

Libre opinion

De l'usage médiatique du contentieux environnemental

Simon Charbonneau

Juriste, LADS/LAP, Université de Bordeaux 1, 33405 Talence, France

Depuis que la crise écologique a émergé socialement il y a une trentaine d'années, les conflits d'environnement n'ont fait que se multiplier en occupant de manière croissante l'espace public, jusqu'à présent monopolisé par les conflits sociaux et politiques. À des échelles variables, du plan local au plan national ou international, depuis la menace de grands projets d'aménagement (parcs de loisirs, autoroutes, aéroports) jusqu'aux catastrophes écologiques majeures représentées par les marées noires ou les accidents industriels comme ceux de Toulouse ou de Tchernobyl, la fin du XX^e et le début du XXI^e siècle ont vu les problèmes d'environnement faire irruption sur la scène publique. Autrefois occultés par la société, qui les estimait comme relevant du monopole des experts chargés de gérer la rançon du progrès, ces problèmes ont suscité des conflits toujours plus aigus et plus fréquents, mobilisant de nouveaux acteurs sociaux. Alors que jadis ces questions ne faisaient pas débat en raison de l'idéologie toute-puissante du Progrès et que les réponses étaient réservées aux représentants des pouvoirs publics et du monde économique appuyés par des experts, on a assisté à partir des années 1970 à un changement complet de paradigme.

Aux acteurs classiques de la démocratie représentative que sont les élus et les représentants de l'administration, s'est ajoutée une nouvelle catégorie, à savoir celle des associations de défense des consommateurs et de l'environnement réunissant des citoyens bénévoles. Ces dernières se sont multipliées à l'occasion des conflits engendrés par l'impact environnemental et sanitaire du développement technico-économique, pour un motif essentiel, à savoir : l'ignorance de cette catégorie de problèmes par les représentants de la démocratie représentative. L'expérience acquise dans ce domaine démontrait, en effet, que non seulement les préoccupations d'environnement n'étaient guère prises en compte par les autorités publiques tant locales que nationales, mais que

celles-ci, bien au contraire, participaient avec le monde économique au processus d'atteinte à l'intégrité des équilibres écologiques.

C'est cette expérience d'absence de prise sur le système politico-administratif, doublé d'un profond sentiment d'impuissance, qui explique l'irruption de cette nouvelle catégorie d'acteurs dans le champ de l'espace public cher à H.J. Habermas. Circonstance aggravante, cette expérience négative s'appuyait sur un constat : celui de la violation fréquente de la loi par ceux-là mêmes qui étaient chargés de la faire appliquer. Par la force des choses, l'acteur associatif se voyait alors, face à la carence des pouvoirs publics, chargé d'une mission de service public : celle de garant de l'État de Droit en matière d'environnement. De la prévention des atteintes à l'environnement à la réparation des dommages écologiques, la justice se voyait alors sollicitée de manière croissante par les associations. L'impact du troisième pouvoir sur les conflits d'environnement devait s'avérer encore plus profond en raison du recours, aujourd'hui permanent, aux médias classiques comme aux nouvelles techniques de communication.

Le rôle des actions contentieuses associatives dans les conflits d'environnement

Depuis ses débuts quelque peu balbutiants au début des années 1970, le mouvement associatif environnemental a été amené à expérimenter plusieurs types de contentieux pour faire face aux pratiques administratives et économiques portant atteinte à l'environnement.

La justice administrative a été, dès le début, la plus sollicitée en raison du rôle joué par les autorités de l'État comme celles des collectivités locales dans ces atteintes qui ne peuvent avoir lieu qu'après autorisation délivrée par l'administration. Exerçant leur rôle d'alerte sanitaire

