

Les échanges sont animés par Mathieu LABRANDE, formateur et juriste spécialisé en droit de l'environnement, Écol'au Droit.

Atelier 1 - Police de l'environnement : quelle coordination entre le propriétaire, le gestionnaire employeur, le garde assermenté et les acteurs de la chaîne judiciaire

L'atelier a rassemblé les participants suivants :

- *Loïc OBLED, Délégué de Rivages, Manche-Mer du Nord*
- *Claudine LOSTE, Déléguée adjointe, Délégation de Rivages Languedoc-Roussillon*
- *Ludovic FOULC, Garde du littoral, CEN-Languedoc-Roussillon*
- *Yves JACOB, Responsable du Service environnement et développement durable, commun de Fréjus*
- *Guillaume BRICIER, Substitut du Procureur de la République, Tribunal de grande instance de Grasse*
- *François LONGUESPE, Conseil Départemental du nord, représentant régional des gardes, rapporteur*
- *Luc BRUN, directeur du Syndicat Intercommunal du Bolmon et du Jaï (SIBOJAI), représentant des gardes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapporteur*

LE PROPRIÉTAIRE : LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Loïc OBLED

Délégué de Rivages, Manche-Mer du Nord

Pourquoi faire de la police sur les terrains du Conservatoire du littoral ? Pour mettre en œuvre ses missions de protection des paysages et de la biodiversité, mais également pour en faire un espace partagé et cadrer les différents usages. La fréquentation des sites, si elle est souhaitable, est également susceptible de poser des problèmes si elle n'est pas encadrée par des règles qu'il s'agit de faire respecter. Le littoral est souvent le lieu de conflits d'usages, dont les plus impactants sont le développement des sports de nature, l'agriculture et la chasse.

En fonction de ces usages et des caractéristiques du site, le plan de gestion et les retours du terrain doivent nous permettre de définir les grandes orientations à retenir en matière de police de l'environnement et de faire émerger une stratégie partagée de contrôle, faisant intervenir les différents acteurs, dont le gestionnaire et les services de l'État.

C'est seulement lorsque les enjeux et les objectifs sont connus qu'il faut penser aux conditions de mise en œuvre de l'action de police. Dans cette mise en œuvre, la notion de discernement est fondamentale même si elle est complexe, car elle laisse l'agent en situation d'interprétation des grandes orientations définies au préalable et de décision. Le Conservatoire du littoral est un établissement public de l'État, ce qui lui confère une certaine autonomie et une capacité à se projeter dans le temps, contrairement au gestionnaire qui sous la responsabilité d'un élu est parfois moins à l'aise avec une politique de contrôle réelle. Il est donc important de bien coordonner en amont les consignes qui sont données aux gardes, de manière à ce qu'il n'y ait pas de hiatus entre les orientations de « l'employeur administratif » et « l'employeur fonctionnel ».

Quoi qu'il en soit, l'action de prévention et de pédagogie reste la première des mesures de police, l'action de verbalisation, même si elle peut être nécessaire, restant toujours un échec des actions entreprises en amont.

Claudine LOSTE

Déléguée adjointe, Délégation de Rivages Languedoc-Roussillon

Pour le Conservatoire du littoral, la sensibilisation et la pédagogie restent prioritaires et interviennent en amont de toute mesure répressive et de toute verbalisation. Si le travail de police est nécessaire, la verbalisation survient en dernier recours. Notre démarche doit par ailleurs permettre de faire émerger un réseau, de développer une approche commune et surtout de mutualiser les moyens, lesquels ne sont pas pléthoriques sur le terrain. J'ajoute que la sécurité de l'agent constitue la priorité n°1. Les gardes n'ont surtout pas vocation à se rendre seuls sur le terrain pour verbaliser. Clairement, la verbalisation doit s'opérer au moins à deux personnes. Lorsque cela n'est pas possible, le retrait est préférable. Des agressions physiques, parfois graves, peuvent en effet se produire.

Au niveau national, un poste de référent garderie a été créé en 2014. Il est actuellement occupé par Gaëlle MOREAU. Le niveau national peut apporter un certain cadrage et un appui juridique, afin d'instruire les questions détaillées en matière de réglementation. Il porte en parallèle les relations avec la Tutelle, à savoir le Bureau de la police de l'eau et de la nature. La démarche globale se déploie en lien avec les gardes, lesquels ont une connaissance fine des contextes et de la nature des infractions les plus récurrentes.

