gardes particuliers pour qu'ils opèrent en tout lieu dans les arrondissements des tribunaux.

Actuellement, le Code de procédure pénale concerne les ingénieurs, chefs de district et agents techniques des eaux et forêts et gardes champêtres. Jusqu'à la réécriture du Code forestier et l'entrée en vigueur de l'ordonnance le 1er juillet 2013, les personnels forestiers, ceux des corps des agents techniques et techniciens de l'environnement (anciennement appelés gardes-chasses et gardes-pêches fédéraux) et les gardes champêtres possédaient les mêmes pouvoirs au titre des articles du Code pénal. Cette disposition est tombée puisque la loi spéciale prévaut sur la loi générale. Seuls les gardes champêtres et les personnels forestiers de l'État conservent cette compétence au titre du Code de procédure pénale. C'est d'autant plus regrettable que la procédure pénale assure la protection de la société et la sauvegarde de la liberté individuelle. Il est dommage que les personnels ne sachent pas qu'ils font partie de la police judiciaire.

L'acte de verbalisation est l'aboutissement d'une formation, d'une compétence, d'une capacité à constater une infraction en respectant les règles légales. Derrière toute procédure pénale, il doit y avoir le respect des libertés individuelles, la courtoisie et l'application des règles de procédure pénale. Il est inutile de multiplier les règles dans des codes spéciaux quand elles existent déjà dans un code unique.

Vérification d'un permis de chasse par un agent ONCFS © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Brigade de gendarmerie à cheval en patrouille dans le parc du chateau de Chambord, site classé au titre de la loi de 1906 sur la protection des monuments naturels et des sites. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Certes, l'administration des eaux et forêts, qui a commencé à disparaître en 1965, n'est plus là pour faire vivre cette partie du Code de procédure pénal. Il est certain, cependant, que la multiplication des structures et des corps spécialisés n'est pas une bonne façon de faire de la procédure pénale. Celle-ci a besoin de règles stables et homogènes ; Elle doit être simple et compréhensible par tous, à commencer par les agents chargés de leur application et par les personnels des parquets et des tribunaux, car chaque règle non respectée entraîne la nullité des procédures.

En conclusion, je rêve d'un corps unifié de la police de la nature qui détienne les mêmes pouvoirs et compétences quel que soit l'organisme auquel ses personnels appartiendraient. Pour terminer, je rappellerai une règle fondamentale : en matière de procédure pénale, la police de la nature vise à assurer le respect dû tout d'abord aux personnes puis aux propriétés.

Chantal Pradines, *Cabinet All(i)é*

Je suis auteur pour le Conseil de l'Europe d'un rapport sur la forêt linéaire des bords de route, qui n'est pas prise en compte. J'aimerais vous signaler à cet égard l'existence d'un manifeste européen pour les arbres des bords de route dont la vocation rejoint la préoccupation de Victor Hugo au XIXe siècle pour les forêts.

Annie Charlez, *chef de la mission juridique, SFDE-ONCFS*

Les gardes-chasses des fédérations étaient commissionnés, ce qui signifie qu'ils avaient suivi une formation spécifique à l'école de Cadarache. Peu d'agents étaient concernés. Étant très attachée au Code de procédure pénale, je n'approuve pas l'évolution récente de leurs pouvoirs. N'aurait-il pas été souhaitable de nommer les plus compétents « officiers de police judiciaire spécialisés » ?

Bruno Cinotti

Le Code de procédure pénale de 1958 a retiré aux gardes forestiers la qualité d'officier de police judiciaire. Je partage la position de la chancellerie sur ce sujet et ne suis pas certain que cette compétence leur soit nécessaire dans un milieu rural où la gendarmerie est encore présente. En revanche, la multiplication des corps et des tenues reste un obstacle à la police rurale et forestière, désormais appelée police de la nature.

Andrée Corvol

Le statut d'officier de police judiciaire conduit à être considéré comme assermenté et donne le droit de perquisition avec mandat. C'était d'ailleurs l'une des raisons de l'impopularité de cette police sous l'Ancien Régime. Supprimer l'idée d'une hiérarchie permettrait de réduire les divisions au sein des personnels. Cependant, nous sommes encore loin d'uniformiser les polices de l'environnement, chaque administration tenant à la sienne. Il y aurait pourtant là un gisement d'économies certain pour les finances publiques. ★

Depuis le début des années 1960, les polices spéciales au défi des enjeux sociétaux et de la réforme de l'État

Sous la présidence de **François Letourneux,** *ancien directeur de la protection de la nature au ministère de l'Environnement et ancien président de l'Union internationale de conservation de la nature-France.*

François Letourneux

À la différence des présentations de ce matin, nous avons vécu les évolutions qui seront retracées par des intervenants actuellement responsables des polices spéciales. Pourquoi une telle présentation est-elle nécessaire alors que ces polices sont regroupées ? Ce regroupement est-il efficace ? Quels sont ses atouts et ses inconvénients ?

De gauche à droite : Antoine Gatet, Eric Cécillot, Jean-Luc Laurent, François Letourneux, Hubert Géant, Françoise Peschadour

De la police de la chasse vers une police de la protection de la nature

Hubert Géant, *directeur de la police à Office national de la chasse et de la faune sauvage*

Cette journée d'études portant sur les agents des eaux et forêts jusqu'aux inspecteurs de l'environnement, j'aimerais illustrer l'histoire de l'évolution de la police de la chasse vers une police de la protection de la nature à travers trois personnages témoins de cette évolution :

* Pierre, recruté en 1965 par une Fédération départementale des chasseurs (FDC) ;
* Paul, recruté en 1977 par concours à l'Office national de la chasse (ONC) ;

✶ Julie, recrutée en 2005 par concours du ministère de l'Environnement et affectée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Des années 1960 au milieu des années 1970

Mon premier personnage s'appelle Pierre. Né en 1940, il fut recruté en 1965 par une fédération départementale des chasseurs sous un statut de droit privé. Cette fédération disposait de ressources relativement faibles à l'époque car, hormis un retour financier du Conseil supérieur de la chasse sur les taxes afférentes au permis de chasser, elles se composaient principalement de contrats de gardiennage. Ceux-ci étaient également déterminants pour le rôle des agents.

Pierre ©H. Géant

Le métier de Pierre était la surveillance au titre de la police de la chasse. Un certain nombre d'agents était commissionné par les eaux et forêts. Ils exerçaient un rôle de police et d'accompagnement des fédérations départementales des chasseurs dans les politiques de gestion. Chargés de la lutte contre la chasse sur autrui, ils assuraient également la destruction des animaux nuisibles et la lutte contre le braconnage du gibier.

Le quotidien de Pierre était fait de piégeage et de contact avec les propriétaires ayant confié la surveillance de leurs terres à la fédération départementale des chasseurs qui lui versait un salaire complété par des primes à la destruction des nuisibles et par des pourboires.

Chasseur près d'un sanglier tué lors d'une chasse en battue de grand gibier © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Le droit applicable, issu des lois de 1844 et de 1866, avait très peu évolué en un siècle. Il était intégré au Code rural. Cinquante pages suffisaient à rassembler la législation de la chasse. Actuellement, au niveau départemental, la réglementation de la chasse atteint déjà ce nombre de pages, sans compter la réglementation nationale.

En 1967, le législateur **a élargi la compétence des gardes fédéraux** commissionnés au titre des eaux et forêts pour qu'ils opèrent en tous lieux. En 1973, la signature de la Convention de Washington sur le commerce des espèces menacées va bientôt avoir pour conséquence de mobiliser ces agents sur le contrôle d'une nouvelle réglementation, assurant la protection de ces espèces. Pierre a été également témoin en 1971 de la création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement. En 1972, le Conseil supérieur de la chasse fut dissout au profit de l'Office nationale de la chasse (ONC) et du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS). En 1975, la loi de finances a créé le permis de chasser et institué deux taxes : la redevance cynégétique, qui finançait l'Office, et le timbre fédéral, qui finançait les Fédérations.

Du milieu des années 1970 aux années 2000

Paul, né en 1955, a été recruté par concours en 1977 à l'Office national de la chasse (ONC) en tant qu'agent non titulaire de l'État, avec un statut de droit public. Le premier statut national des gardes de l'ONC datait de 1977. Les vingt années suivantes ont vu se succéder plusieurs statuts différents.

Le métier de Paul reste la police de la chasse mais aussi la protection de la faune et de la flore, notamment le contrôle du commerce et de la détention des espèces animales et végétales protégées par la convention de Washington et la lutte contre le braconnage du gibier faisant partie des espèces protégées. Au quotidien, il était toujours affecté au sein de la Fédération départementale des chasseurs. Il était parfois confronté à des conflits entre les intérêts de la fédération et ses prérogatives de police judiciaire. Son salaire était pris en charge par l'ONC et liquidé par les fédérations jusqu'en 1998.

Concernant **le droit applicable**, le droit cynégétique a dût se plier aux directives européennes (la directive oiseaux de 1979, la directive habitat de 1992). La loi de 1976 sur la protection de la nature a élargi la compétence des agents à la protection de la faune et de la flore, aux réserves naturelles et à la pêche. Les décrets d'application ont été pris à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Des lois spéciales ont attribué de plus en plus de compétences aux agents de l'ONC (parcs nationaux, circulation des véhicules dans les espaces naturels, protection des sites naturels classés,...).

Vérification de la conformité du bracelet fixé par le chasseur sur un jeune cervidé tué lors d'une battue de grand gibier. Les techniciens et agents techniques de l'environnement exercent des missions de police de la chasse. À cet effet, ils recherchent et constatent les infractions aux réglementations pour lesquelles ils sont commissionnés et assermentés. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Paul a été le témoin **d'une longue évolution statutaire.** En 1975, les gardes étaient pris en charge par l'Office via les fédérations. En 1983, la loi aurait permis de titulariser le personnel de l'Office au sein de la fonction publique, éventualité qui fut vigoureusement combattue par les présidents des Fédérations départementales des chasseurs et donc écartée par le gouvernement. En 1986, la refonte du statut des agents a été calquée sur la fonction publique : ils ont été affectés dans des services départementaux de l'Office et placés auprès des fédérations. En 1995, un décret réunit les gardes ainsi que le personnel technique et administratif de l'Office dans un statut unique. Il prévoyait un droit de regard du Président de la fédération sur la définition du cadre des missions de police. Les syndicats attaquèrent le décret, qui fut annulé par le Conseil d'État. En 1998, il fallut donc définir un nouveau statut des personnels de l'Office qui accentua la séparation du monde fédéral. Les services départementaux devaient être clairement matérialisés au sein des locaux de la fédération. La tutelle du Président de celle-ci sur l'organisation de la police prenait fin. Une rupture s'est produite avec le monde de la chasse qui demanda aux agents de quitter les locaux des fédérations. L'Office s'organisa alors en urgence pour assurer la gestion

financière et logistique des services départementaux et des agents.

Enfin, en 2001, **des corps de l'environnement** ont été créés par deux décrets portant statut des agents techniques et des techniciens de l'environnement, ce qui a permis de fonctionnariser les gardes de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Depuis 2000

Julie, née en 1975, a été recrutée en 2005 par un concours de la fonction publique en tant qu'agent technique de l'environnement. Affectée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, elle a un statut de fonctionnaire.

Dans son métier, elle assure de nombreuses missions : police de la chasse, protection de la faune et de la flore (lutte contre les trafics, application de la convention de Washington au titre de la CITES, contrôle des dérogations), lutte contre le braconnage, protection des espaces (parcs nationaux, réserves, sites classés,...) et des milieux (Natura 2000,...), contrôle de la circulation des engins motorisés dans les espaces naturels, lutte contre les diverses atteintes à la nature (dépôt de déchets, feux de forêts,...), police de la pêche en eau douce et de la pêche maritime, police de l'eau, etc.

Son quotidien se compose de missions de police de plus en plus dirigées, dans le cadre du plan de contrôle des polices de l'eau et de la nature issu de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Julie est parfois confrontée à des conflits d'autorité selon son positionnement en matière de police administrative ou de police judicaire. Son salaire est devenu un traitement.

Julie © H. Géant

Julie a assisté à **une évolution considérable du droit applicable**. Six lois sur la chasse ont modifié le droit cynégétique qui relève en grande partie de réglementations locales (arrêtés préfectoraux et schémas départementaux). Avec la loi chasse de 2000, l'Office national de la chasse est devenu l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). L'établissement a été conforté dans ses missions par la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005, ses agents acquérant des possibilités renforcées en matière d'enquête judiciaire. La gradation des sanctions s'est étendue de l'amende jusqu'à des peines atteignant quatre ans de prison. Un décret de 2007 a permis d'utiliser la procédure de l'amende forfaitaire en matière de chasse.

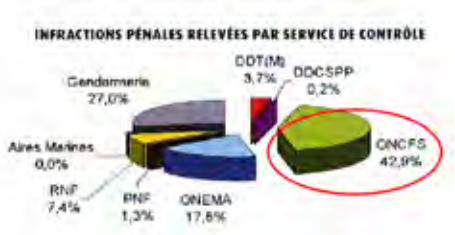
Julie a été également témoin de **l'évolution de l'organisation territoriale** de l'ONCFS en délégations régionales. À partir de 2005, l'État a participé substantiellement et durablement au financement de

Opération de contrôle conjointe «Douanes - ONCFS» en zone de fret à l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle sur les importations et exportations d'espèces protégées conformément à la convention de Washington «CITES» © A. Bouissou/ MEDDE-MLET

Manipulation d'un Boa albinos lors d'un stage de formation à la capture de reptiles organisé à l'attention des gardes de l'ONCFS. © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

l'ONCFS. En 2006, dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a été mis en œuvre le premier contrat d'objectifs passé entre l'ONCFS et l'État, qui structure les missions des agents sur le terrain. En 2008, Julie a assisté à l'expérimentation de la mesure 148 de la RGPP qui a débouché sur un rapprochement *a minima* des polices de l'eau et de la nature ainsi que sur la coordination des moyens sous l'égide du préfet.