et environnementale, les associations prennent alors peu à peu l'habitude de saisir le juge administratif lorsqu'elles estiment que les lois protégeant l'environnement n'ont pas été respectées. Il s'agit là d'un contentieux à caractère préventif, puisque le juge est sollicité pour annuler une autorisation délivrée par l'administration. Ici, l'objectif recherché est celui d'interdire la réalisation d'un projet d'aménagement privé ou public portant atteinte à l'environnement, et vise en quelque sorte à conférer à la justice une fonction régulatrice du développement économique qui s'inscrit dans le cadre de l'État de Droit. Ce contentieux est généralement dominé par la problématique de l'acceptabilité sociale du risque écologique et sanitaire d'origine technico-économique¹. L'affaire des insecticides Gaucho et Régent, qui fait l'objet de contentieux déclenchés par les apiculteurs, en est l'illustration au même titre que les mesures d'interdiction d'essais en plein champ d'OGM par les maires de certaines communes (bien qu'en ce cas, le contentieux soit dans un premier temps déclenché par le préfet!). On a affaire, ici, à un contentieux de nature très politique dans la mesure où il tourne toujours autour de la question de savoir si telle innovation technologique ou tel projet de développement est ou non d'intérêt général. Tous les grands contentieux engagés depuis plus de vingt ans par les associations de protection de l'environnement – qu'il s'agisse de projets d'autoroutes, de transports urbains, d'aménagements touristiques sur le littoral ou en montagne, de construction de réacteurs nucléaires ou encore d'autorisation de dissémination d'OGM – possèdent implicitement cette dimension. Estimée non prise en compte par les institutions politiques classiques, la dimension politique des conséquences environnementales du développement est alors jugée comme relevant de la justice.

En matière d'environnement, le contentieux pénal résulte toujours d'une situation catastrophique ou du moins de dommages écologiques et sanitaires causés par des activités économiques. Des accidents technologiques en passant par la pollution des sols provoquée par d'anciennes implantations industrielles, comme celle de Metaleurop dans le Nord ou celle des eaux par l'agriculture intensive, on a affaire à des événements qui mobilisent les victimes². Ces dernières cherchent en général à faire identifier et condamner les responsables par la

justice pour les punir et réparer les dommages provoqués. Il s'agit donc là d'une démarche distincte de la première, dans la mesure où la justice est appelée à jouer son rôle traditionnel malgré l'importance des enjeux économiques. C'est ainsi qu'à la demande des apiculteurs, le PDG d'une grande société agrochimique a été récemment mis en examen pour avoir mis sur le marché sans homologation des insecticides jugés responsables de la mort des abeilles (*Le Figaro*, 24 février 2004). On peut citer aussi les procédures pénales en cours qui font suite aux catastrophes de l'*Erika* et de l'usine AZF de Toulouse et qui visent des responsables de la société Total. Dans ces procédures, les victimes se portent partie civile dans l'espoir non seulement de voir le dommage subi réparé, mais surtout de voir la délinquance écologique punie et la loi appliquée à de puissants intérêts économiques.

Ces actions contentieuses ont incontestablement un poids réel dans la régulation des conflits d'environnement. Cela est tellement vrai que le Parlement a souvent été appelé à intervenir pour modifier la loi de manière à introduire des obstacles procéduraux aux actions contentieuses associatives. Toutefois, il faut observer que ces dernières ne remplissent qu'une fonction régulatrice limitée face au poids écrasant de la logique imposée par le développement économique. Les rapports de pouvoir entre acteurs en conflit sont très inégaux, malgré l'intervention de la justice qui, par définition, reste toujours ponctuelle et intervient généralement trop tard. Les compétences techniques et juridiques comme les moyens financiers mobilisés par l'acteur associatif sont sans commune mesure avec celles détenues par l'administration et les entreprises. Cela est particulièrement vrai lorsque, sur ce genre d'affaire, les contentieux engagés ne sont pas rendus publics – comme ce fut longtemps le cas au début du mouvement écologiste. Cette situation a aujourd'hui beaucoup évolué en raison de la professionnalisation croissante de l'action associative environnementale et surtout du rôle joué par le quatrième pouvoir.

La médiatisation du contentieux, condition nécessaire de son efficacité

Du point de vue des actions de résistance au développement dans le domaine de l'environnement, il faut tout d'abord rappeler l'époque des balbutiements du mouvement écologiste. Les conflits qui commençaient à survenir dans ce champ social n'arrivaient que très peu à émerger au plan médiatique. Durant les années 1970-1980, les mobilisations associatives locales contre les projets autoroutiers ou d'équipement électronucléaire ne rencontraient qu'un relais médiatique modeste. L'autocensure

¹ Noiville, Christine, 2003. *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF; Charbonneau, Simon, 1993. *La Gestion de l'impossible*, Economica.