Cette appréhension détaillée vise à définir les contours de la politique de police et de répression en fonction des moyens pouvant être mobilisés. En revanche, il est plus difficile de nouer des liens avec les procureurs en charge des dossiers liés à l'environnement, ces derniers changeant de poste assez régulièrement.

L'effort à déployer doit donc être constant et sans cesse renouvelé.

Échanges avec la salle

Luc BRUN

Garde du littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur

Nous comptons 3 à 4 procureurs par délégation. Le caractère épisodique des relations avec eux illustre-t-il finalement un manque de volonté de développement de la police de l'environnement ?

J'exerce la fonction de garde du littoral depuis 20 ans et depuis 20 ans, j'entends que nous progressons. J'ai finalement l'impression de progresser tout en restant au même niveau.

Ludovic FOULC

Garde du littoral, CEN-Languedoc-Roussillon

Nous ne prenons pas nécessairement le temps d'aller au contact des procureurs et des élus.

Je vais formuler un vœu pieux en souhaitant qu'il soit possible d'illustrer de manière collective et grâce aux remontées de terrain les grands enjeux du territoire. Pour cela, nous pourrions par exemple envisager de rédiger une note qui servirait de base à notre démarche. Cette note formalisée permettrait de tendre vers une certaine continuité face aux changements réguliers de procureurs.

Ganix GRABIERES

Conservateur au domaine d'Abbadia, Pyrénées-Atlantiques

Lorsqu'un agent est agressé physiquement, je trouverais dramatique de seulement songer à se constituer partie civile. Dans cette situation, le Conservatoire du littoral doit se joindre à la procédure en se constituant partie civile. Cela est également vrai pour les infractions.

Pour manifester son intérêt, le Conservatoire du littoral doit là encore se constituer partie civile. J'entends par ailleurs qu'il ne faut pas verbaliser seul, mais nous sommes seuls à 95 % du temps, pour ne pas dire davantage.

Claudine LOSTE

Déléguée adjointe, Délégation de Rivages Languedoc-Roussillon

En cas d'agression physique, et si l'agent a porté plainte contre l'auteur de l'agression, le Conservatoire du littoral doit en effet se constituer partie civile. Il en a récemment pris l'engagement.

Comme vous le dites également, les moyens ne permettent pas de verbaliser comme nous devrions le faire. Nous nous mobilisons néanmoins pour faire au mieux.

Jean-Michel AUBATIN

Garde du littoral à Petit-Bourg, Guadeloupe

Les principales infractions que nous constatons en Guadeloupe prennent la forme de dépôts de déchets. Nous travaillons parfois en relation avec la police municipale. En outre-mer, le gestionnaire n'est pas nécessairement informé du rôle et des missions des gardes de littoral. Les relations entre les différents acteurs de la police et de la justice ne sont pas très développées.

Loïc OBLED

Délégué de Rivages, Manche-Mer du Nord

En outre-mer, où la mise en place des gardes du littoral est plus récente qu'en métropole et où les politiques de préservation – également assez récentes - sont parfois compliquées à mettre en œuvre, nous devons poursuivre les efforts entrepris pour que le dispositif se développe et surtout soit connu.

LE GESTIONNAIRE EMPLOYEUR : LA COMMUNE DE FRÉJUS

Yves JACOB

Responsable du Service environnement et développement durable, commune de Fréjus

Le site des étangs de Villepey se trouve sur le territoire de la commune de Fréjus. Il s'agit de l'une des rares zones humides de la région PACA. Elle s'insère dans un espace périurbain, « entre mer et camping ».

La fréquentation est importante toute l'année, mais décuple littéralement pendant l'été. La zone humide constitue une rupture dans le développement urbanistique. Nous sommes parvenus au fil du temps à constituer une équipe de gestion structurée. Elle est composée de 4 agents communaux exerçant une fonction de garde assermenté. Nous pouvons sur cette base déployer une action opérationnelle de police. Ponctuellement, nous disposons de l'appui d'un animateur Natura 2000. Ce dernier joue en quelque sorte un rôle de garde à temps partiel. L'été, nous bénéficions également de 3 animateurs pour renforcer l'équipe. Aux mois de juillet et d'août, nous nous concentrons presque exclusivement sur nos missions de gardiennage et de police. Les renforts dont nous bénéficions nous permettent d'être présents 7 jours sur 7, de 7 heures à 20 heures. Nous pouvons également intervenir en dehors de ces horaires. Au total, nous aurons eu besoin de 8 ans pour constituer et stabiliser l'équipe, notre démarche ayant été lancée en 2007. En notre qualité de gestionnaire, nous avons dû franchir des étapes complexes. Pour que le système de gardiennage soit jugé satisfaisant, nous avons besoin d'un effectif de 4 gardes. Or à mon arrivée, nous n'en comptions que 2. Il nous a fallu faire preuve de conviction pour faire admettre notre besoin en recrutement. Dans un premier temps, nous avons recruté au travers de la mobilité interne.