En 2009 et en 2011, la formalisation des accords de collaboration avec la Gendarmerie nationale et les Douanes a conduit Julie à travailler davantage avec ces deux services de police. Enfin, en 2011, un accord cadre de partenariat a été signé entre la Fédération nationale des chasseurs et l'ONCFS en vue de relations plus équilibrées et plus sereines.



En conclusion, ces orientations influent sur la nature des infractions constatées par les agents de l'ONCFS. En 2012, ils ont réprimé plus de 18 000 infractions dont la moitié relève de la police de la chasse et l'autre moitié d'autres domaines de l'environnement (de la protection de la faune et la flore jusqu'à la police de l'eau). Elles représentent 43 % des infractions constatées par l'ensemble des services de police dans le domaine de l'eau et de la nature (la gendarmerie en relevant 27 % et l'ONEMA 17,5 %). Enfin, l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement du 11 janvier 2012 modifie le cadre des compétences de police judicaire des agents. Elle crée de nouvelles prérogatives en matière de police administrative et induit des évolutions importantes pour les agents. L'ONCFS est ainsi devenu un service incontournable en matière de police de l'environnement.

François Letourneux

L'une des questions qui se pose est la part de la police dans les activités des ingénieurs et techniciens de l'environnement. Elle est plus ou moins dominante selon les situations. Il conviendra de s'interroger sur les raisons de ces différences de cadre et sur les conditions de transparence des affectations.

Manipulation d'un faucon pèlerin (Falco peregrinus), Les Epesses, Vendée © L. Mignaux/MEDDE-MLET

De la police des usages de la pêche à celle des milieux aquatiques

Éric Ceciliot, *responsable du contrôle des usages à Office national de l'eau et des milieux aquatiques*

Le sujet « de la police des usages de la pêche à celle des milieux aquatiques » peut s'envisager à travers trois axes :

- de la loi pêche à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) : une évolution réglementaire et sociétale ;
- du Conseil supérieur de la pêche (CSP) à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une évolution des structures et des missions ;
- des gardes-pêche aux inspecteurs de l'environnement : une évolution des métiers et des compétences.

La situation dans les années 60

Dans les années 1960, marquées par une forte croissance économique, industrielle et démographique sans réelle prise de conscience de l'impact sur l'environnement, près de 2,7 millions de pêcheurs aux lignes acquittaient le versement de la taxe piscicole, soit 4 millions de pêcheurs en incluant les pratiquants qui en étaient exonérés (jeunes, militaires, conjoints...). La législation était essentiellement axée sur la pratique de la pêche, à travers le Code rural et le décret de 1958 sur la pêche fluviale. Seul l'article 434-1 de l'ordonnance de 1959 sanctionnait le délit de pollution. Puis la loi de 1964 a créé les agences financières et les comités de bassin et instauré des régimes de redevances censés appliquer le principe pollueur/payeur, une logique que les gardes-pêche s'étaient peu appropriée à cette époque.

En 1948, **le Conseil supérieur de la pêche (CSP)** avait remplacé officiellement le Comité central des fédérations départementales de pêche et de pisciculture créé en 1941. Il est devenu un établissement public à caractère administratif en 1957.

Créé par les pêcheurs au service des pêcheurs, il était chargé de récolter la taxe piscicole, d'administrer les gardes-pêche commissionnés et d'apporter des conseils au ministre de l'Agriculture. Les premières régions piscicoles (qui deviendront plus tard les délégations interrégionales) furent créées en 1960 pour apporter un appui aux gestionnaires de la pêche.

Dans les années 1960**, les gardes-pêches** étaient assimilés aux agents techniques des eaux et forêts selon l'article 452 du Code rural. Ils étaient mis à disposition des présidents des Fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture (FDAAPP) et exerçaient des missions essentiellement centrées sur le contrôle de l'exercice de la pêche, la pisciculture et le repeuplement. Pourtant, leur formation portait déjà sur la chimie de l'eau, l'hydrobiologie et la botanique, ce qui s'ajoutait aux classiques enseignements sur le droit de la pêche et de la chasse et sur la pisciculture.

Dans les années 1970, les missions des garde-pêches connaissent peu d'évolutions. Mais les pollutions industrielles et urbaines avaient fortement augmenté, de

Gardes pêche © E. Ceciliot

même que les extractions de granulats. Les cours d'eau faisaient fréquemment l'objet de recalibrages ou d'interventions lourdes. La pêche des grands migrateurs se développait avec l'évolution des techniques (filets en nylon au lieu de coton, moteurs sur les embarcations...) et le prix du poisson, notamment pour les civelles, commençait à augmenter.

De la loi « pêche » de 1984 à la loi sur l'eau de 1992

Dans ce contexte, **la loi pêche de 1984** se révéla être un outil simple mais performant. Ses dix articles, applicables sans décret pour la plupart, couvraient l'ensemble des impacts sur les cours d'eau. Elle encadrait les activités anthropiques exerçant le plus d'impact sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques : pollutions, travaux en cours d'eau, débits minimaux biologiques, franchissement des obstacles à la migration, vidanges, pisciculture et contrôle des peuplements. Il s'agissait là d'une police nouvelle, plus exigeante d'un point de vue technique. L'établissement adapta la formation des agents pour tenir compte de cette évolution.

Le projet d'établissement de 1991, ambitieux, a permis de valoriser les spécificités du Conseil supérieur de la pêche, à savoir des compétences techniques et scientifiques au service d'une police ciblée sur des enjeux environnementaux, une présence sur tout le territoire et une bonne connaissance des milieux aquatiques ainsi qu'une formation adaptée. L'ensemble a tiré les gardes-pêches vers le haut en concentrant leurs efforts sur la protection des milieux aquatiques et la préservation de la qualité de l'eau.

En outre, des brigades mobiles d'intervention, axées sur des enjeux patrimoniaux (cas des grands migrateurs et des lacs alpins), ont été alors créées.
Dans les années 1990, ce recentrage des activités accompagné d'une offre de formation conséquente, ont fait des gardes-pêche des experts des milieux aquatiques reconnus.

La loi sur l'eau fut votée en 1992 mais elle fit l'objet d'une appropriation tardive par les agents. Les premiers commissionnements sont apparus à la fin des années 1990. On constate alors une montée en puissance de la police des milieux sur les bases de la « loi pêche », et le développement d'une police différente (contrôle d'actes administratifs, autorisations, déclarations). L'appui technique auprès des services de l'État se généralise et les agents apprennent à maîtriser de nombreux outils de mesure et d'inventaire.

Le corps de l'environnement et la création de l'ONEMA

La fin de la mise à disposition des agents auprès des fédérations de pêche est intervenue en 1998. 2001 a été l'année de **la création des corps d'agents techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement**, ce qui a impliqué une formation unique et traduit la volonté d'inculquer une culture commune aux agents chargés de missions de protection et relevant de différentes spécialités (milieux aquatiques, faune sauvage, espèces protégées). Les agents de terrain, initialement recrutés pour le contrôle des pêcheurs, doivent désormais s'adapter

Pêche au carrelet sur la Charente © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

Parcours No Kill sur le pont de Chasey. Le No Kill est une technique de pêche très spéciale qui consiste à attraper des poissons puis de les remettre à l'eau. Les pêcheurs qui choisissent le No Kill ne pêchent pas dans le dessein de consommer leurs prises. Ils le font exclusivement pour le plaisir de pêcher et se préoccupent de leur environnement. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

aux outils informatiques (logiciel Opale, bases de données).

La création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en 2007 s'est accompagné de nouvelles missions pour l'établissement ainsi que d'une nouvelle évolution du métier.
Les pollutions diffuses des eaux provenant de l'usage des produits phytosanitaires et des engrais générateurs de rejets de nitrates complètent le champ de compétence des agents.

On assiste à un infléchissement des modes d'action fondé sur les notions de territorialisation et de ciblage des contrôles à partir des enjeux du bon état écologique des eaux définis dans la directive cadre sur l'eau. Les agents doivent mettre en œuvre une démarche de progrès. Il s'agit d'harmoniser les pratiques, d'améliorer la traçabilité des contrôles, de développer des outils et des méthodes à partager avec les autres services. Parallèlement, on a renforcé l'échelon hiérarchique et le pilotage régional.

En 2013, ces futurs inspecteurs de l'environnement sont compétents pour appliquer plusieurs législations renvoyant à des dizaines voire à des centaines de décrets et d'arrêtés. Ils consacrent près de 20 % de leur temps au recueil des données destinées à alimenter le Système d'Information sur l'Eau. Ils sont liés par une convention avec les services de l'État et par un protocole d'accord avec les parquets. Leurs contrôles, dont certains sont réalisés en interservices, sont exercés sous l'autorité du procureur de la République et cadrés par un plan de contrôle validé par le préfet. La surveillance générale et le contrôle des pêcheurs ont été largement remplacés par le contrôle des produits phytosanitaires, des grandes infrastructures linéaires (GIL), des zones humides, etc.
C'est là une police beaucoup plus chronophage qui s'inscrit dans une logique différente de ce qui existait sous l'ère du Conseil supérieur de la pêche.

En conclusion, plutôt que d'une évolution, on peut parler de révolution tant au regard de l'étendue des compétences requises, que du nombre de législations à maîtriser, de la nature des interlocuteurs, de la collaboration interservices, de la diversité des publics contrôlés et du nombre croissant de sollicitations.

Les efforts importants demandés aux agents et la capacité à s'adapter dont ils ont fait preuve justifient la reconnaissance qui leur est témoignée en accédant au titre non usurpé et aux prérogatives d'inspecteur de l'environnement.

François Letourneux

Cette présentation s'avère être complémentaire de la précédente. On peut rappeler que les ingénieurs des eaux et forêts avaient la capacité de se substituer au procureur pour requérir sur les questions de pollution. En 1968, je me suis ainsi rendu à Béthune pour requérir contre un papetier qui déversait des encres noires dans la rivière. J'ai obtenu la somme de 500 francs de dommages et intérêts. Les moyens d'action n'étaient pas à la hauteur des enjeux. ★

Pêche électrique sur l'Oise : observation et mesure d'échantillon © Li Mignon / DDE-MLET

ONEMA
CONSEIL SUPERIEUR DE LA PECHE

La modernisation de la police de l'eau

Jean-Luc Laurent, *directeur général du Laboratoire national de métrologie et d'essais, ancien directeur de l'eau au ministère de l'Environnement*

J'ai été commissionné comme inspecteur des installations classées. Je me souviens encore de la salle du tribunal à Dijon dans laquelle une peinture représentait «la justice poursuivant le crime». Pendant longtemps, j'ai pris très au sérieux cette allégorie. Je fais désormais de la recherche et du service aux industriels, mais j'ai longtemps considéré la police comme un instrument important de régulation de la société. En tant que directeur d'une agence de l'eau dans le Nord-Est de la France, j'ai appris ce qu'étaient les milieux aquatiques, alors que ma formation d'ingénieur des mines était plus technique.

En 1992, le Premier ministre, Michel Rocard, était motivé par la politique de l'eau. Avant sa nomination en tant que secrétaire d'État en 1988 puis ministre, Brice Lalonde avait été commissionné en tant qu'expert pour une pollution majeure dans le Rhin. J'étais également mandaté par le ministère pour la même pollution. Le programme du gouvernement prévoyait également **une réforme de la législation sur l'eau.** Je me suis donc retrouvé à la fois exerçant mes fonctions de directeur d'une agence de l'eau, à Metz, et, à Paris, chargé par le ministre de convaincre les parlementaires du bien-fondé de la réforme envisagée.

Dans le domaine de l'eau, les enjeux naturels d'une activité de police sont variés en raison de la diversité des activités humaines. Cela suppose de prendre en compte plusieurs aspects: la gestion quantitative, l'hydromorphologie, la diversité biologique, la pollution des eaux, la prolifération des algues, la possibilité de migration et de reproduction des poissons.

Les activités à surveiller incluent la gestion des milieux naturels et forestiers comme les zones humides et les milieux aquatiques, les aménagements des cours d'eau, l'impact de la production agricole en matière d'irrigation ou de drainage, l'alimentation en eau potable des populations, l'assainissement ou l'épuration des eaux, la production d'énergie et le transport sur les voies navigables.

Les habitats d'un cours d'eau © Jean-Luc Laurent

Il faut rappeler qu'un cours d'eau contient plusieurs habitats : des annexes hydrauliques, des zones exondées, la ripisylve, les berges et le lit mineur. Le débit solide du cours d'eau est important pour assurer le bon fonctionnement de ces habitats. La régulation doit donc inclure des éléments relatifs à tous ces sujets.

La loi sur l'eau de 1964 a créé des comités de bassin et des agences de l'eau mais apportait peu d'évolutions pour renforcer l'efficacité de la police des eaux. Plus de 20 ans après son vote, on constatait un manque de synergie entre les services de l'État et les agences de l'eau. Il existait une direction de l'eau, de la prévention des risques et des pollutions au sein du ministère de l'Environnement et des services de l'État sur le terrain qui étaient éclatés dans les régions et les départements.

La loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles avait fixé, via la protection des ressources piscicoles, les règles concernant les « débits réservés » des rivières et complété l'arsenal législatif pour la lutte contre la pollution. Elle a défini les intérêts à protéger mais ses outils servaient davantage à constater les infractions qu'à réguler les activités perturbatrices.

Le cadre général au début des années 1990 était marqué par un droit de l'eau très ancien. La Révolution française avait mis fin aux droits seigneuriaux et généralisé la propriété privée des rives des cours d'eau. Une loi de 1806 avait obligé les propriétaires à entretenir les berges. À partir des années 1950, le manque de vigilance des services de l'État et surtout le début de l'exode rural ont conduit à l'abandon de fait de cet entretien. De son côté, l'administration des eaux et forêts a beaucoup contribué à modifier l'écoulement des eaux dans le chevelu des rivières qui serpentent dans la campagne et à artificialiser les habitats.

La loi sur l'eau de 1992 a permis une modernisation de la police de l'eau.