² Decrop, Geneviève, *Associations de victimes de catastrophes : de l'affliction à la prévention*. Séminaire du 3 octobre 2003, Paris, ministère de l'Environnement et du développement durable, dans le cadre du programme EPR; Lienhard, Cl., Steinle Feuerbach, M.F., 2003. Nouvelles logiques d'action et évolution des processus de réparation juridiques et parajuridiques en France, in Gilbert, Claude, *Risques collectifs et situations de crise*, Paris, L'Harmattan, 173. Signalons en particulier l'édition d'un *Guide juridique à l'usage des associations*, de Xavier Braud (Yves Michel,

2002), qui définit des stratégies contentieuses associatives en matière d'environnement.

des journalistes jouait alors à plein sur ce type d'information jugée marginale et sans intérêt. Même une catastrophe maritime comme celle provoquée par le naufrage du pétrolier *Amoco Cadiz* n'a finalement pas reçu une couverture médiatique proportionnelle à l'ampleur de la marée noire (200 000 tonnes de pétrole déversées sur les côtes bretonnes), comparée à celle concernant les récentes catastrophes de l'*Erika* et du *Prestige*, qui ont finalement été moins graves, écologiquement parlant, pour les côtes françaises.

Aujourd'hui, la moindre boulette de fuel lourd sur nos plages mobilise les médias. Cette médiatisation croissante des questions d'environnement devait retentir sur l'efficacité des contentieux déclenchés par les associations contre les décideurs et responsables des atteintes aux écosystèmes. Dans ce domaine comme dans d'autres, on a ainsi pu assister à la naissance d'un partenariat implicite entre la justice et les médias. Au stade tout d'abord de la saisine de la justice, le fait que celle-ci soit rendue publique sur ce genre d'affaire donne un poids certain au contentieux à venir, non seulement aux yeux de l'opinion publique, mais également à ceux des acteurs impliqués. Ceci explique en particulier pourquoi, dans maintes affaires délicates, le juge communique, contrairement au secret de l'instruction, à la presse des éléments du dossier qui le rendent public. De cette manière, un dossier de justice médiatisé se voit reconnaître une existence sociale qui lui permet de sortir d'une gestion purement professionnelle et technique. Mais cela permet surtout à la justice d'acquérir une relative indépendance au regard des pressions habituelles venant du monde politique et économique, qui interviennent toujours dans ce genre d'affaire. Bien entendu, un juge en charge d'un contentieux environnemental, comme celui de la marée noire de l'*Erika*³ ou celui relatif aux eaux d'alimentation bretonnes polluées par les nitrates d'origine agricole⁴, s'appuie, pour se prononcer, sur les instruments juridiques disponibles en la matière. Il n'en reste pas moins dépendant du contexte de l'affaire par la lecture de la presse quotidienne et par l'intensité des messages audiovisuels qu'il a reçus. Dans ce contexte par nature conflictuel, la médiatisation peut certes l'exposer davantage aux influences des parties au conflit, mais, d'un autre côté, elle lui donne une nouvelle latitude au regard des interventions discrètes mais habituelles venant des élus comme de la haute administration. Il a ainsi la possibilité de faire avancer le dossier en toute indépendance. Elle lui confère en effet un nouveau statut sociopolitique qui contribue à l'émanciper des pouvoirs législatif et exécutif auxquels la justice

est traditionnellement subordonnée. Déséquilibré au départ, le rapport de pouvoir peut alors se retourner en faveur de l'acteur associatif défendant l'environnement.