Cette disposition n'a pas été très satisfaisante, les 6 agents ayant effectué une mobilité interne n'étant jamais restés plus de 2 ans en poste. Il nous fallait donc passer par un réel processus de recrutement, pour intégrer des personnes formées, compétentes et motivées. Nous avons fini par y parvenir. Le plan de gestion est opérationnel depuis 2008. Ce document peut être présenté aux élus, notamment pour faire valoir notre action, les convaincre de son utilité et appuyer des demandes de moyens.

Au-delà des problèmes d'organisation, nous avons été amenés à mettre en place une opération d'inter-police en 2013. Le vice-procureur de la République était présent sur site, ce qui a constitué un élément déclencheur. La constatation sur place a permis d'aller bien au-delà de la simple connaissance des problématiques. Le vice-procureur a procédé à une réquisition des services de police, pour organiser une opération portée par une trentaine de personnes en plein mois de juillet. L'opération a également été appuyée par 16 CRS. Au-delà du nombre d'infractions verbalisées, nous avons pu faire comprendre que la police était présente et qu'il était possible d'être sanctionné. Cette démarche n'a pas seulement été ponctuelle. Elle a été suivie par le développement de coopérations efficaces avec les différents corps de police. Nous avons par ailleurs procédé à la fermeture à la circulation publique d'un chemin d'exploitation. Deux années de préparation et de concertation ont été nécessaires à cette fermeture, ayant fortement mécontenté les riverains. Cela a néanmoins permis de mettre fin aux dépôts sauvages de déchets et au déplacement de la zone de rencontre.

Si ces avancées peuvent nous satisfaire, la démarche n'est pas achevée. Nous sommes face à un chantier de longue haleine, dans le cadre duquel nous devons être en mesure de saisir toutes les opportunités et de mobiliser tous les moyens pouvant l'être. Nous n'avons pas réalisé d'autre opération commune depuis celle de 2013, mais nous pourrions envisager de le faire assez prochainement.

LE GARDE ASSERMENTÉ

Ludovic FOULC

Garde du littoral, CEN-Languedoc-Roussillon

Nous avons mis en place des actions de police depuis 2009 au sein d'un site de salins et de marais doux à proximité de Montpellier. Le site s'étend sur 262 hectares.

Pour mettre en place des actions de police, avec seulement 1,5 ETP, nous avons dû être imaginatifs et faire preuve de volonté. Lors de mon entretien d'embauche, les 5 structures cogestionnaires du site étaient présentes. Les missions de police étaient clairement identifiées lors de cet entretien. Par la suite, lors de rencontres régionales de police, nous avons fait le constat d'un manque de lien et d'un manque de connaissance réciproque des différentes structures engagées dans des actions de politique de l'environnement.

Cette manifestation a été suivie de rencontres locales, visant à développer cette connaissance réciproque, à identifier les problématiques communes aux différents acteurs et à renforcer l'appropriation commune des territoires.

À titre personnel, j'ai pu rencontrer le représentant de la gendarmerie locale, le gendarme spécialisé en environnement, les polices municipales, la DDTM, etc. Cela m'a permis d'être identifié par ces différents corps. Bien évidemment, les relations ont besoin d'être entretenues. Je ne me suis pas contenté d'une rencontre ponctuelle avec la gendarmerie. J'y passe régulièrement pour maintenir le lien et rester un interlocuteur clairement identifié. J'ai également rencontré le nouveau capitaine de gendarmerie, afin de préciser les enjeux du territoire.

De la même manière, nous entretenons les liens avec la police municipale, laquelle effectue des passages au sein du site protégé et nous prévient en cas de problème.