L'article L210-1 du code de l'environnement stipule que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels sont d'intérêt général. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

Chantier de restauration de la rivière «Le Tassio» à Sorède : pose d'enrochements non maçonnés constitués de gros blocs (80 cm à 1,20 m).Suite à une crue en 2011, l'affaissement d'un terrain en contrebas d'une route à Sorède représente un risque direct pour la route et l'habitat riverain. La maîtrise d'œuvre du chantier est assurée conjointement par un bureau d'ingénierie géotechnique indépendant et les services RTM. © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

Pour veiller au respect de ces principes, la « police de l'eau » réglemente les installations, ouvrages, travaux ou activités qui peuvent avoir un impact sur la santé, la sécurité, la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Il s'agit d'un régime administratif spécial d'autorisations et de déclarations en fonction des projets et des seuils, avec un dispositif de contrôle. La police de l'eau doit coordonner son travail avec les aides des agences de l'eau mais aussi être une des modalités de la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux dans les 12 comités de bassin. Elle aussi au service de la protection de la nature et de la biodiversité, en liaison avec les personnels de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema ancien gardes pêche).

Il existait dans les années 1980 cinq types de polices de l'eau dont les domaines de compétences variaient selon les communes, selon la nature du cours d'eau (rivière domaniale ou non, canaux, étangs, zones humides, etc.). Il s'agissait d'abord d'une logique de territoire administratif et non d'écosystèmes et de milieux écologiques. Depuis les années 1990, la coordination de l'État a été assurée par un guichet unique au sein des Missions interservices de l'eau.

En France, la police de l'eau est principalement assurée par trois polices spécialisées : la police de l'eau et des milieux aquatiques, la police de la pêche et la police des installations classées. Chacune de ces polices spécialisées a deux fonctions :

- La police administrative instruit, suit et révise les dossiers de déclaration et d'autorisation ; elle est exercée sous l'autorité du préfet.
- La police judiciaire contrôle le respect de la réglementation ; elle est exercée sous l'autorité du procureur de la République.

Les acteurs de la police de l'eau incluent la Mission interservices de l'eau (MISE), qui regroupe l'ensemble des services de l'État et des établissements publics intervenant directement dans le domaine de l'eau au niveau du département (DDT, DREAL, Agences de l'eau, Onema...). En 2010, la fusion des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et des anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans les directions départementales des territoires (et de la mer) a simplifié l'organisation territoriale de l'État ainsi que le regroupement opéré au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

La MISE est placée sous l'autorité du préfet du département. Les plans de contrôle départementaux, arrêtés par les préfets en concertation avec les procureurs, formalisent la stratégie départementale en matière de contrôle. Ils identifient les grands thèmes d'activité conformément aux grandes orientations nationales.

Source de Font-Rome à Aubenas, dans l'Ardèche (26) utilisée pour alimenter un site de pisciculture.
© L. Mignaux/MEDDE-MLET

François Letourneux

Cet exposé illustre une relation à l'action publique et au contrôle des infractions qui va d'une régulation des usages à la prise en compte de l'intérêt général. Tant que nous gérions l'usufruit d'un capital supposé inépuisable, il était logique de réguler les usages. La prise de conscience que nous détruisions la capacité de production de l'écosystème a contraint le passage d'une police répartie dans des organisations diverses à une police unifiée. Il est frappant de constater que la police de l'environnement a longtemps été assurée par des « milices », puisqu'il s'agissait de personnels sous statut privé. Ces derniers remplissent encore un rôle irremplaçable.

Chabot (Cottus gobio) espèce inscrite à l'annexe II de la Directive Habitat capturée dans le cadre des inventaires Natura 2000 sur le bassin versant de la Cèze.
La pêche à l'électricité consiste à soumettre les poissons à un champ électrique qui les attire ou les paralyse. Une technique depuis longtemps pratiquée par les équipes de l'ONEMA ou du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) pour connaître les populations de poissons présentes dans une rivière. A partir des prises réalisées, on peut alors calculer l'Indice Poisson Rivière qui s'avère précieux pour mesurer l'état écologique de nos rivières. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

L'Auzonnet. Type d'habitat abritant une population de Chabots (Cottus gobio). © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Le rôle des associations environnementales au regard des missions de surveillance et de contrôle des milieux naturels

Antoine Gatet, *Administrateur de France nature environnement, membre du directoire du réseau juridique FNE*

Bouquetin mâle debout sur des rochers, Parc national du Mercantour © T. Degen

Les associations, qui n'ont pas à jouer un rôle direct de police de l'environnement, ont été amenées à participer à l'exercice de cette fonction régalienne.

Bref retour historique sur la construction de la fédération France nature environnement (FNE).

La Société nationale de protection de la nature (SNPN) avait été créée en 1960 sur les bases de la Société nationale d'acclimatation, ancienne société impériale dont l'objet était de « *concourir à l'introduction, à l'acclimatation et à la domestication des espèces animales utiles ou d'ornement et à la multiplication des races nouvellement introduites* ».

Dès 1926, la Société nationale d'acclimatation s'était investie dans les espaces naturels en créant la première réserve zoologique et botanique de Camargue, qui a engendré la première réserve nationale (1975). La fondation de la réserve naturelle de Néouvielle dans les Pyrénées ou de celle du Lausannier dans les Alpes a donné naissance aux parcs nationaux des Pyrénées occidentales (1967) et du Mercantour (1979).

Structure nationale, la SNPN était accompagnée de sociétés locales de protection de la nature, comme en Bretagne (1967). Il s'agissait d'associations naturalistes, motivées par les sciences de l'écologie, qui voulaient participer sur le terrain à la connaissance et à la protection des espaces naturels. Plusieurs présidents de la SNPN ont par ailleurs été directeurs du Muséum National d'histoire naturelle. Il serait néanmoins réducteur de limiter

l'action associative à la connaissance et à la protection de la nature car ces associations ont vu leur rôle évoluer en même temps qu'elles se sont davantage structuré à partir des années 1960.

Deux périodes sont à distinguer dans la structuration des associations en un acteur sociétal de la cause environnementale, l'une avec la création de la Fédération française des Sociétés de protection de la nature, l'autre autour de sa mutation en France nature environnement.

Entre 1968 et 1980, a lieu à la fois la reconnaissance des associations de protection de la nature et la constitution d'une fédération nationale reconnue par les pouvoirs publics. Cela traduit l'évolution des enjeux environnementaux comme des missions associatives.

À l'initiative de la SNPN, un projet d'union des sociétés locales de protection de la nature fut lancé en 1967 afin de prendre en charge au niveau national les problématiques globales. **La Fédération française des sociétés de protection de la nature (FFSPN)** est ainsi créée en 1968.

Au début des années 1970, la mobilisation pour la défense du parc de la Vanoise, menacé par un grand programme d'aménagement touristique, a servi de ciment pour renforcer cette jeune structure et a ouvert le champ de l'action associative au domaine des politiques d'aménagement. À partir de 1971, la création du ministère de l'Environnement lui a donné au sein du gouvernement un interlocuteur national et un allié dans l'appareil de l'État. Cette évolution a permis l'ouverture d'un dialogue plus constructif avec l'administration.

En 1972, la FFSPN publia la Charte de la nature, dont des éléments ont été repris dans la Charte de l'environnement de 2005, notamment le principe de prévention et le principe pollueur/payeur.

En 1976, la loi de la protection de la nature a mis en place le premier système d'agrément des associations de protection de l'environnement, leur reconnaissant ainsi une légitimité d'acteur au service de l'intérêt général.

Au cours des années 1970, les fédérations régionales d'associations de protection de l'environnement se sont également multipliées et structurées.

La construction d'un réseau associatif fédéral à la fois national et local a permis d'accroître l'audience des associations devenues des interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics. Elles exercent une activité militante tournée vers des actions de plaidoyer en faveur de l'environnement. C'est ainsi qu'elles ont pu porter en particulier la demande sociale de réforme de la police administrative et de la police judiciaire pour assurer l'effectivité du contrôle des usages sur le terrain.

En 1979, lors de l'Assemblée Générale de la Fédération française, Michel d'Ornano, ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, déclara que la FFSPN « devait rester un aiguillon vigilant à l'égard de l'action administrative ».

Pendant les années 1980, le développement de l'écologie politique et la création de partis environnementalistes amenaient les associations à s'interroger sur leur positionnement politique et les conduisaient à marquer leur différence par rapport aux mouvements se réclamant de l'écologie politique.

Les statuts associatifs du mouvement FFSPN ont progressivement inscris des déclarations et obligations d'indépendance vis-à-vis des partis politiques. Comme le terme « écologiste » relevait désormais du champ de la politique partisane, les associations employaient plus volontiers le qualificatif d' « environnementalistes ». Cette évolution était perceptible dans le changement de la démarche de communication de la FFSPN, qui publiait à partir de 1981 la *Lettre du hérisson* où se reflétait sa stratégie de contestation.

En 1990, la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature change de nom et devient « **France nature environnement** » (FNE) avec l'ambition de professionnaliser son activité et de structurer son organisation interne autour de pôles de compétences correspondant aux grandes thématiques environnementales. En 1995, la loi Barnier a marqué le renforcement de la protection de la nature et renforce la procédure de l'agrément des associations de protection de l'environnement, véritable reconnaissance de **l'intérêt général attaché à leurs missions (et facilite les actions en justice).**

La Loi grenelle 2 viendra parfaire le mécanisme en créant ***l'habilitation au titre de la représentativité, qui ouvre aux associations agréées démontrant une indépendance d'action et une transparence, les sièges APNE dans les instances nationales de concertation.***

Actuellement, France nature environnement regroupe une dizaine d'associations nationales, dont la Ligue de Protection des Oiseaux, 32 fédérations et associations régionales, 80 associations départementales ainsi que 3 000 associations locales réparties sur l'ensemble du territoire ; au total, ce réseau revendique 750 000 adhérents.

Ces associations peuvent être classées en deux catégories. Les associations à dominante naturalistes qui ont pour objet principal la connaissance et la sensibilisation en matière de nature et de biodiversité (inventaires, publications, conférences...) tandis que les associations généralistes adoptent un objet de protection de l'environnement plus général et plus politique (débats publics, réunions de concertation, actions de plaidoyer et de sensibilisation, intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques, actions en justice).

J'insiste aussi sur la différence entre les associations agréées, qui appartiennent le plus souvent au réseau de France nature environnement, et les associations de riverains. Le combat mené par ces dernières est également légitime mais il relève davantage de la protection du cadre de vie et défendent donc parfois d'avantage des intérêts particuliers.

Visite et présentation de sites Natura 2000 par les agents ONF en forêt de Fontainebleau
© L. Mignaux/MEDDE-MLET

Les associations représentées à France nature environnement ne doivent par ailleurs pas être confondues avec les associations parapubliques qui effectuent par exemple des mesures de la pollution de l'air, comme Airparif en région parisienne, ou qui gèrent des espaces naturels, comme les CEN (conservatoires des espaces naturels). Elles ne doivent enfin pas être confondues avec celles qui regroupent des industriels.

Dans ce paysage associatif, l'agrément et la reconnaissance de la représentativité sont de bons marqueurs.

Au niveau national, France nature environnement est organisée en réseau, avec des pôles et des missions depuis les années 1990. La fédération emploie 40 salariés. Elle s'appuie sur des relais locaux composés de bénévoles qui déclinent dans les territoires les enjeux tels que ceux de la biodiversité, de l'aménagement du territoire, de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, des ressources renouvelables ou de l'impact des activités industrielles sur le milieu. Chaque pôle regroupe des réseaux de bénévoles et d'experts locaux, avec des missions transversales et des actions particulières.

Le réseau juridique de France nature environnement a ainsi été créé en 1995. Il est administré par un directoire de huit personnes et géré par deux salariées juristes qui gèrent les dossiers nationaux de la fédération et participent au plaidoyer. Le réseau regroupe une soixantaine de juristes locaux (salariés de fédérations, juristes bénévoles, universitaires ou avocats).

France nature environnement est donc à la fois une structure nationale et un ensemble d'associations locales, ce qui lui permet de construire des positionnements politiques communs et de relayer les positionnements nationaux au niveau local.

FNE doit être sur ce point distinguée d'autres grandes associations nationales comme Greenpeace ou des fondations comme la Fondation Nicolas Hulot (par ailleurs membres de FNE).

En conclusion, je souhaite rappeler, **en prenant l'exemple de la police de l'eau**, que le rôle des associations se situe entre le soutien apporté à l'action publique et la nécessité de prendre en charge les conséquences de la défaillance de cette action quand elle est constatée.

Ripisylve dans les gorges du Gardon © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

Deux types d'actions associatives peuvent être distinguées selon qu'il s'agit de la police administrative, ou de la police judiciaire.

En matière de **police administrative,** les associations apportent un soutien à l'État.

En matière de contrôle des « installations, ouvrages, travaux et activités » relevant de la nomenclature de la police de l'eau et des milieux aquatiques ou de celle des installations classées, les associations jouent un rôle de surveillance et d'alerte, en lien avec les fédérations de pêche.

Elles accompagnent les efforts de l'État en faveur d'une politique ambitieuse en matière d'environnement, en apportant leur soutien aux corps de contrôle. Elles lancent également des procédures contentieuses contre le non-respect des prescriptions techniques des arrêtés préfectoraux ou la non-réalisation des mesures compensatoires obligatoires.

Pour l'encadrement des usages, elles participent aux actions de participation afin de contribuer à construire et faire évoluer les arrêtés préfectoraux qui encadrent les usages de l'eau (ICPE ou IOTA en particulier).

Plaisance propre, collecte des bidons d'huile dans le port de plaisance d'Arcachon © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

Elles se mobilisent également dans le cadre de contentieux administratifs portant sur des autorisations délivrées par les préfectures ou l'absence d'action administrative alors qu'elle est nécessaire. Elles peuvent aussi parfois soutenir les administrations dans le cas de recours contre des décisions favorables à l'environnement, contestée par des intérêts privés.

En matière de police judiciaire, l'intérêt de la politique pénale est l'effet de la dissuasion qui, lorsqu'elle fonctionne, répond à l'objectif de prévention. Dans le domaine de l'environnement, la sanction pénale est cependant défaillante à tous les niveaux : la détection des infractions reste faible, les poursuites sont rares, les sanctions, lorsqu'elles sont prononcées, insuffisantes.

