

LES STRATÉGIES DES ONG
RETOUR D'EXPÉRIENCE DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (FNE)
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Sophie BOURGES¹

Le paysage associatif français est très varié, du collectif local, opposé à un projet, aux ONG nationales, voir internationales. Dans ce panel d'associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE), le réseau France Nature Environnement (FNE) est unique en son genre : une fédération nationale, des fédérations régionales et départementales, chacune indépendante et distincte, forment un réseau de plus de 3 000 associations sur l'ensemble de territoire national.

FNE PACA regroupe pour sa part quelque 250 associations adhérentes.

L'une des spécificités de FNE est la présence de juristes dans les équipes salariées de nombreuses fédérations.

Or, nous le verrons, choisir de se doter d'une mission juridique lorsque l'on est une APNE n'est pas si aisé. De fait, peu d'APNE en France ont dans leurs équipes salariées des juristes.

Une des raisons est la charge financière liée au poste de juriste. Si une APNE peut obtenir des financements (publics et/ou privés) pour des actions de terrain, de la sensibilisation, des expertises naturalistes ou encore de la gestion d'espaces naturels par exemple, il est beaucoup moins aisé d'obtenir le financement d'activités contentieuses. Cet obstacle financier est une donnée qui est prise en compte de manière permanente.

I. Mise en place d'une stratégie contentieuse

Lorsque FNE PACA a fait le choix d'ouvrir un poste de juriste au sein de son équipe salariée, le préalable au lancement de la « mission juridique » fut la détermination d'une véritable stratégie juridique. Celle-ci pourrait se résumer ainsi : choisir ses combats, et les moyens de défendre l'environnement.

¹ Juriste spécialisée en droit de l'environnement, juriste FNE PACA 2014-2018.

Pour guider les choix d'actions contentieuses de l'association, des règles de fonctionnement internes ont été élaborées, allant au-delà de la rédaction des statuts (qui précisent quelle est l'autorité compétente pour engager l'association en justice : président, Bureau, Conseil d'Administration...). Pour FNE PACA, plusieurs critères sont pris en considération afin de guider la prise de décision : gravité de l'atteinte/du risque d'atteinte à l'environnement, exemplarité/symbolique du dossier, chances de succès de l'action contentieuse, coût/risque financier, impact politique, relais local, etc.

L'objectif sous-jacent est d'éviter les recours voués à l'échec, qui ternissent l'image de l'association qui doit, nous y reviendrons, construire sa crédibilité, son sérieux et sa légitimité.

S'agissant des moyens de défendre le plus efficacement possible l'environnement, trois modes actions principaux s'offrent à une APNE telle que FNE PACA :

- Recours devant le juge administratif
- Recours devant le juge pénal
- Recours devant le juge civil

Chaque type d'action contentieuse demande une mobilisation différente de l'association. Le contentieux administratif et le contentieux judiciaire répondent à des objectifs distincts. La stratégie juridique d'une association consistera alors à choisir quels types d'actions mener, dans quels cas de figure, et le(s)quel(s) privilégier.

II. L'action devant le juge administratif

Le contentieux administratif est par essence le plus « militant » des contentieux menés par les APNE, celui qui correspond le plus à leur ADN. D'abord parce que ce contentieux se situe en amont de l'atteinte à l'environnement, et permet de prévenir les dommages à l'environnement. Ensuite car il vise à améliorer la mise en œuvre effective du droit de l'environnement, par des jurisprudences ambitieuses. Enfin, car l'APNE qui mène un contentieux administratif ne peut espérer de retour financier suffisant qui permettrait d'assurer la pérennité de son existence.

C'est sur type de contentieux que FNE PACA est la plus sollicitée.

Concrètement, le recours le plus utilisé par l'association est le recours pour excès de pouvoir, la plupart du temps précédé d'un recours gracieux afin d'étendre le délai de recours contentieux.

Le référé suspension est utilisé moins fréquemment, car il est difficile de justifier du critère d'urgence (ex : comment justifier qu'une déclaration d'utilité publique ou que l'adoption d'un Plan Local d'Urbanisme est susceptible de causer un préjudice grave et immédiat à l'environnement ?). Le référé est donc mobilisé uniquement si les chances de succès sont assez élevées. Au cas contraire, un référé voué à l'échec aura pour seul effet d'envoyer un signal négatif pour l'action au fond.

Cette difficulté de démontrer l'urgence lorsqu'une association conteste un projet vient relativiser l'efficacité du contentieux administratif en tant que contentieux permettant de prévenir un dommage environnemental. Le temps de la procédure, le projet peut sortir de terre, le document d'urbanisme commencer à produire ses effets, etc.