Échanges avec la salle

Claudine LOSTE

Déléguée adjointe, Délégation de Rivages Languedoc-Roussillon

Ces interventions montrent à quel point il est possible d'agir, de prendre des initiatives et de déployer des actions dignes d'intérêt. Nous ne pouvons pas être partout et répondre à toutes les sollicitations, mais nous faisons l'effort de soutenir les initiatives de qualité. Nous pouvons être présents, intervenir et appuyer vos démarches, que ce soit de manière directe et physique sur le terrain ou, lorsque le temps nous manque, par des mails ou des prises de contact visant à mettre en avant vos démarches.

Arnaud BASSIBET

Agent assermenté à l'ONF et garde du littoral au Capbreton

L'exemple de coopération présenté par Ludovic FOULC est un rêve pour moi. Dans le secteur dont je relève, le chacun-pour-soi règne en maître. Chacun cherche à tirer la couverture à lui.

Thomas HÉRAULT

Conservatoire d'espaces naturels en Poitou-Charentes

De quelle manière le Conservatoire d'espaces naturels a-t-il accueilli ces missions de police de l'environnement ?

Ludovic FOULC

Garde du littoral, CEN-Languedoc-Roussillon

Ces missions ont été bien accueillies. Lors de mon recrutement, il a clairement été précisé qu'une partie de mes missions serait dédiée à la garderie et à la police. Si le Président de mon Conservatoire d'espaces naturels est parfois réticent par rapport à certaines actions, je bénéficie toujours de son soutien, même lorsqu'il me faut établir un procès-verbal à l'un de nos plus importants financeurs.

Thomas HÉRAULT

Conservatoire d'espaces naturels en Poitou-Charentes

Au fil de mes échanges avec mes homologues, je me suis rendu compte que les différentes Délégations étaient plus ou moins ouvertes aux missions de police. En Centre-Atlantique, la réticence est encore grande.

Loïc OBLED

Délégué de Rivages, Manche-Mer du Nord

Pour que les missions de police soient acceptées et mises en œuvre (donc efficaces), il est nécessaire de poser des conditions et de faire un constat partagé le plus en amont possible, avec l'ensemble des acteurs, en vue de définir une stratégie et une déclinaison pratique. Cela étant, il est très difficile d'apporter une réponse identique à la situation de chacun des territoires. Le contexte politique et administratif est évidemment important, tout comme la sensibilité des sites et l'ampleur des menaces.

Ludovic FOULC

Garde du littoral, CEN-Languedoc-Roussillon

La situation que j'ai décrite, si elle présente un caractère satisfaisant, n'est pas idyllique pour autant. Nous sommes parfois en confrontation et devons consacrer une grande énergie à la concertation. Ces efforts nous permettent néanmoins de conduire des actions concrètes.

Mathieu LABRANDE

Formateur et juriste spécialisé en droit de l'environnement

Nous allons écouter Guillaume BRICIER, substitut du procureur de la République, lequel est, ne l'oublions pas, votre supérieur hiérarchique dans le cadre de vos missions de police judiciaire.

LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

Guillaume BRICIER

Substitut du procureur de la République, Tribunal de grande instance de Grasse

Je conçois que les missions de police ne constituent pas votre cœur de métier. Je note d'ailleurs que nous ne recevons que très peu de procès-verbaux. Pour autant, nous sommes largement sensibilisés aux problématiques que vous rencontrez sur le terrain. Pour nous, les problématiques émergent si elles font l'objet de remontées de votre part. Le Ministère de la Justice a demandé à chaque procureur de la République d'attribuer une compétence de magistrat chargé de l'environnement au sein du parquet. Ainsi, chaque

parquet compte un procureur référent dans le domaine de l'environnement. Le parquet est donc sensibilisé et peut engager des poursuites. Des procès-verbaux nous sont parfois adressés et vous vous étonnez qu'ils restent sans suite. À mon sens, lorsque les acteurs de terrain se sont fait connaître, qu'ils conduisent des actions d'information et de sensibilisation, il est temps de passer à la verbalisation. Les pouvoirs que vous détenez doivent être connus et mis en application. Si vous mettez en application vos pouvoirs et les faites savoir, nous ferons aboutir les procédures que vous initiez. Conscient que vous ne pouvez pas tout faire, je vous invite à exercer vos pouvoirs dans le cadre de coopérations que je souhaite les plus larges possible. Je reconnais toutefois que certains procès-verbaux restent sans suite, parfois lorsqu'ils sont incomplets et ne caractérisent pas le délit de manière suffisante. Face aux avocats et aux grands cabinets, il nous est difficile de caractériser le délit si le procès-verbal est insuffisamment précis. La rédaction du procès-verbal doit être précise, synthétique, aérée et simple à lire.