À côté de l'usage des médias classiques, il y a celui des nouvelles techniques d'information et de communication qui s'est répandu dans l'espace public en quelques années. Plus particulièrement, l'Internet est aujourd'hui massivement utilisé par tous les militants associatifs, et plus particulièrement pour l'action contentieuse associative, en raison de son efficacité⁵. Cette nouvelle technique de communication favorise tout d'abord la constitution de réseaux associatifs au sein desquels l'information circule de manière quasi instantanée et permanente par l'intermédiaire du courrier électronique. C'est ainsi que l'on voit localement se multiplier les collectifs interassociatifs mobilisés sur un thème environnemental déterminé (nucléaire, transports, déchets, etc.). Des stratégies contentieuses plus ou moins savantes sont élaborées, suite à de multiples échanges d'informations, et des références juridiques et scientifiques sont communiquées par courrier électronique qui visent à accroître l'efficacité de l'action associative. Les sites Internet jouent également un important rôle mobilisateur, comme celui de la grande fédération nationale France Nature Environnement, qui publie régulièrement un bulletin d'information juridique, *Actu-juris*, permettant aux associations d'améliorer leur compétence juridique dans leurs actions de guérilla contentieuse. L'accès direct aux textes nationaux et européens en vigueur comme à la jurisprudence par des sites, tel celui de Légifrance, permet aussi à l'acteur associatif d'éviter les longues recherches documentaires indispensables à l'action. On peut citer également l'atelier de travail consacré aux questions juridiques entraînées par le naufrage de l'*Erika*, qui a été très consulté sur le site Radiophare consacré à cette catastrophe⁶.

Revers de la médaille : la saturation des récepteurs par la diffusion massive d'informations dont l'exactitude n'est pas toujours vérifiable et qui n'ont guère le temps d'être assimilées. Compte tenu de la nature de ce nouveau média, la rapidité de communication est à l'origine de fréquentes fausses informations. Comme le remarque David Pucheu⁷, « l'accélération substantielle de la diffusion du message qui découle de cette pratique favorise une non-réflexivité sur le contenu, le texte devenu image perd de son caractère informatif et c'est l'impératif communicationnel qui l'emporte,

³ Charbonneau, Simon, 2002. *Analyse des actions contentieuses déclenchées par le naufrage de l'Erika*. Rapport de recherche établi dans le cadre du programme EPR du ministère de l'Environnement et du Développement durable.

⁴ Au niveau national (TA de Rennes, 2 mai 2001, Rev.AJDA 2001, 593) et européen (CJCE, 8 mars 2001, aff.C-266/99).

⁵ Granjon, F., 2001. *L'Internet militant*, Apogée ; Jaureguiberry, F., Proux, S., 2002. *Internet nouvel espace public?*, Paris, L'Harmattan.

⁶ Pucheu, D., Munoz, C., février 2004. *Le Rôle d'Internet dans les crises et les controverses environnementales : le cas de la marée noire de l'Erika*. Rapport intermédiaire, sous la direction d'André Vitalis, Centre d'étude des médias, Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3.

⁷ *Ibidem*, p. 15.

“*the medium is the message*”, disait Mac Luhan ». Cette vitesse excessive induit aussi des décisions prises trop rapidement, qui peuvent par la suite s’avérer contre-productives. À cette obsolescence rapide s’ajoute l’inflation informationnelle. Comme le remarque encore David Pucheu⁸, « le foisonnement de l’information complique encore la tâche : l’absence de spatialité et de temporalité contribue à faire d’Internet une sorte de nébuleuse informationnelle qui mélange, de façon anarchique, information scientifique, opinion personnelle, témoignage anecdotique et revendication militante. Sur cette masse informationnelle dont il est difficile, voire impossible, d’apprécier la fiabilité, viennent se greffer toutes les informations “mortes” ou obsolètes qui subsistent sur les sites laissés en friche ». Cette dernière remarque est particulièrement importante dans le cas de l’information juridique, caractérisée aujourd’hui par une inflation galopante et une forte obsolescence. Il n’en reste cependant pas moins qu’Internet est devenu aujourd’hui,

pour toute la galaxie environnementale associative, un instrument indispensable d’intervention dans l’espace public.

Avec cette nouvelle catégorie de conflits sociaux représentée par ceux tournant autour des questions d’environnement, sont nés de nouveaux modes de contrôles démocratiques exercés par l’archipel associatif. Après une période d’apprentissage assez longue, le recours combiné à la justice et aux médias, aujourd’hui systématique, vise à établir un rapport de pouvoir favorable à une meilleure prise en compte des préoccupations d’environnement par les pouvoirs publics. Ce recours apparaît le complément indispensable aux procédures actuelles de concertation et de participation qui ne peuvent remplir leur fonction sans l’établissement de ce rapport de pouvoir. Né des défaillances de la démocratie représentative, ces nouveaux modes de régulation ne peuvent qu’aller en se développant, du moins tant que la classe politique ne cédera pas à la tentation autoritaire.

⁸ *Ibid.*, p. 7.