À première vue, le recours au juge administratif peut sembler aisé :

- en tant qu'association agréée de protection de l'environnement, FNE PACA bénéficie d'une présomption d'intérêt à agir devant le Tribunal Administratif.
- l'association n'est pas obligée d'être représentée par un avocat devant les juridictions de première instance, ce qui permet de limiter les coûts. La procédure étant écrite, il n'est pas indispensable d'être un grand orateur, pour autant que l'on puisse qualifier juridiquement les faits.

Mais dans la pratique, plusieurs obstacles peuvent dissuader l'APNE d'engager toute action devant le juge administratif, quand bien même elle serait dotée d'un arsenal juridique solide.

Les délais de recours (2 mois contre un acte administratif) peuvent constituer un premier obstacle. Il n'est pas rare en effet que des projets soient adoptés dans la discrétion, tout en respectant pour autant les règles procédurales. L'exemple type est celui du permis de construire accordé aux alentours du 15 août ou du 25 décembre, périodes où la vigilance associative peut diminuer faute de moyens suffisants.

Afin d'éviter ce genre d'écueils, il est essentiel que les associations assurent une veille des actes administratifs publiés.

FNE PACA conseille également à ses associations de participer le plus possible en amont, lors de l'élaboration des projets de travaux, ouvrages, plans, programmes (concertation, enquêtes publiques). D'abord car il est plus constructif d'être force de proposition plutôt que d'opposition, ensuite car cela permet d'appuyer la bonne foi des associations qui n'ont pas obtenu gain de cause dans le cadre de la participation du public. Enfin, car ce premier travail de proposition/avis sur les projets permet de préparer le contentieux à venir (où il conviendra de qualifier juridiquement les arguments associatifs).

Un autre obstacle majeur vient des moyens à mobiliser pour mener un contentieux administratif. En effet, si celui-ci est le plus militant de tous, il est aussi le plus énergivore.

La procédure est extrêmement longue, et l'APNE devra faire face à des adversaires qui ont la plupart du temps les moyens financiers de poursuivre le contentieux jusqu'aux plus hautes juridictions. Or dès les Cours d'Appel, les APNE devront avoir recours à un avocat, ce qui engendre des coûts. En cas de victoire, les juridictions accordent en moyenne des indemnités pour les frais de procédure qui ne permettent pas de couvrir l'intégralité des frais engagés par l'APNE.

En outre, il est important pour l'association de prendre en compte le risque financier lié à une éventuelle condamnation à supporter les frais de la partie adverse en cas de défaite, et celui lié au risque de poursuites pour recours abusif. Soulignons que ce type de « riposte » des porteurs de projet est de plus en plus courant. Bien que ces actions soient généralement vouées à l'échec, les sommes réclamées (parfois à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros) peuvent dissuader les associations. De plus, ces procédures impliquent la dépense de frais d'avocats supplémentaires.

Par ailleurs, la protection d'un seul et même intérêt écologique peut demander de mener plusieurs actions de front. Par exemple, pour contester un seul et même projet, une APNE pourra être amenée à attaquer un arrêté portant Déclaration d'Utilité Publique, un arrêté portant dérogation à la destruction d'espèce protégée, une délibération portant modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune concernée, et enfin l'acte administratif autorisant la réalisation du projet en lui-même.

En outre, si une APNE obtient gain de cause sur la base d'un vice de forme (ex : insuffisance de l'étude d'impact), la décision contestée sera régularisable. Si l'association est fondamentalement opposée au projet, elle sera donc amenée à réengager un contentieux contre l'acte administratif régularisé.

Ce travail de longue haleine, nécessitant des moyens humains et financiers importants, peut donc dissuader d'engager une action devant le juge administratif.

Ces obstacles sont pris en compte dans la stratégie juridique de l'association et dans la prise de décision.

Cela étant, le recours au juge administratif reste un moyen d'action essentiel à la protection de l'environnement. D'abord car il arrive, même si aucun référé n'a été mené, d'obtenir satisfaction devant le juge avant même que le projet ne démarre. Le contentieux administratif rempli alors pleinement son rôle de prévention de l'atteinte à l'environnement.

Ensuite, cela a été dit, car ce contentieux permet d'alimenter une jurisprudence favorable à une protection toujours plus effective de l'environnement.

En outre, le contentieux administratif vient appuyer le plaidoyer associatif. Il constitue un moyen de pression et d'alerte de l'opinion publique.