Dans ce domaine, le rôle des associations est d'entretenir le mythe de l'existence du droit pénal de l'environnement par une forte médiatisation des dossiers les plus sensibles et de soutenir les services de police judiciaire afin de convaincre les procureurs de poursuivre les contrevenants, en se constituant en particulier partie civile aux dossiers.

Leur objectif est ainsi de faire reconnaître l'atteinte à l'environnement comme un trouble à l'ordre public au même titre que d'autres thématiques, la délinquance écologique au même titre que la délinquance routière.

Les associations peuvent également prendre en charge l'action pénale lorsque le procureur décide de ne pas poursuivre, en recourant à la procédure de citation directe. Elles utilisent également les procédures d'assignation civiles pour faire sanctionner des comportements dangereux pour l'environnement.

En cas d'atteinte à l'environnement, elles cherchent à titre principal à obtenir la remise en état des lieux. Elles sont ainsi en partie garantes de l'intérêt général en représentant les enjeux de la protection de l'environnement devant les tribunaux.

En conclusion, la police administrative et la police judiciaire de l'environnement peuvent être considérées largement comme un échec. La «sanction» administrative n'existe pas réellement puisqu'il s'agit seulement d'organiser la mise aux normes à postériori, et la sanction judiciaire est largement défaillante faute de moyens donnés à la justice pour prendre en charge les particularités de ce contentieux.

Les associations ont donc un rôle important à jouer pour porter la mise en œuvre effective des polices de l'environnement sur le terrain et un rôle important à jouer en termes de plaidoyer pour faire évoluer la réglementation et la rendre effective.

Malheureusement, l'ordonnance de 2005 ne semble répondre que très partiellement à l'enjeu du droit répressif en matière d'environnement. Je place mes espoirs actuels plutôt dans les politiques pénales des parquets issues de la circulaire de 2005 qui est en cours de réécriture, et dans la formation des magistrats.

Le secret de l'efficacité des polices de l'environnement reste aujourd'hui simple : donner les moyens aux services de police de l'environnement et aux magistrats de faire appliquer le droit !

François Letourneux

Cette présentation s'avère complémentaire des précédentes. Les questions d'exercice de la police sur le terrain ne sont plus mentionnées alors même que des représentants associatifs, notamment ceux qui gèrent les réserves naturelles, y participent. Nous allons maintenant étudier la part que les fédérations ont prise dans l'exercice de la police de la chasse et de la nature.

Affiches publicitaires de France Nature Environnement

L'évolution du rôle des organisations associatives de la chasse à l'égard des missions de surveillance et de contrôle

Françoise Peschadour, *directrice adjointe de la Fédération nationale des chasseurs*

Dans la tradition française, la police est, par nature, une mission régalienne. En matière d'environnement et dans le domaine de la chasse en particulier, **l'organisation de la surveillance et du contrôle des pratiquants a été et demeure,** directement ou indirectement, **largement le fait des associations cynégétiques** qui s'appuient sur leurs ressources propres.

Faut-il voir dans cette situation la persistance d'un archaïsme ou, au contraire, l'expression d'une modernité ? Comment la dynamique associative de la chasse va-t-elle s'exprimer face à la création des inspecteurs de l'environnement et à l'évolution des opérateurs publics en matière de police de la nature ?
Le rôle des organisations associatives de la chasse à l'égard des missions de surveillance et de contrôle est une longue histoire qui a évolué avec les enjeux sociétaux liés aux territoires.

Au début du XIXe siècle, la gestion de la chasse était marquée par une tension entre une chasse populaire, héritière de la liberté du chasseur prônée par

Biches fuyant les chasseurs lors d'une chasse en battue de grand gibier © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Robespierre, et la préservation du droit de propriété et du droit de chasse qui lui était rattaché, victorieusement défendu par Mirabeau.

C'est pour lutter contre «*les abus de l'armée des ruraux qui braconnent impunément depuis 1790*», que se mit en place **la loi de police de 1844**. Cette loi a instauré l'obligation du permis de chasse. Elle a défini les principes qui encadrent l'exercice du droit de chasse, les peines relatives aux infractions et la manière dont les délits sont poursuivis.

Pour faire respecter ce texte, le législateur comptait sur **le travail des agents commissionnés à l'échelle communale.** Jusqu'au début de la Deuxième Guerre mondiale, les gendarmes étaient les principaux auteurs des procès-verbaux. En 1844, 15 000 braconniers étaient déférés devant les tribunaux, ils étaient 30 000 dix ans plus tard. Malgré ce succès apparent, les responsables cynégétiques de l'époque dénonçaient les menaces que le braconnage continuait de faire peser sur le gibier. Cette activité des braconniers était particulièrement active dans les territoires de chasse banale qui n'avaient pas les moyens de faire appel à des gardes particuliers.

La loi de 1901 sur les associations a permis aux chasseurs de se regrouper pour améliorer la gestion de leur territoire et rendre possible sa surveillance, à frais partagés. Le «biotope» associatif cynégétique a, dès lors, été une source de créativité inépuisable.

La naissance du **Saint-Hubert Club de France,** dès avril 1902, dans le prolongement de la loi de 1901, en a été l'un des témoignages les plus marquants. Appuyée sur un triptyque «Protection», «Conservation» et «Repeuplement du gibier», cette association, reconnue d'utilité publique dès 1904, mit en chantier deux projets : la formation d'une brigade centrale d'agents et la constitution d'une association de gardes-chasse, avec la création d'une caisse de secours mutuels et, déjà, celle d'une caisse de retraite avec des départs à 55 ans ou à 60 ans !

Le Saint-Hubert favorisait, en parallèle, la constitution de sociétés départementales de chasseurs qui regroupaient les propriétaires désireux d'assurer en commun le gardiennage de leurs propriétés à l'aide de gardes particuliers.

Ces initiatives conduisirent Georges Clemenceau, ministre de l'Intérieur et Président du Conseil, à mettre à sa disposition une brigade d'agents de la sûreté dite «brigade des chasseurs», le pendant rural des Brigades «du Tigre».

Dès 1924, les gardes-chasses particuliers, qu'ils intervinssent pour le compte des associations de chasseurs ou pour celui des propriétaires privés, étaient commissionnés par l'Administration. Ces premiers «Saint-Hubert» sont les ancêtres des Fédéraux. **Le développement des fédérations départementales des chasseurs** était en marche. Le Saint-Hubert a fait preuve d'un esprit d'anticipation remarquable et il a élargi le champ de préoccupation et de responsabilité des associations de chasseurs.

Lanceur d'alerte avant l'heure, le Saint-Hubert a été à l'origine de la première campagne de protection des oiseaux migrateurs contre les phares (les «éoliennes» de l'époque). Ses membres participèrent à l'achat et à la mise en réserve des Sept Îles, aujourd'hui gérées par la Ligue de Protection des Oiseaux. Il fonda le Conseil International de la Chasse, qui fut la première organisation à dénoncer le mazoutage des côtes et les hécatombes d'oiseaux qu'il engendrait. C'est le même Saint-Hubert qui prit l'initiative de la création du Comité national pour la protection de la nature, de la faune et de la flore. Il poursuivait, dès avant la Deuxième Guerre mondiale, des combats contre les projets d'assèchement des zones humides, les effets des insecticides sur les oiseaux et l'impact négatif de l'arrachage des haies.

Dès l'origine, ou du moins très rapidement, les atteintes au milieu naturel comme aux espèces, et pas seulement aux gibiers, ont fait partie, à côté de la lutte contre le braconnage, du patrimoine associatif cynégétique.

Une fois passé l'épisode du Régime de Vichy, au cours duquel les fédérations des chasseurs créées par Henri Queuille furent dissoutes au profit de sociétés départementales placées sous le contrôle étroit des préfets**, le dynamisme associatif a repris ses droits.** Les fédérations

ont retrouvé leur dénomination, en 1946. Le principe d'une cotisation obligatoire des chasseurs a cependant été maintenu. La plus grande partie du budget collecté était affectée à la garderie. Les fédérations recrutaient ainsi des gardes fédéraux placés sous l'autorité de chacune d'entre elles. **La répression des infractions au droit de la chasse était désormais majoritairement exercée par ces « fédéraux » et non plus par les gendarmes.** Ces fédéraux incarnaient alors une police de la chasse départementale, très présente sur les territoires. Les assemblées générales des fédérations étaient l'occasion de mettre en avant leur action répressive. Le fait, pour les fédérations, de se porter partie civile accentuait encore la portée de cette action.

Il faut toutefois nuancer cette image **car les temps changeaient.** Pour prendre l'exemple donné par Paul Bourrieau dans son ouvrage « *Le Monde de la Chasse - Chasser en Anjou au XXe siècle* » (Presses Universitaires de Rennes - Collection « Histoire » - 1er semestre 2011), la délinquance cynégétique s'essoufflait. En effet, alors qu'elle représentait 15 % des délits ruraux au sortir de la Guerre, elle n'en représentait plus que 5 % après 1950.

Il y avait certes le succès de la répression du braconnage, mais, surtout, la France, entrée dans la période des « Trente Glorieuses » se transformait à toute vitesse. Deux phénomènes ont joué un rôle majeur : d'une part, l'accélération de l'urbanisation et de l'exode rural, d'autre part, l'augmentation du niveau de vie et le changement de la structure de l'alimentation des français qui accédaient plus facilement à une offre diversifiée. La « Chasse cueillette » faisait place à la « Chasse gestion ».

Dans ce contexte, les fédérations ont déplacé le champ de leurs préoccupations. Elles ont accéléré le développement du second pilier de leurs interventions, esquissé déjà durant l'entre-deux guerres : la préservation du gibier s'est progressivement élargie à la protection des habitats et des espèces. Parallèlement, **la prise en compte grandissante de l'environnement a débouché sur des changements institutionnels et législatifs importants dans de très nombreux domaines.**

Cabane de chasseur. La législation concernant la cabane dépend de sa localisation géographique, du type de zone humide et du statut de l'installation. Il peut s'agir, d'une location sur le domaine public, d'un étang ou d'un marais géré par la commune de référence ou encore d'une propriété privée. L'île aux oiseaux est un site naturel protégé, inscrit, ZNIEFF, Natura 2000... On y distingue le domaine public maritime inondé (ou partiellement) par les marées et le domaine privé non inondé.
© L. Mignaux/MEDDE-MLET

L'émergence, en 1971, d'un ministère de l'Environnement, sous la tutelle duquel on a placé les activités de chasse et de pêche.

La création, en 1972, de l'Office National de la Chasse. Dès 1975, les « gardes fédéraux » ont été soumis à un statut national et rattachés à l'Office. Il y a eu, de fait, à ce moment, une première rupture avec l'évolution des décennies précédentes où on avait accordé directement aux Fédérations des Chasseurs, qui les finançaient, de larges responsabilités de surveillance, de contrôle mais aussi de répression.

Ces évolutions convergèrent pour donner naissance à la loi sur la protection de la nature de 1976. Dans ce nouveau cadre législatif, les fédérations ont été agréées au titre de la protection de la nature. Le droit de la chasse s'est positionné alors institutionnellement dans une perspective générale de protection de la nature. Une décennie plus tard, le décret de 1986 a établi un nouveau statut des gardes-chasses qui sont devenus des gardes nationaux de la chasse et de la faune sauvage affectés dans des services départementaux placés auprès des fédérations et rémunérés par le produit de la redevance cynégétique. Ce changement concernant le statut de la garderie a été souvent mal vécu, les fédérations ayant eu le sentiment de s'être montrées à la hauteur des exigences imposées par les changements sociétaux et d'avoir fait preuve d'une capacité certaine d'anticipation et d'adaptation. En 1998, la rupture était consommée et l'Office intégrait les gardes dans ses services.
La « nationalisation » de la garderie, consacrée par la loi sur la chasse de 2000, a marqué cette époque.

Chasseur posté lors d'une chasse en battue de grand gibier, Indre-et-Loire © L. Mignaux/ MEDDE-MLET

Lors du vote de la loi chasse de 2000, **la clarification des rôles respectifs de la puissance publique et des associations, concernant les missions de police, fut largement débattue.**

Un nouveau concept sert de colonne vertébrale à l'organisation des moyens à mettre en œuvre par les fédérations pour atteindre l'objectif prioritaire de préservation des espèces et des habitats **: le schéma départemental de gestion cynégétique.** Ce nouvel outil de planification doit permettre à la plus ancestrale des activités humaines de se projeter sur les enjeux les plus contemporains.

Cette loi porte cette signature qui est si particulière à la « *French Touch* » juridique : elle vise à préserver l'adaptabilité associative, alliée à la délégation de missions de service public, et à conforter, au sein d'un établissement public spécialisé, l'alliance de l'État et des acteurs de terrain. **L'Office National de la Chasse recueille la Faune Sauvage et les Fédérations des Chasseurs, la gestion des espèces et de leurs habitats.** À l'établissement public les agents techniques et la police de la chasse, aux fédérations, les agents de développement et la prévention du braconnage.
Pour les uns, la répression, pour les autres, la prévention.

La « séparation des eaux » étant faite, on constate **qu'en matière de contrôle et de surveillance, le rôle des fédérations conserve, dans les faits, une importance non négligeable.** Cette situation tient à deux raisons :

- la possibilité de se porter partie civile dans ce qui peut porter atteinte à leurs missions élargies d'associations agréées pour la protection de l'environnement ,
- la possibilité de recruter des agents de développement assermentés qui disposent d'une double prérogative en matière de surveillance : le contrôle du respect du schéma départemental cynégétique (l'article L 421-5 du Code de l'environnement) et celui des territoires de chasse ayant passé une convention avec la fédération départementale des chasseurs (article L 428-21 du Code de l'environnement).

Au-delà de leur rôle classique de gardes-chasse particuliers, ces agents interviennent sur le territoire départemental soumis au schéma départemental de gestion cynégétique pour des atteintes plus larges à la faune, à la sécurité des chasseurs et des usagers et aux mesures de gestion.