À titre d'exemple, si une plante est mutilée, il est nécessaire de prendre des photos, de préciser la mesure de la plante, de spécifier précisément les dégradations et de citer les motifs justifiant le caractère protégé. Il est donc possible de verbaliser et d'obtenir gain de cause, mais à condition d'observer une certaine méthode et de s'astreindre à une certaine précision.

Échanges avec la salle

Un intervenant

De quelle manière pouvons-nous identifier et entrer en contact avec le procureur référent en environnement au sein du Tribunal de grande instance ?

Guillaume BRICIER

Substitut du procureur de la République, Tribunal de grande instance de Grasse

Vous pouvez adresser un courrier au secrétariat du procureur, afin de solliciter un rendez-vous auprès du référent environnement. Je sais que le traitement des demandes de rendez-vous prend parfois du temps. Soyez néanmoins assurés de l'existence d'un interlocuteur, un référent environnement ayant été identifié. En complément les courriels des magistrats se présentent sous une forme identique : prenom.nom@justice.fr

Antoine PRIOUL

Parc du Verdon

Nous avons de très bonnes relations avec l'ONCFS, l'ONEMA et la gendarmerie. En revanche, elles sont plus compliquées avec le substitut en charge des questions d'environnement. Dès qu'il s'agit de dresser des contraventions de 5^{ème} classe, il faut passer la main à la gendarmerie parce que les nôtres ne sont pas suivies. La gendarmerie nous incite à privilégier les contraventions de 4^{ème} classe. Si nos relations avec la gendarmerie sont très intéressantes, nous sommes confrontés à un blocage du parquet. Certains agents sont parfois démoralisés, notamment lorsqu'ils constatent des refus d'obtempérer et que le procès-verbal n'est pas suivi.

Guillaume BRICIER

Substitut du Procureur de la République, Tribunal de grande instance de Grasse

Je sais que des difficultés existent. Il m'arrive d'ailleurs de devoir classer des procès-verbaux. C'est pourquoi je ne peux que vous inviter à nouer le dialogue.

Un intervenant

Je souhaiterais obtenir votre point de vue concernant la procédure d'avertissement à des fins pédagogiques.

Guillaume BRICIER

Substitut du procureur de la République, Tribunal de grande instance de Grasse

La réforme des politiques de l'environnement inclut un volet lié aux transactions. Il revient au procureur de définir les infractions pouvant donner lieu à une transaction et de fixer le niveau à partir duquel s'impose la rédaction d'un véritable procès-verbal. La transaction est comparable à un avertissement. Nous sommes conscients que l'action de police n'est pas toujours naturelle pour un garde et que la rédaction d'un procès-verbal peut constituer un acte fort et difficile. Nous recevons très peu de procès-verbaux parce que vous êtes davantage enclins à procéder à des avertissements. À titre personnel, je suis favorable à un passage rapide au procès-verbal. Nous avons ensuite la main et pouvons, le cas échéant, convoquer la personne au palais de justice. C'est pourquoi vous devez avoir la mémoire des contrevenants ayant été avertis. Cette mémoire doit être consignée par écrit et transmise d'un garde à un autre, afin qu'un contrevenant soit averti une seule fois, puis verbalisé en cas de récidive.

Un intervenant

À quelle échéance les gardes du littoral pourront-ils bénéficier d'un formulaire harmonisé de procès-verbal ? Notons par ailleurs que l'ordonnance de 2012 entrée en vigueur à l'été 2013 est venue supprimer une partie des prérogatives des gardes du littoral étant salariés du secteur privé.

Un intervenant

Ceci doit conduire les Délégations à favoriser les échanges pour faire émerger de bonnes pratiques communes.

Mathieu LABRANDE

Formateur et juriste spécialisé en droit de l'environnement

Il est temps de conclure cet atelier, lequel nous a notamment permis de clarifier le « qui fait quoi ». Nous devons tenir compte des bonnes pratiques ayant été présentées pour aller de l'avant et lever les différents freins.

Merci à tous.