Enfin, le contentieux administratif peut avoir un effet « épouvantail ». Par exemple, un porteur de projet peut hésiter à s'implanter sur un secteur à haute valeur environnementale sur lequel d'autres projets ont déjà fait l'objet d'annulations devant le juge administratif suite à des actions menées par des APNE.

III. L'action devant le juge judiciaire

L'accès des APNE au juge pénal, tout comme au juge civil, est restreint par le droit français. Concrètement, seules les APNE agréées au titre de l'article L 141-1 du Code de l'environnement ont intérêt à agir devant les juridictions judiciaires.

Les associations agréées telles que FNE PACA peuvent demander réparation du préjudice direct ou indirect porté aux intérêts collectifs qu'elles ont statutairement pour objet de défendre.

Une APNE souhaitant développer son activité devant le juge judiciaire devra donc veiller à être agréée au titre du Code de l'environnement et à rédiger avec précaution son objet statutaire, de manière à pouvoir démontrer ses préjudices à venir.

L'objectif du recours au juge judiciaire est d'obtenir réparation du préjudice découlant d'une violation du droit de l'environnement. Contrairement au contentieux administratif, celui-ci se situe donc en aval de l'atteinte.

Son intérêt n'en est pour autant pas diminué. Le contentieux judiciaire, lié à la répression des infractions, permet de moraliser les pratiques, de lever le sentiment d'impunité que certains auteurs d'infractions/délits peuvent avoir, de dénoncer publiquement une atteinte (« *name and shame* »), etc.

A. Le recours au juge pénal

Une fois l'APNE alertée d'une atteinte à l'environnement, le recours au juge pénal peut être effectué par deux moyens :

- le dépôt d'une plainte
- la constitution de partie civile

Si elles sont régulièrement accusées d'opportuniste par leurs détracteurs, les associations ont pourtant un rôle important à jouer devant les juridictions pénales.

Tout d'abord, lorsqu'elles déposent plainte, les associations peuvent être à l'origine d'une procédure pénale et donc d'une application effective du droit pénal de l'environnement.

Qu'elles soient à l'origine de l'action pénale ou qu'elles se joignent à une action déjà initiée par le Parquet via la constitution de partie civile, les associations ont en outre un rôle important lors de l'audience. En effet, alors que les débats portent généralement sur des détails techniques et des points de droit « pur », l'association a la possibilité, lors de sa plaidoirie, de recentrer le débat sur les enjeux environnementaux et d'insister sur les conséquences de l'action délictueuse.

Par ailleurs, l'association peut être appui aux polices de l'environnement éventuellement présentes lors de l'audience.

Enfin, elles ont un rôle pédagogique, tant vers le prévenu que vers les magistrats, qui ne sont pas toujours sensibilisés à la protection de l'environnement et aux enjeux liés à l'application du droit pénal de l'environnement.

À l'issue de l'audience, les associations contribuent à mettre fin au sentiment d'impunité. D'une part en alourdissent les sanctions prononcées à l'encontre des prévenus par l'obtention de dommages-intérêts ou encore de la remise en état du milieu atteint ; d'autre part en alertant l'opinion publique des sanctions prononcées.

Si l'agrément permet aux APNE d'agir devant le juge pénal, il est essentiel pour elles de construire leur légitimité et de prouver leur sérieux, afin de faciliter la reconnaissance de leur préjudice. Dans cette optique, FNE PACA a pour coutume de rencontrer les différentes polices de l'environnement pour échanger sur les enjeux du territoire.

Par ailleurs, FNE PACA sollicite des rencontres avec les procureurs des TGI afin de présenter ses actions et d'échanger sur les enjeux environnementaux de leur ressort territorial.

L'objectif est tout d'abord de montrer que FNE PACA est une association sérieuse, dotée d'une véritable stratégie juridique ayant pour objectif une meilleure application du droit pénal environnemental. Il est important de démontrer que les actions en justice menées par FNE PACA sont réfléchies, et que l'association pas une source d'engorgement inutile des tribunaux.

Ensuite, l'objectif est de sensibiliser des procureurs qui bien souvent sont en charge de thématiques diverses, de sorte que les dossiers d'atteinte à l'environnement ne sont peu ou pas prioritaires. De fait, un procureur proactif en matière de droit pénal environnemental pourra entraîner une dynamique et augmenter le volume des audiences environnementales de sa juridiction.