Appeaux (ou leurres) devant une tonne de chasse, La Teste de Buch © L. Mignaux/MEDDE-MLET

En 2013, le réseau fédéral associatif compte environ 200 agents de développement assermentés pour la police de la chasse, employés par une trentaine de fédérations. Toutes les fédérations n'ont pas fait le choix de développer cette fonction. C'est pourquoi le rôle de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans ce domaine demeure essentiel. La récente convention cadre entre l'ONCFS et la Fédération Nationale des Chasseurs prévoit de faire de la formation de ces agents un projet prioritaire. Ces agents pourront ainsi assurer, dans des conditions optimales, **une police de proximité complémentaire de la charge régalienne** dévolue, par nature, à l'établissement public. Si jadis, deux tiers des financements allaient au contrôle du braconnage, aujourd'hui, la réorientation des investissements a été faite en faveur des études technico-scientifiques et de l'expertise sur les espèces et les habitats. Les schémas départementaux de gestion cynégétique expriment bien les enjeux de ce rééquilibrage. La préservation de la nature est bien plus une question de connaissance, de formation et de gestion que de répression.

Le triptyque associatif contemporain pourrait se formuler de la façon suivante :

- « Compétence » ;
- « Connaissance » ;
- « Coordination ».

La chasse française représente aujourd'hui près d'1,3 million de pratiquants. On compte 70 000 associations de chasse, soit près de deux par commune. On estime que cette activité induit 11 000 équivalents emploi « temps-plein » avec des bénévoles dédiés à l'entretien des milieux, à la surveillance sanitaire, au suivi des espèces, etc. ; L'institution est dotée de 1 300 salariés qualifiés.

À elles seules, les réserves « faune sauvage » des associations communales de chasse agréées (A.C.C.A) représentent 1 500 000 hectares, soit 10 fois la superficie des parcs nationaux. La chasse française est adossée à un établissement public de 1 600 spécialistes, qui fête aujourd'hui ses 40 ans et qui a fait largement la preuve de ses compétences en matière de chasse et d'environnement.

Ces éléments chiffrés symbolisent la légitimité de la chasse à être et à demeurer un acteur majeur d'enjeux contemporains tels que la « stratégie

nationale de la biodiversité », dont elle est signataire. **Elle est un partenaire essentiel de la nouvelle gouvernance de la biodiversité.**

Fort de ce constat, le Président de la République s'est engagé **à préserver la spécificité des structures de la chasse et de la faune sauvage** que représentent l'ONCFS et les fédérations. Au fil des siècles, la chasse a été, de fait, une sorte de laboratoire privilégié de multiples modèles. Elle a permis l'anticipation de problèmes dont le législateur ne s'est saisi que parfois tardivement. Elle a aussi favorisé, au cours du temps, le passage de la répression, essentielle, du braconnage à la protection du gibier, de ses espèces, de ses habitats.

Le souhait que l'on peut se permettre de formuler est que ni le législateur ni l'État ne perdent de vue l'extraordinaire capacité d'initiative et d'élargissement de son champ d'action qui caractérise le monde associatif cynégétique. Celui-ci mérite sans doute la plus large considération tout comme le rôle potentiel de la société civile dans le monde contemporain. En s'appuyant sur une conception plus moderne de la chasse, une chasse comme mode de gestion de l'environnement, plus qu'un droit de la chasse, la nouvelle loi sur la biodiversité pourrait en témoigner.

François Letourneux

L'organisation de la chasse a permis des progrès dans la gestion de la biodiversité là où il s'agissait de réguler les usages et où la gestion du capital était essentielle à l'usufruit. La loi de 1844, comme celles qui ont suivi jusque dans les années 1970, avait exclu les oiseaux migrateurs de leur champ. Dans un cas, des plans de gestion, des prélèvements autorisés et des bracelets sont mis en place. Dans un autre, subsistent la plupart des conflits entre les chasseurs et certaines associations de préservation de la nature. Ceci amène à une réflexion sur les fondements juridiques de la police de l'environnement.

Les lois sur la chasse et sur la pêche n'étaient pas faites pour préserver le gibier mais pour préserver les propriétaires contre les braconniers. Elles n'étaient pas faites non plus pour être appliquées mais pour servir de référence à des décisions administratives et judiciaires qui les interprétaient.

À cet égard, je souhaite rendre hommage à Jean Servat qui nous a quittés récemment. Au cabinet du ministre de l'Environnement, il avait pris des responsabilités dès la création du ministère de l'Environnement en tant que directeur de la protection de la nature. Il s'appuyait sur une structure de la chasse qui, à l'époque, consistait en un petit club de présidents interrégionaux qui ne considéraient pas devoir le suivre. Jean Servat avait mis fin à la chasse libre sur le domaine public maritime. Il avait créé les réserves maritimes et constitué les associations de chasseurs responsables pour faire progresser la gestion des oiseaux migrateurs. Il avait profondément transformé les relations entre les différents organismes exerçant des fonctions de police. Il fut également président du Saint-Hubert.

Pierre Monge, *retraité du CGPC*

Il est rassurant de savoir que deux gros saumons ont été pêchés dans le Rhin pour la première fois depuis cinquante ans. Nous pouvons en déduire que les actions vigoureuses menées pour améliorer le milieu aquatique ont été productives. Ces efforts doivent être poursuivis.

François Letourneux

Les poissons migrateurs ont un territoire que les pêcheurs des rivières connaissent. La prise de conscience a été plus rapide.

Jean-Luc Laurent

La pollution ne constitue pas le principal obstacle pour les poissons migrateurs à l'exception du bouchon vaseux à l'embouchure de la Loire. Ce sont les aménagements et les prélèvements excessifs qui sont les facteurs principaux de nuisances.

Un intervenant dans la salle

À la fin des années 1990, Stéphane Cesari a produit une thèse très intéressante sur la police de l'eau et des milieux aquatiques. Cette thèse témoigne des difficultés rencontrées par les gardes-pêches et fait état de l'espoir que la nouvelle police de l'eau soit appliquée plus sérieusement. Il serait par ailleurs intéressant d'élargir le champ d'observation à la police de la nature en ville car la biodiversité présente dans les espaces verts privés en ville ne fait l'objet d'aucune protection.

Anne-Marie Lavarde *(CNRS)*

Mon Unité mixte de recherche (UMR) s'intéresse à la sociologie de l'environnement. Étant psychologue sociale, j'aimerais savoir où sont passés les chasseurs. Derrière le discours de la lobbyiste, il y a un groupe social identifié. J'aurais souhaité vous entendre sur la manière de faire, de dire et de revendiquer qui crée leur identité sociale.

Anne Querrien, *membre du Conseil scientifique du Comité d'histoire*

Combien d'agents vont devenir inspecteurs de l'environnement au niveau départemental ? Les effectifs couvriront-ils les besoins ? De nouvelles coopérations seront-elles nécessaires, notamment avec les communes ?

François Letourneux

Le sujet doit s'envisager en termes d'équivalents temps plein (ETP) plutôt que de personnes.

Hubert Géant

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) emploie 1300 agents commissionnés et assermentés, qui consacrent 70 % de leur temps à la police et 30 % aux études et recherches. Il y a en moyenne une douzaine d'agents par département, renforcés par dix brigades mobiles nationales. C'est bien évidemment insuffisant. Concernant les missions des agents, les pratiques et les partenariats ont évolué de façon à éviter une baisse de « rendement ». Depuis sept ans, le nombre d'infractions constatées par les agents de l'Office n'a pas cessé d'augmenter. Encore faudrait-il déterminer si cette augmentation est due à une hausse des atteintes à l'environnement ou à une meilleure efficacité.

Éric Ceciliot

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) emploie actuellement 650 agents, soit un maximum de cinq à six agents par département.

Antoine Gatet

Au niveau local, nous constatons un très grand désarroi des agents de la police de l'environnement. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) a entraîné une réduction des frais de personnel qui a de fait entraîné une baisse très importante de la présence des agents sur le terrain, et donc des contrôles.

Françoise Peschadour

Le chasseur ne vit pas dans l'abstraction mais dans un territoire. Il tire de sa passion pour la chasse ce besoin de protection. Les chasseurs comme les pêcheurs savent que cette passion profonde, qui fait un itinéraire d'homme, doit être canalisée et socialisée. Au fur et à mesure de l'exercice de leur passion, ils ont inventé son codage au travers de règles qui les encadrent. L'un ne va pas sans l'autre. ★

Quel sera l'impact des changements apporté par l'ordonnance du 11 janvier 2012 sur les polices spéciales du Code de l'environnement à partir du 1er juillet 2013 ?

Laurent Roy, *directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie*

De gauche à droite : Marie-Odile Guth, Frédéric Tiberghien, Julien Boucher, Laurent Roy, Jean-Marc Michel, Hubert Géant, Alexis Delaunay

Pour le ministère chargé de l'environnement, le fait de disposer d'une police efficace sur le terrain est vital. Sans cela, le renforcement des textes nationaux, communautaires et internationaux ne peut donner lieu qu'à un droit virtuel. C'est ainsi qu'on peut espérer mettre en œuvre le précepte du sommet de Rio de 1992 : « penser globalement, agir localement ». Le premier contentieux communautaire dans lequel la France a été condamnée par la Cour de justice européenne était d'ailleurs lié à une insuffisance de contrôles.

Le rapport sur les polices de l'environnement que Marie-Odile Guth avait corédigé en 2005 en soulignait **le caractère stratégique.** La difficulté provient du nombre élevé des polices spéciales (il y en a 25), de l'hétérogénéité du dispositif administratif et des 110 catégories d'agents compétents. Dans les territoires, des Missions interservices de l'eau et de la nature ont été mises en place et une pratique de coordination entre les services se développe. Néanmoins, cela ne modifie pas l'architecture complexe du dispositif.

L'ordonnance du 11 janvier 2012 exprime la volonté d'harmoniser les procédures de contrôle, de sanction administrative, les dispositions de droit pénal et les procédures de constatation d'infractions pour rendre le paysage plus compré-

hensible. Elle introduit l'appellation d'inspecteur de l'environnement pour l'ensemble des fonctionnaires chargés de ces missions de surveillance et de contrôle. Cette ordonnance complète ainsi les ordonnances du 6 mai 2010 sur la modernisation du code rural et du 6 janvier 2012 sur les règles de procédure pénale applicables aux infractions forestières.

Nous disposons donc ainsi d'un ensemble rénové d'agents qui forment le réseau d'une police de l'environnement présente sur le territoire, héritière de la longue histoire des agents des eaux et forêts. Pour autant, le défi d'une action efficace, synergique et complémentaire, dans un souci de collaboration avec le Parquet, passe par la recherche de l'efficacité et de la compréhension des priorités des différents services de police.

Pour débattre de ces sujets, nous avons parmi nous :

Marie-Odile Guth, *membre permanent du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, ancienne directrice de la nature et des paysages au ministère de l'Environnement.*

Julien Boucher, *directeur des affaires juridiques du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, dont les services se sont fortement impliqués dans la préparation et le portage de l'ordonnance ;*

Frédéric Tiberghien, *conseiller d'État et membre de la section des travaux publics ;*

Hubert Géant, *directeur de la police à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ;*

Alexis Delaunay, *directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.*

Marie-Odile Guth, quel est votre regard sur les réformes menées depuis huit ans ?

Marie-Odile Guth

En tant que directrice d'établissement public de deux parcs nationaux (la Vanoise, le Mercantour) j'étais en contact direct avec les Parquets et l'application des polices administratives et pénales réalisées par les agents de terrain. Présidente des jurys de recrutement des techniciens et agents techniques de l'environnement, j'ai également pu voir de près comment les agents servaient ces thématiques. J'ai donc participé avec d'autant plus d'intérêt à l'élaboration de l'ordonnance.

La mission interministérielle sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement a duré plus

Des intervenants dans la salle

de 18 mois, avec la participation de cinq ministères. Les plus actifs étaient les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Environnement. Ceux de l'Agriculture et de l'Équipement participaient aux travaux dans une moindre mesure.

Cette mission s'avéra douloureuse car le ministère de l'Intérieur voulait s'arroger toutes les prérogatives des polices de l'environnement. Dans l'étape rédactionnelle, chaque mot était pesé soigneusement. Nous sommes finalement parvenus à publier un rapport qui a fait date. Le contexte nous permettait d'augurer par la suite une prise en considération effective des propositions retenues, car une circulaire d'application était en gestation au ministère de la Justice. Celui-ci attendait la publication du rapport de mission.

Les fondements de la mission étaient simples : **face à des atteintes à l'environnement quotidiennes et médiatisées, l'enjeu pour l'État était d'améliorer l'efficacité des politiques publiques.** La stratégie nationale du développement durable, précisait qu'il ***« fallait renforcer les moyens de contrôle, mieux organiser et professionnaliser la police judiciaire ».*** Dans la loi de 2003, le Parlement demandait de coordonner l'action de l'État pour l'exercice de la police de l'environnement. Depuis 2000, l'Inspection générale de l'environnement, nouvellement créée, avait mis en place des missions d'inspection des polices de l'environnement que nous avons réalisées dans 35 départements.

La méthode de travail de la mission interministérielle reposait sur **l'audition des interlocuteurs concernés** par le sujet : les directeurs d'administration centrale, des préfets de région et de département, des directeurs de services régionaux, les agents de terrain (environnement, douanes, gendarmerie) la police judiciaire, des magistrats du siège et du Parquet. Notre mission était centrée sur le champ de l'intervention de l'État en matière de répression des infractions. Nous avions décidé de ne pas prendre en compte les collectivités.

La mission nous a permis de constater **la segmentation des polices spéciales** de l'environnement ainsi que la difficulté de contrôler l'action administrative et d'appliquer les polices de manière égale sur le territoire. Nous avons constaté l'existence de 25 polices spéciales de l'environnement pratiquant des procédures hétérogènes. Plus d'une cinquantaine de corps d'agents de l'État étaient habilités à constater les infractions, comme ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, des parcs nationaux, des douanes, les contrôleurs maritimes, les consuls...

Le droit de l'environnement, de création ancienne, posait une difficulté d'organisation. Les cellules juridiques dans les services étaient peu visibles et détectables. Une sous-direction des affaires juridiques avait été créée en mai 2000 au ministère de l'Environnement, avec une cellule de coordination des activités de police. Mais aucune statistique ne rendait compte avec précision de ces activités en matière d'environnement. Les services d'enquête étaient inégalement impliqués et les juridictions diversement concernées. Globalement, nous avions constaté l'absence d'une politique pénale d'ensemble et une masse d'affaires environnementales insuffisamment prise en compte auprès des Parquets et des instances juridictionnelles.