La Circulaire du 21 avril 2015 du Ministère de la justice relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement a apporté une reconnaissance explicite du rôle des APNE agréées :

« 1.2.2. La consultation des associations agréées de protection de l'environnement

Les associations agréées de protection de l'environnement, dont le statut, la procédure d'agrément et les prérogatives sont définis aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'environnement, jouent souvent un rôle majeur dans la détection et la dénonciation des atteintes à l'environnement, et sont susceptibles d'appeler votre attention sur des situations parfois méconnues des administrations. Elles sont en outre fréquemment à l'origine de plaintes avec constitution de partie civile ou de citations directes devant les juridictions répressives.

Il n'y aurait dès lors qu'avantage à ce que les parquets identifient précisément les associations actives dans leur ressort et les invitent à exposer leurs préoccupations ou leurs attentes, afin de nouer un dialogue utile à la connaissance des enjeux environnementaux locaux.

En application de l'article R. 141-17 du code de l'environnement, la liste des associations bénéficiant d'un agrément régional ou départemental peut vous être communiquée par le préfet, tandis que la liste des associations bénéficiant d'un agrément national est publiée sur le site internet du ministère chargé de l'environnement⁷.

Il convient enfin de rappeler le rôle des procureurs généraux dans l'instruction des demandes d'agrément des associations de protection de l'environnement par le préfet. En application de l'article R. 141-9 du code de l'environnement, le préfet doit en effet recueillir l'avis du procureur général, lequel le lui fait connaître dans un délai de deux mois. En raison des importantes prérogatives attachées au statut d'association agréée pour la protection de l'environnement, tant en matière de participation aux décisions publiques qu'en matière judiciaire, en ce qu'elles peuvent déclencher l'action publique même en cas de préjudice indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre (article L. 142-2 du code de l'environnement), vous veillerez à vous faire communiquer toute information utile à la formulation d'un avis éclairé »².

B. Le recours au juge civil

Le contentieux civil demande d'avantage d'anticipation et de préparation que le contentieux pénal.

Alors que dans le cadre d'une action pénale l'association a la possibilité d'exploiter l'ensemble des pièces du dossier pénal (issu de la procédure d'instruction), dans le cadre d'une action civile, c'est à l'association d'apporter l'ensemble des éléments de preuve.

De fait, le recours au juge civil est donc restreint par des les moyens dont dispose l'association pour apporter ces éléments de preuve.

Dans ce contexte, FNE PACA sollicite le juge civil principalement pour deux types de contentieux :

- Le contentieux de l'affichage publicitaire illicite (panneaux implantés hors zones autorisées ou contenu de la publicitaire montrant des véhicules à moteur circulant illégalement dans des espaces naturels en dehors des voies et chemins)
- Le contentieux à l'encontre d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement qui ne respectent pas la réglementation qui leur est applicable.

Dans le premier cas, la preuve pourra être apportée par voie d'huissier (constat). Dans le second cas, l'association pourra appuyer son recours sur la base des fiches d'écarts à la réglementation des inspecteurs des ICPE et arrêtés de mise en demeure prononcée à l'encontre des exploitants.

² Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

Ces documents sont en effet communicables au titre du droit d'accès à l'information en matière environnementale.

Les avantages du contentieux civil sont multiples :

- Des délais bien plus courts qu'au pénal (environ deux à trois mois entre le dépôt de l'assignation et la première audience) ;
- Comme au pénal, devant les tribunaux d'instance, pas d'obligation de ministère d'avocat ;
- Possibilité d'obtenir des dommages-intérêts plus élevés que devant le juge pénal.

En menant ce contentieux indemnitaire, le principal objectif de l'association est de faire évoluer les pratiques et de dénoncer des situations d'illégalité (« name and shame »). Par exemple, en obtenant la condamnation d'un industriel pour dépassement à répétition des valeurs limites de rejet de polluants dans l'air, et en relayant cette information dans la presse, l'industriel voit sa réputation menée à mal, tandis que l'opinion publique et les pouvoirs publics sont alertés.

Le recours au juge judiciaire demande ainsi un travail de longue haleine (veille sur le terrain quant aux atteintes, entretien de relations avec la police de l'environnement et les parquets, apport de la preuve au civil, etc.). Cela étant, il est essentiel pour veiller à l'application du droit de l'environnement et faire évoluer les pratiques en sensibilisant et en levant le sentiment d'impunité des délinquants environnementaux.

En outre ce type de contentieux, indemnitaire pour les associations, permet en parallèle de financer des actions coûteuses mais essentielles telles que le contentieux administratif.