Pour émettre des recommandations, la mission a déterminé **des priorités de contrôle au niveau central.** Elle conseillait de créer une structure de pilotage des polices spéciales de l'environnement au ministère, d'organiser le pilotage des contrôles et le suivi des résultats, de faire évoluer la sous-direction des affaires juridiques vers une véritable direction ainsi que de développer une culture des statistiques et des données relatives aux polices spéciales de l'environnement en coordination avec l'ensemble des services.

Transport du bouquetin vers la bétaillère et son futur milieu de vie. Après avoir effectué tous les prélèvements et les mesures biométriques sur le bouquetin, celui-ci est porté par deux agents des parcs de la Vanoise et de la Chartreuse vers la bétaillère qui le conduira dans la nuit vers son futur milieu de vie © A. Bouissou/MEDDE-MLET

Pour ce qui concerne **les services de terrain,** la mission préconisait de mettre en œuvre une politique de contrôle adaptée à l'environnement, de favoriser la coordination des polices spéciales sous l'égide des préfets et de créer des pôles de compétences départementaux pour conforter l'action de l'État.

En matière de droit, la mission proposait d'aménager l'organisation judiciaire en spécialisant des juridictions, de moderniser et harmoniser les instruments juridiques et les systèmes de sanction, d'instaurer une procédure unique de commissionnement, de se doter de moyens d'action juridiques plus clairs et efficaces et de diffuser de nouvelles orientations pénales soulignant le caractère prioritaire du droit de l'environnement.

La prise en compte de champs juridiques nouveaux n'était pas été absente de notre réflexion. Elle consistait à mettre en œuvre la Charte de l'environnement de 2005 et la convention d'Aarhus. Il fallait aussi intégrer la décision cadre rendant obligatoire la modernisation des textes de nature pénale.

La circulaire du ministère de la Justice de 2005 consécutive à notre rapport a marqué une nouvelle étape dans les orientations du Parquet en matière d'environnement. L'objectif a été d'assurer en toute cohérence la mise en œuvre des politiques pénales en concertation entre les Parquets et les services de l'État, de coordonner cette politique pénale avec l'ensemble de ces services et d'apporter des réponses pénales diversifiées selon la nature des atteintes à l'environnement, allant du réparable à l'irréparable.

En conclusion, l'harmonisation des polices est en cours. Les nouvelles ordonnances ont montré que les réflexions de la mission interministérielle sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement ont déjà pu être rapidement suivies d'effets.

Laurent Roy

Julien Boucher, en tant que directeur des affaires juridiques des deux ministères, pouvez-vous développer les fondements de cette ordonnance et la manière dont elle entrera en vigueur ?

Julien Boucher

La police n'est pas une question accessoire lorsqu'on parle de droit de l'environnement car son application dépend en grande partie de l'effectivité des polices. Le droit de l'environnement a d'abord été, historiquement, un droit de polices. Ce constat reste valide aujourd'hui. Dans l'expression « droit de polices », le pluriel s'impose tant **il existe un ensemble divers de polices définies comme spéciales et confiées à des autorités différentes**. Elles s'exercent selon des procédures propres et poursuivent des fins différentes de celles de la police générale tournée vers le maintien de l'ordre public. Le Code de l'environnement renferme ainsi 25 polices spéciales, dont le nombre reflète la fragmentation du droit de l'environnement.

Cette fragmentation des règles est inévitable dans une certaine mesure. Elle reflète la multiplicité et la complexité des objets auxquels s'intéresse le droit de l'environnement. Elle est néanmoins excessive. Rien ne justifie qu'elle se traduise dans une fragmentation équivalente des moyens juridiques et humains permettant d'assurer le respect du corpus de règles. Or, jusqu'à la réforme, tel était le cas. Plus de vingt procédures de commissionnement étaient prévues. Les règles de procédures applicables tant au contrôle administratif qu'aux sanctions pénales étaient diverses. Plusieurs rapports, dont celui de 2005 mais aussi des rapports du Parlement et du Conseil d'État, mettaient en évidence le caractère insatisfaisant de cet état de fait.

Ces réflexions ont été à l'origine de l'article 256 de la loi du 12 juillet 2010 (Grenelle II) qui confère au gouvernement une large habilitation à légiférer par ordonnance, dans les conditions prévues par la Constitution, afin de *« procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle*

Vue des massifs montagneux à Champagny en Vanoise © A. Bouissou/MEDDE-MLET

et des sanctions administratives en vigueur dans le code de l'environnement à la date de la publication de la présente loi et de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des dispositions de droit pénal et de procédure pénale relatives notamment aux peines encourues, à leur régime ainsi qu'aux modalités de leur exécution ; à l'habilitation et aux procédures de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ; aux procédures liées à la constatation des infractions ».

Le choix de légiférer par ordonnance a été dicté par la technicité de la matière et par le fait qu'il s'agissait non pas de concevoir un dispositif nouveau mais de généraliser parmi les instruments existants ceux qui avaient fait leurs preuves. Il suffit de survoler le minutieux échantillonnage du Code de l'environnement pour se convaincre que ces dispositions se seraient peu prêtées au débat parlementaire. Du reste, les grandes lignes de l'avant-projet d'ordonnance avaient été présentées au Parlement, qui conservait l'opportunité de se saisir du texte à l'occasion de l'examen du projet de loi soumis à ratification.

La technicité manifeste des dispositions de l'ordonnance ne doit pas conduire à en sous-estimer l'ambition. Son intitulé montre qu'il s'agit de simplifier et d'harmoniser mais aussi de réformer. **Cette ambition réformatrice** se traduit à l'article 3 de l'ordonnance par la création au sein du livre premier du Code de l'environnement d'un titre 7 consacré aux dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions. Il était naturel que figurent également dans ce livre premier les dispositions constituant la « boîte à outils » des institutions chargées d'assurer l'effectivité des règles de police.

Cette boîte à outils propose trois ensembles de règles.

Au chapitre premier du titre 7, se retrouvent les instruments de **la police administrative** (prévention ou remise en ordre) : les conditions de visite, les modalités de communication des documents, les conditions de la mise en demeure visant la régularisation d'une situation, les mesures conservatoires ou encore les procédures de conciliation. Ces mesures ne sont pas nouvelles mais elles sont harmonisées et généralisées dans des domaines où elles n'existaient pas auparavant.

Le chapitre 2 du titre 7 concerne **la police judiciaire** soit la recherche et la constatation des infractions pénales. Il contient la détermination des agents habilités à exercer les fonctions de police judiciaire dans le domaine de l'environnement. Ces agents reçoivent l'appellation générique d'inspecteurs de l'environnement et sont commissionnés par spécialité. Leur commissionnement et leur assermentation interviendront désormais selon des modalités uniques qu'il appartiendra à un décret en Conseil d'État de fixer. D'autres dispositions déterminent par ailleurs les conditions d'intervention des agents pour les visites de locaux, la saisie d'objets, les infractions, les prélèvements d'échantillons, etc.

Vérification des documents CITES et des autorisations. Paris © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Le chapitre 3 du titre 7 concerne **les sanctions pénales.** L'enjeu était d'en harmoniser le niveau et d'intégrer les objectifs de la directive européenne de 2008. L'ordonnance prévoit des peines complémentaires prononçables par les juridictions pénales, en vue de renforcer l'efficacité de la répression. Enfin, elle étend la procédure de transaction pénale, actuellement appliquée dans le domaine de l'eau, de la pêche en eau douce et des parcs nationaux, à tous les domaines du Code de l'environnement.
Cette ordonnance devrait être complétée par **des décrets d'application,** notamment sur le commissionnement et la segmentation. Elle entrera en vigueur le 1er juillet 2013. Commencera alors l'épreuve des faits qui seule permettra de tirer le bilan de la réforme. Je crois néanmoins que nous pouvons d'ores et déjà la saluer comme une illustration probante de l'ambition de simplification et d'harmonisation du Code de l'environnement.

Laurent Roy

Frédéric Tiberghien, vous avez examiné ce texte au Conseil d'État. Dans un rapport de juin 2010 sur l'eau et son droit, vous préconisiez une réforme simplificatrice. Quel regard le Conseil d'État porte-t-il sur ce texte ? Comment analysez-vous cette réforme ?

Frédéric Tiberghien

1-Le rapport de 2010 a, après d'autres, constaté la faible effectivité de polices de l'environnement, trop éclatées. Dès 1930, le Conseil d'État avait souligné le caractère peu compréhensible des textes de loi sur la police de l'eau minérale. Il lui a fallu 83 ans pour être entendu.
Dès le début des années 1970, le Conseil d'État avait préconisé de se calquer sur le modèle de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il s'est exprimé en 2010 sur les grandes lignes de la réforme à réaliser en insistant sur l'unification des procédures, sur la place respective des sanctions administratives et pénales ainsi que sur la nécessité de mener à bien la réforme des services de l'État pour mieux appliquer ces polices. Je ne reviendrai pas sur les péripéties qui avaient conduit le Conseil d'État à rejeter ce texte par deux fois en raison des incohérences introduites par les limites de dates qu'avait fixées le législateur dans la loi d'habilitation. Il a finalement pu donner suite à la troisième présentation du texte.

2-L'ordonnance du 11 janvier 2012 unifie les procédures, en dressant la liste des personnes habilitées à constater les faits, avec un commissionnement par spécialité. Le Conseil d'État a étendu aux autres polices spéciales de l'environnement le modèle des ICPE et a imposé la communication du rapport aux exploitants et aux personnes intéressées pour faciliter l'exercice des droits de la défense.
Il a par ailleurs généralisé la procédure de la mise en demeure préalable tirée de la législation sur les ICPE et codifié plus rigoureusement au regard de la Convention européenne des droits de l'homme le droit de visite et de

Visite d'inspection par un commissaire-inspecteur des installations classées pour la délivrance d'un permis de construire. Arcueil © L. Mignaux/MEDDE-MLET

consultation des documents. Sur ce point, nous étions en désaccord avec le gouvernement car l'un des corps chargés de contrôler possédait des pouvoirs plus étendus que les autres en termes de perquisition et de saisie, ce qui pouvait contrevenir au principe d'égalité. Le gouvernement n'a pas suivi le Conseil. Il a également généralisé les mesures provisoires et harmonisé les conditions de transmission des procès-verbaux.

Le second volet important de l'ordonnance est **l'harmonisation des sanctions pénales** dans le sens d'une aggravation des sanctions, ce qui est rare en droit pénal. À ce propos, le Conseil d'État était en désaccord avec le gouvernement sur un autre point : il estimait que la généralisation de la transaction pénale à toutes les contraventions et délits n'était pas souhaitable dans la mesure où la directive communautaire de 2008 impose des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et où la transaction pénale, qui s'accompagne d'une réduction significative de l'amende et n'est pas publique, pourrait dans cette mesure être regardée comme non dissuasive pour les agissements les plus graves.

Sur le fond, l'ordonnance apporte une novation importante en droit, en autorisant le juge, qui statue en plein contentieux, à adapter et à modifier les sanctions, ce qui en renforce l'efficacité. Enfin, l'article L. 170-1 du code de l'environnement apporte une clarification et une plus grande lisibilité au texte. L'articulation entre le régime général et les régimes complémentaires ou dérogatoires en sort renforcée.

3-L'ordonnance du 11 janvier 2012 ne réglera pas tout. Les diverses interprétations qui en sont faites renvoient en amont à la question de la finalité des pouvoirs de police : s'agit-il de faire peur, d'éduquer le public, de mieux armer l'administration pour sanctionner ou s'abstenir de le faire... ?

En supposant qu'on a répondu à cette question, sa mise en œuvre suppose de régler trois points :

- la coordination territoriale et la coopération entre les corps des inspecteurs des installations classées des inspecteurs de l'environnement ;
- la formation des inspecteurs de l'environnement. L'enjeu est de leur donner une compétence générale tout en tenant compte des spécificités par milieu, ce qui implique un effort conséquent de formation ;
- l'ampleur des effectifs et des moyens affectés à l'instruction et au contrôle. Dès la loi de 1992, le Conseil d'État avait craint que le gouvernement n'affecte pas les moyens suffisants à l'application des nombreuses tâches de police administrative (autorisations et déclarations), ce qui a limité son effectivité. De plus, se pose la question de la fréquence, du ciblage et de l'harmonisation des contrôles.

Il convient également de faire évoluer la culture administrative et juridique des administrations. La qualité d'un texte ne suffit pas à en garantir l'application. De fait, les préfets n'utilisent pas ou peu leurs pouvoirs de mise en œuvre ou d'imposition de prescriptions complémentaires. Ceci renvoie à la question de la volonté politique et des instructions qui accompagnent l'entrée en vigueur des nouveaux textes. Il y a dans le passé des cas où l'appareil d'État –administration centrale et services déconcentrés- a manqué de courage pour s'opposer aux intérêts économiques et catégoriels qui freinent l'application des textes, au détriment de l'environnement. De nombreuses dispositions restent ainsi lettre morte, faute de volonté réelle de les appliquer sur le terrain.

L'influence du droit communautaire est à cet égard positive. En effet, la directive de 2008 sur la répression pénale des infractions à l'environnement a obligé la France à élargir le champ des incriminations et à aggraver les sanctions. Le droit européen oblige ainsi à relever les standards et à aggraver la répression, ce que la France n'aurait sans doute pas fait spontanément.

Il existe des pays qui se passent de droit pénal de l'environnement, mais ils assurent en amont une meilleure éducation des citoyens à la protection de l'environnement, comme en Europe du Nord, ou ils mettent en place des incitations économiques qui conduisent les agents économiques à respecter le droit (du type principe pollueur/payeur). La France étant encore loin de posséder aucun de ces deux fondamentaux, elle doit se munir en attendant d'un droit pénal plus efficace.

Pour accroître l'incitation à l'application des textes, il faut aussi travailler sur la réparation du dommage environnemental, jusqu'à présent peu pris en compte. Les travaux issus de la directive de 2004

et les études sur l'indemnisation de ce préjudice sont un levier à ne pas négliger pour rendre la législation plus efficace et sortir définitivement de la culture de l'impunité qui a longtemps prévalu en matière d'environnement.

Visite de contrôle de la brigade mobile de l'ONCFS chez un grossiste en fourrures à Paris
© L. Mignaux/MEDDE-MLET

Enfin, il faut penser à la formation des magistrats du siège et du Parquet, à la spécialisation souhaitable de juridictions en matière de réparation des dommages et atteintes à l'environnement (comme on l'a fait pour les pollutions maritimes) et améliorer la fiabilité de l'appareil statistique relatif au recueil des infractions et des violations du droit de l'environnement. Sans outils de mesure appropriés, il sera difficile d'appliquer l'ordonnance.

En conclusion, il reste beaucoup à faire pour que l'ordonnance délivre tout son potentiel.

Laurent Roy

Hubert Géant, pouvez-vous préciser le positionnement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans le dispositif ?

Hubert Géant

La culture de notre établissement public était plutôt axée sur les atteintes directes à la faune sauvage et donc sur la police judiciaire. Nous n'étions cependant pas vierges en matière de lutte contre les atteintes aux habitats. Ainsi, à titre d'exemple, nous avons verbalisé un groupe de mobilier scandinave qui s'était étendu sans respecter les autorisations administratives nécessaires. L'affaire a été suivie par la justice. Les médias se sont ensuite emparés de la condamnation, ce qui a conduit le groupe à une plus grande vigilance.

Le contrat d'objectifs de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage a intégré, à la demande de l'État, le contrôle des mesures compensatoires. Nous avons participé à l'élaboration par la Direction de l'eau et de la biodiversité d'une doctrine sur l'évitement, la réduction et, lorsqu'elles sont inévitables, la compensation des atteintes aux espèces protégées et leurs habitats.

Nous avons formé nos agents à l'approche du sujet. Outre notre culture policière, nous sommes d'autant mieux armés pour investir le domaine des mesures compensatoires que nos agents possèdent de bonnes connaissances scientifiques et techniques sur certaines espèces, objets d'études par notre établissement. Cette connaissance de la faune sauvage et des habitats nous permet d'apporter, sur certains dossiers, un appui aux administrations locales dans l'élaboration des prescriptions destinées à compenser les impacts. Nous nous inscrivons évidement en premier lieu dans une démarche de contrôle sur le terrain des prescriptions administratives ainsi établies.

Le sujet de construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse Tours-Toulouse est un bon exemple du travail engagé par l'ONCFS avec le ministère et les administrations locales sur la coordination des actions de contrôle.

Sur ce type de contrôle d'abord administratif mais susceptible de déboucher sur des infractions, donc sur des constats de police judiciaire, une concertation avec les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les Parquets est indispensable. Nous avons appris à mieux coordonner notre action avec l'administration ainsi qu'avec les autres acteurs du contrôle tels que l'ONEMA mobilisé sur le volet police de l'eau et destruction des zones humides.

Si habituellement, nous intervenons auprès d'individus parfaitement identifiés comme les trafiquants d'espèces ou de gibier, dans le cas de la ligne à grande vitesse, nous avions affaire à des entreprises. Contrôler un chantier réclame un savoir-faire particulier, notamment la présence d'un conducteur de travaux qui permet de décrypter le chantier. Lorsque les prescriptions ne sont pas suivies et qu'il faut établir les constatations, il est parfois difficile d'identifier l'auteur de l'infraction, face à l'intervention d'une kyrielle de sous traitants.

En conclusion, la contribution des établissements publics à la sauvegarde des espèces et des habitats passe par la conjonction des missions de connaissance et de police, ces deux activités se nourrissant mutuellement de leurs apports respectifs. Pour autant, nous ne devons pas oublier que le milieu rural doit continuer à être surveillé par des agents, garants d'un réseau de veille écologique. Actuellement, certains territoires reculés ne sont plus parcourus que par des agents de notre établissement public, car la gendarmerie nationale tend à se déplacer vers les zones de vie et d'habitat humain densément peuplées. Dans certains endroits, l'État n'est plus représenté que par les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Analyse des eaux de drainage. Le Centre de stockage TFA (CSTFA) de l'Aube est une ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement). Il accueille depuis l'été 2003 les déchets dits «de très faible activité». Le suivi environnemental effectué sur et autour du CSTFA est défini dans l'arrêté d'autorisation d'exploitation du Centre du 26 juin 2003. Il concerne l'eau, l'air et de la chaîne alimentaire. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Laurent Roy

La proximité est un enjeu important. Alexis Delaunay fait partie d'un établissement public particulièrement concerné par l'ordonnance. Comment l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques a-t-il pu mettre en œuvre les stratégies de contrôle ? Que pensez-vous de la pertinence de la transaction pénale ?

Installations classées, usine d'équarrissage, inspection de la station d'épuration des eaux usées. Station d'épuration des eaux usées de l'usine d'équarrissage des établissements Caillaud (KIO) - Inspection par les inspecteurs de la direction départementale des services vétérinaires de l'Orne. Les équarrisseurs récupèrent les déchets auprès des boucheries et abattoirs, les transforment en graisses et farines destinées à différentes filières. © L. Mignaux/MEDDE-MLET

Alexis Delaunay

La police de l'eau est récente dans ses modalités actuelles où elle s'est inspirée des installations classées. Elle disposait déjà de nombre des outils apportés par l'harmonisation pénale, comme les sanctions administratives ou la transaction pénale. Cette police **est un outil pour atteindre le bon état écologique des eaux** qui est l'obligation de résultat de la directive cadre européenne. Nous vérifions l'application effective de la réglementation existante, ce qui est complémentaire de l'action incitative des agences de l'eau. Nous devons aussi assurer une traçabilité pour rendre compte à la Commission européenne des actions de contrôle qui sont menées.

Dans notre démarche de progrès, nous avons pris en compte le contentieux de poissons sous taille de 2005-2006 pour **dégager les critères d'une bonne police.** Nous en distinguons six :

- une coordination interservices sur une stratégie commune ;
- le nombre de contrôles effectués ;
- la qualité des contrôles ;
- les sanctions ;
- la formation ;
- la sensibilisation.

Dans une démarche interservices, il est nécessaire d'adopter une stratégie commune qui concerne l'ensemble des installations, qu'elles soient classées ou non classées. La circulaire de novembre 2010 apporte des bases pour cibler les contrôles et fixer des objectifs quantitatifs. La qualité des contrôles étant primordiale, nous avons mis en place des fiches génériques pour en assurer le suivi. En 2012, 63 % des contrôles se sont avérés conformes et 37 % non-conformes : la moitié fait l'objet d'un rappel et l'autre moitié de documents de police, de procès-verbaux ou de rapports adressé au procureur.

Au-delà de la stratégie de contrôle, il importe de discuter avec le préfet et le procureur d'une stratégie post-contrôles, c'est-à-dire des suites données aux contrôles pour fixer des montants d'amende et des travaux de remédiation qui soient dissuasifs, en évitant le bénéfice indu (la sanction doit être supérieure au bénéfice retiré du non-respect des règles environnementales) Les deux critères majeurs sont la gravité des conséquences sur l'environnement et le degré de l'intentionnalité en fonction de la nature volontaire des actes, de cas de négligence grave ou d'un manque d'information sur la réglementation applicable. Différents outils sont à combiner en fonction de la diversité des situations concrètes.

La transaction pénale, dont le principe a été ratifié par le Conseil constitutionnel en 2006[1], est proposée par le préfet, en accord avec le prévenu. Elle n'a de suites pénales que si elle est homologuée par le Parquet. Il importe donc qu'elle soit validée à la fois par le préfet et par le Parquet. Dans certains cas, il ne faut pas proposer de transaction pénale. Dans les cas graves ou d'intentionnalité flagrante, l'important est d'engager rapidement des poursuites pénales avec l'appui du procureur. Dans les cas de moyenne gravité ou d'absence d'intentionnalité, la transaction pénale peut être utilisée. À la suite d'un procès-verbal adressé au procureur et d'une transaction pénale, l'association syndicale du canal de Gignac a ainsi engagé un programme de modernisation de son réseau et réalisé des économies d'eau, ce qui devrait faciliter l'atteinte du bon état de l'Hérault.

Il faut donc savoir combiner suites administratives, transaction pénale et suites pénales, en accord avec le procureur, pour donner suite rapidement et de manière proportionnée aux contrôles qui donnent des résultats de non conformité.

Jean-Jacques Laffite, *Inspection générale de l'environnement*

Les agents des Eaux et Forêts pourront-ils être nommés inspecteurs de l'environnement ?

Laurent Roy

Il est à craindre que non.

Une question dans la salle

Je suis frappé par la persistance des ordonnances à travers les siècles. Depuis l'Ancien Régime, la technique législative a été la même. La logique est restée celle d'une fabrication rationnelle du droit sans entrer dans la dimension politique de l'environnement. Les conflits d'intérêt et de liberté ne sont pas exclus. Lorsque les républicains abordaient les questions

[1] Conseil constitutionnel, loi pour légalité des chances art 51, Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006.

de liberté et de chasse, ils mettaient en avant la liberté républicaine de la chasse contre le pouvoir de l'administration.

Julien Boucher

C'est un débat récurrent. On ne peut cependant exclure le gouvernement du pouvoir politique ; c'est lui qui est l'auteur de l'ordonnance. Par ailleurs, le Parlement est généralement très attentif aux habilitations qu'il délivre. Il les encadre strictement et le Conseil constitutionnel en vérifie la précision. Dans ce cas précis, la réforme a été présentée aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette information préalable et l'examen de la loi à l'occasion de sa ratification ne permettent pas de considérer que le Parlement se dessaisisse du sujet.

Frédéric Tiberghien

Je ne crois pas que le Parlement perde ses droits parce qu'il s'agit d'une ordonnance. Il a la possibilité de l'amender lors de sa ratification. Il est assez rare qu'un ministre fasse preuve d'une telle détermination dans l'élaboration d'une ordonnance et il faut ici la saluer.

Conclusion

Jean-Marc Michel,
directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

Cette journée d'études nous replonge dans l'histoire séculaire d'une aventure administrative mais aussi humaine. C'est une logique de police mais aussi d'hommes au service de territoires. Pour être originaire d'un village dont la forêt a été rachetée par l'administration des eaux et forêts il y a plus d'un siècle, je m'interroge sur ce qu'auraient pensé mes grands-parents.

Je remercie le Comité d'Histoire de nous avoir fait traverser les siècles ainsi que toutes les personnes qui ont préparé cette journée et assuré les interventions. Je tiens à préciser que c'est bien un acte parlementaire qui a fait du Code de l'environnement ce qu'il est devenu, c'est-à-dire un monument dont l'épaisseur dépasse le Code rural et le Code forestier.

Notre histoire a conduit des hommes et des femmes à être en situation d'exercer des missions de police. Si l'effort de simplification du gouvernement par ordonnance traduit une volonté de reconstruction et d'organisation, je pense qu'il faut le saluer. Cet effort d'unification des 25 polices spéciales confronte et mélange des cultures différentes. Certaines sont plus proches de la police administrative, d'autres de la police judiciaire. Cette différence entraîne une approche variée des installations, des ouvrages, des travaux et des activités.

J'associe à cette réflexion la police générale qui est sous l'autorité des préfets et des procureurs et les polices municipales. Il y a deux ans, j'ai consacré du temps aux organisations syndicales des polices municipales, découvrant à cette occasion des collègues tout aussi connaisseurs de la réalité des territoires.

Vue des Gorges du Tarn.Parc national des Cévennes © A. Bouissou/MEDDE-MLET

© Antoine Rouveyrol, MEDDE-MLET/SDSIE

Les Eaux et Forêts d'autrefois sont aujourd'hui une forme d'organisation administrative mais aussi une nouvelle répartition des pouvoirs de police. L'ensemble constitue un tout contribuant à améliorer l'efficacité et la lisibilité des politiques environnementales.

Actuellement, l'action publique repose en partie sur la police. Il est appréciable de pouvoir rendre hommage à cette partie de l'exercice d'un pouvoir de régulation. Au quotidien, la mise en œuvre de ce pouvoir repose en amont sur la réglementation ainsi que sur le développement d'autres modes d'intervention : la qualification du contrôle en police administrative, le pouvoir de coercition et la transaction pénale ou les pouvoirs d'incitation qui traduisent une modernisation de l'action publique. En témoigne le pouvoir d'implication des gestionnaires de territoire dans le cadre de Natura 2000, y compris de la part des élus présidant les comités de pilotage de sites et rédigeant les documents des contrats d'objectifs et de moyens.

Le gouvernement a inscrit à l'ordre du jour du deuxième trimestre 2013 un travail d'évaluation des polices de l'environnement incluant une réflexion sur la modernisation du droit de l'environnement, au travers d'états généraux. Cette modernisation de l'exercice de la police relève de l'ordonnance mais aussi et surtout des hommes et des femmes qui la mettent en œuvre. Elle porte une exigence d'efficacité. Nous avons également le devoir de rendre notre activité de police lisible pour donner du sens à l'action publique et accompagner le développement de la participation des citoyens aux décisions impactant l'environnement.

Enfin, la police, qu'il s'agisse des agents qui l'exercent et l'institution qui l'encadre sont astreints à un devoir d'efficience. Dans un contexte budgétaire contraint, il est utile de pouvoir préciser la coordination de son plan de police. J'espère que nous nous doterons d'outils de mesure robustes pour démontrer l'efficience des moyens investis dans ces polices. Les travaux de cette journée sont d'autant plus importants que la police de l'environnement est à nouveau soumise à évaluation. Le processus sera lancé en avril 2013, dans le contexte d'une prochaine entrée en application de l'ordonnance.

Pour conclure, je vous remercie de nous avoir aidés à remonter le temps et à effectuer ce retour vers le futur.

Pilotages des services déconcentrés

- Des priorités formalisées dans la feuille de route du 8 juin 2011
- Un souci de meilleure allocation des moyens par rapport aux missions avec une politique de recrutement et compétences renforcée en 2011
- L'élargissement des missions interservices de l'eau à la nature
- Le déploiement de la démarche qualité dans le domaine de l'eau dans les services pilotes

EFFECTIFS DES SERVICES DE L'EAU ET DE LA NATURE EN DDT-M EN 2011 (Y COMPRIS EAUX LITTORALES)*

Le pilotage des services déconcentrés : une priorité

Les priorités d'action des services déconcentrés ont été précisées dans la circulaire dite feuille de route du 8 juin 2011, qui a été déclinée dans 22 régions.

La direction de l'eau et de la biodiversité s'est employé à favoriser les échanges avec les services déconcentrés par la poursuite du « tour de France » de la direction dans 3 interrégions en 2011, l'organisation de 8 réunions nationales des réseaux des correspondants DREAL et DDT-M, la rédaction de 4 Info DEB, et l'accompagnement du CGEDD/CGAAER/CGIET dans l'audit de 6 services départementaux.

Vers une meilleure adéquation des moyens aux missions prioritaires

La mise en œuvre des politiques de l'eau, de la biodiversité, des ressources minérales non énergétiques et du littoral et des milieux marins a mobilisé, en 2011 :

- 90,1 M€ notifiés aux services déconcentrés, consommés à 92,5 % pour les AE et 91,5 % pour les CP ;
- 2358 ETP : 1209 ETP en DDT-M dans le domaine de l'eau (contre 1015 en 2010), 398 ETP dans le domaine de la nature (contre 243 en 2010), 268 dans le domaine de la mer, 705 ETP en DREAL dont 73 hydrobiologistes et 46 en délégations de bassin.

Le ministère s'est attaché par ailleurs à renforcer les compétences par une politique de recrutement et de formation soutenue : 41 postes en renfort ont été attribués en 2011, 40 affectations ont fait l'objet d'une aide au recrutement dont 5 contractuels spécialistes, et l'offre de formation poursuit sa structuration (libre en tête de réseau, démultiplication en CVRH et conventions avec ONEMA, ONCFS, Aten, Formco, et Ensam pour les formations spécialisées).

Une organisation collective rénovée

Dans le cadre du rapprochement des services de police de l'eau et de la nature des DDT-M, de l'ONEMA et de l'ONCFS (circulaire du 12 novembre 2010), la DEB a précisé, par son courrier du 30 août 2011, le mandat et la composition des instances de coordination entre services de l'État et établissements publics, chargées de la déclinaison de la politique de l'eau et de la biodiversité pour le compte du préfet de département, en élargissant la MISE à la MISEN (mission interservices de l'eau et de la nature).

Le rôle de coordination régionale des DREAL est réaffirmé. 182 clubs régionaux police eau et nature et interMISE(N) ont été animés en 2011, soit en moyenne 7 par région.

Extraits du rapport d'activité des Services déconcentrés-2013 MEDDTL/DGALN

Dans le cadre de la création de l'établissement public VNF, il a par ailleurs été décidé de transférer les missions régaliennes des services de navigation vers les services déconcentrés (DDT-M et DREAL), dès 2012. En ce qui concerne la police de l'eau, le schéma d'organisation souhaité par le ministère est de transférer la police de l'eau dans les DDT-M, sauf pour les grands axes que sont la Seine, le Rhin et le Rhône où un transfert à la DREAL correspondante permet de conserver la logique d'axe existante.
Initié en 2010 sur l'axe Seine (transfert à la DRIEE) et pour le Nord en 2011 (transfert aux DDT-M 59 et 62), le transfert se poursuit en 2012 en deux temps :

- d'une part, modification de l'arrêté du 7 novembre 2006 par réaffectation des missions de police de l'eau sur le domaine publique fluvial navigable (hors Rhône-Saône) prenant effet au 1er avril 2012 ;
- d'autre part, modification du décret DREAL et ajustement de l'arrêté du 7 novembre 2006 modifié, prenant effet au 1er juillet 2012.

Un déploiement de la démarche qualité dans des services pilotes

La directrice de l'eau et de la biodiversité a décidé d'engager la DEB, les DREAL et les DDT-M dans une démarche qualité sur les domaines de l'eau et de la nature. En 2011, la démarche a été déployée auprès de 46 services pilotes (toutes les DREAL et une à deux DDT-M par région), sous la responsabilité des DREAL.
Le bilan est très positif :

- 15 DREAL et 16 DDT-M ont envoyé à la DEB la note d'organisation signée ;
- 15 DREAL ont envoyé le tableau d'indicateurs ;
- 13 audits ont eu lieu.

La démarche est généralisée à l'ensemble des services en 2012 dans le domaine de l'eau. Le référentiel nature sera élaboré pour un déploiement en 2013.

Indicateurs

- 2353 ETP et 90,1 M€ en services déconcentrés
- 18 réunions régionales d'animations (interMISEN et clubs polices)
- 46 services pilotes pour la démarche qualité

Perspectives : un suivi à consolider

Un chantier budget base zéro, évaluant les moyens nécessaires aux service
ciers et effectifs).
La généralisation de la démarche qualité eau à tous les services déconce
La signature d'arrêtés préfectoraux instituant la MISEN dans tous les dép

RÉUNIONS D'ANIMATION RÉGIONALE*

DÉMARCHE Q'

Police de l'eau et de la nature

- Rapprochement des services de police de l'eau et de la nature
- Rénovation de la polique de contrôle

Régimes administratifs	Statistiques 2011
Police de l'eau (L 214-1 CE)	1256 autorisations délivrées 3015 autorisations temporaires accordées 2099 actions de régularisation 11423 déclarations délivrées 116 oppositions à déclaration
Autorisation d'occupation du territoire - DPM (L 2122-1 CGPPP)	3131 dossiers instruits
Autorisation dérogatoire de travaux dans les parcs (L 331-4 CE)	153 dossiers instruits, autorisés à 98 %
Dérogation espèces (L 411-1 CE)	1129 dossiers instruits, 940 dérogations accordées, dont 809 à des fins scientifiques et 129 avec mesures compensatoires
Commerce international des espèces CITES (412-1 CE)	31753 permis d'importation 2197 permis d'exportation 52291 certificats de réexportation 8723 certificats intracommunautaires
Établissement de faune sauvage captive (L 413-CE)	1136 dossiers instruits, autorisés à 80 %
Évaluation d'incidence Natura 2000 (L 414-4)	Intégrées dans les chiffres précédents

Un rapprochement des services de police de l'eau et de la nature

Après une phase d'expérimentation, il a été décidé de généraliser en 2011 le rapprochement des services départementaux de police de l'eau et de la nature des DDT-M, de l'ONCFS et de l'ONEMA, sous le pilotage de la DREAL, avec comme responsable de projet le DDT-M sous l'autorité du préfet.
En application de la circulaire du 12 novembre 2010, précisée par le courrier de la direction de l'eau et de la biodiversité du 30 août 2011, les missions interservices de l'eau s'élargissent dans leur mandat et dans leurs membres à la nature (MISEN), dont l'une des instances, la MIPE, est en charge de la coordination des polices de l'environnement.

Une instruction administrative soutenue

Une grande partie de l'activité des services de l'État en charge de police de l'eau et de la nature est consacrée à l'activité d'instruction de projets ou dossiers.

Une activité de contrôle coordonnée et renforcée

En application de la circulaire du 12 novembre 2010, et dans le cadre du rapprochement des services de polices, l'administration centrale et les directions générales des établissements publics ont engagé les services départementaux à :

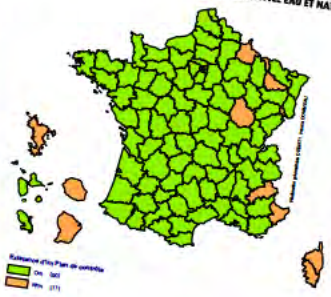
- élaborer un plan de contrôle pluriannuel interservices eau et nature, sur la base d'un cadre national, validé par le préfet et le procureur ;
- signer un protocole d'accord type entre préfet, parquet, ONEMA, et ONCFS, validé par le ministère de la Justice et des Libertés, conformément à la circulaire du 02/08/05 d'orientation de politique pénale en matière d'environnement.

En février 2011, la direction de l'eau et de la biodiversité, la direction des affaires maritimes et l'Agence des aires marines protégées ont signé une convention tripartite relative à l'engagement des moyens des affaires maritimes dans la surveillance et le contrôle des aires marines protégées (AMP), complétée par une circulaire du 27 mai 2011. L'objet est de définir les modalités d'intervention du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes en matière de contrôle et de surveillance des AMP, ainsi que les possibilités de collaboration des signataires dans le cadre d'expérimentations.

Indicateurs

- 82 % des départements ont signé une convention préfet/DG ONEMA ONCFS
- 85 % des départements sont dotés d'une instance de coordination des polices de l'eau et de la nature
- 89 % des départements ont un plan de contrôle interservices eau et nature
- 42 % des départements ont signé une convention quadripartite parquet/préfet/ONEMA/ONCFS

MISE EN PLACE D'UN PLAN DE CONTRÔLE INTERSERVICE EAU ET NATURE



http://intra.dgaln.i2/IMG/pdf/Rapport_d_activite_des_services_deconcentrees_2013_V3_cleoeb96c.pdf

Le comité d'Histoire du ministère

Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, des transports, de la mer mais aussi dans ceux de l'urbanisme, du logement et de la ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs, les partenaires du ministère et les milieux académiques.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) pour la revue et pour les journées d'études et colloques a été arrêté en 2012 pour les cinq années suivantes : 2014 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires sur papier, Internet). Il organise, souvent en partenariat, des colloques et des journées d'études dont il diffuse les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4 000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes des journées d'études. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire
Louis-Michel SANCHE
ingénieur général des Ponts et Chaussées, secrétaire général du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
tél. 01 40 81 68 23
fax. 01 40 81 23 24
louis-michel.sanche
@developpement-durable.gouv.fr

★Secrétaire-délégué
Patrick FÉVRIER
administrateur civil hors classe
Tél : 01 40 81 21 73
patrick.fevrier
@developpement-durable.gouv.fr

★Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux
Christiane CHANLIAU
chargée de mission
tél. 01 40 81 82 05
christiane.chanliau
@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance à la coordination et secrétariat
Yannick HILAIRE
secrétaire de rédaction
Tél. : 01 40 81 36 75
yannick.hilaire
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation communication électronique
Françoise PORCHET
chargée d'études documentaires
Tél. : 01 40 81 36 83
francoise.porchet
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches
Stève BERNARDIN
chargé de mission
Tél. : 01 40 81 36 47
steve.bernardin
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur animation-diffusion
Marie-Thérèse RIEU
chargée de mission
Tél. : 01 40 81 15 38
marie-therese.rieu
@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT
Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ
Directeur de recherche au CNRS, émérite, CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON
Ancien secrétaire délégué du comité d'Histoire

François CARON
Professeur émérite à l'Université Paris IV

Florian CHARVOLIN
Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber, Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Kostas CHATZIS
Chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTS

Viviane CLAUDE
Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

Florence CONTENAY
Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

Gabriel DUPUY
Professeur émérite à l'Université de Paris I

Philippe GENESTIER
Professeur à l'ENTPE, chercheur au laboratoire RIVES-CNRS

Vincent GUIGUENO
Chargé de mission à la direction des Affaires Maritimes, chercheur associé au LATTS-CNRS

Anne-Marie GRANET-ABISSET
Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre-Mendès-France, à Grenoble

André GUILLERME
Professeur au CNAM, directeur du Centre d'histoire des techniques et l'environnement

Bertrand LEMOINE
Directeur de recherche au CNRS, directeur de l'atelier international du Grand Paris

Geneviève MASSARD-GUILBAUD
Directrice d'études à l'EHESS

Alain MONFERRAND
Ancien secrétaire-délégué du comité d'Histoire

Antoine PICON
Professeur à l'Université de Harvard, enseignant-chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTS

Anne QUERRIEN
Ancienne directrice de la rédaction de la revue *« Les Annales de la Recherche urbaine »*

Thibault TELLIER
Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lille III

Hélène VACHER
Professeur à l'ENSA de Nancy

Loïc VADELORGE
Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, Laboratoire d'Analyse comparée des pouvoirs, EA 3350

L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 13 numéros de **la revue semestrielle** ***« Pour mémoire »*** ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Pour 2014-2015, des thématiques concernent la politique des villes moyennes, l'aménagement et la décentralisation, la politique des grands ensembles, les politiques de maîtrise de l'énergie, les fonds photographiques et cinématographiques.
www.developpement-durable.gouv.fr/Pour mémoire-la-revue-de-Comite-d/html

Depuis 1995, le comité d'histoire a organisé **des journées d'études, des conférences et des séminaires,** avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. Les prochaines manifestations prévues concernent trois thèmes : « *Penser l'action publique* : Claude Martinand », les Travaux publics et la Première Guerre mondiale, 50 ans de politique de l'eau dans les bassins.hydrographiques. **Les numéros spéciaux de la revue en préparation** traitent des « polices de l'environnement » de Philippe le Bel à nos jours, de l'inventivité financière en matière d'aménagement et d'environnement ainsi que de la résorption de l'habitat insalubre.
www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html

Le comité peut apporter **son soutien à l'édition d'ouvrages** issus de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.
www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html.

Depuis sa création, le comité a recueilli près de **200 témoignages oraux** destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en cours.

LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables
internet : *www.developpement-durable.gouv.fr/(le ministère/Histoire et archives)*
intranet : *intra.comite-histoire.cgpc.i2/*

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel et numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
7e section - 29e étage - bureau 29.12/13
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 36 75
fax : 33 (0)1 40 81 23 24
courriel:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia, bureau 29.12/13
92055 La Défense Cedex
téléphone : 01 40 81 36 75
télécopie : 01 40 81 23 24
comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche
rédacteur en chef ★ Patrick Février
suivi de fabrication ★ Yannick Hilaire

conception graphique de la couverture ★ société Amarante
Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLET
Parois rocheuses du causse Méjean

crédit photo des actes de la journée ★ Gérard Crossay

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196

imprimé sur du papier certifié écolabel européen

Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable

COMITÉ D'HISTOIRE

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex

www.developpement-durable.gouv.fr / www.territoires.gouv.fr