



Association Rivière
Rhône Alpes

CONTENTIEUX DANS LE DOMAINE DE L'EAU SYNTHÈSE

Journée technique d'information et d'échanges
Jeudi 20 septembre 2007 - Vaujany (38)

Avec le soutien de :

Rhône-Alpes Région

agence
de l'eau
rhône méditerranée & corse

CONTENTIEUX DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Synthèse de la journée technique d'information et d'échanges
Jeudi 20 septembre 2007 - Vaujany (38)



À la source de cette journée :

L'Association Rivière Rhône Alpes (ARRA) organise régulièrement des journées d'information et d'échanges d'expériences autour de la gestion concertée des milieux aquatiques. Pour répondre à la demande de ses membres, l'ARRA a monté une journée technique sur le thème des contentieux dans le domaine de l'eau.

Contexte :

Au cours d'une procédure contractuelle de gestion des milieux aquatiques, de nombreuses décisions sont prises. Elles engagent la structure locale en charge de la gestion des cours d'eau sur le bassin versant. Ces choix peuvent être contestés ou avoir des conséquences fâcheuses pour des tiers : accidents, inondations, etc. La structure est alors confrontée à des contentieux et des procédures judiciaires. À l'opposé, les gestionnaires peuvent être appelés à engager des poursuites en cas de pollutions ou à contester des décisions préfectorales qu'ils jugent inappropriées.

Objectifs :

- ◆ Acquérir une vision concrète des différentes juridictions, de leurs rôles et de leurs saisines grâce à des spécialistes du droit de l'environnement,
- ◆ Apporter des témoignages à partir de cas précis et détaillés sur des procédures en cours.

« Le fonctionnement du système juridique français en cas de contentieux environnementaux »

Pascale GIRARDON, Magistrat du parquet de Grenoble et Jean-Michel BÔNE, Médiateur de l'environnement auprès du parquet de Grenoble

Les bases du fonctionnement de la justice en matière d'environnement

Devant la complexité du système juridique français, quelques éclaircissements sont nécessaires. Le tableau suivant présente de façon simplifiée les juridictions de premier degré du droit commun et de l'ordre administratif intéressant les contentieux dans le domaine de l'eau¹.

Juridictions	<i>Juridictions de l'ordre judiciaire</i>				<i>Juridictions de l'ordre administratif</i>
	<i>Juridictions de droit commun</i>				
	<i>Juridictions répressives</i>			<i>Juridiction civile</i>	
Tribunaux	Tribunal de police	Tribunal correctionnel	Cour d'Assises	<i>Tribunal de grande instance (TGI)</i>	<i>Tribunal administratif</i>
Compétence	Contraventions	Délits	Crimes	Toutes affaires sauf compétence attribuée à juridiction d'exception	Litiges avec l'Administration

Le Tribunal de Grande Instance (TGI) juge l'ensemble des infractions (travaux illégaux, dégradation de l'environnement, etc.). Les affaires relevant du droit pénal en matière d'environnement et d'urbanisme sont déférées devant le TGI.

Le Tribunal Administratif juge quant à lui les contentieux entre l'administration et les administrés portant sur des erreurs de procédure administrative.

Dans le système juridique français, il existe deux sortes de magistrats :

- ◆ les magistrats du siège (Juge) qui jugent les litiges et les infractions,
- ◆ les magistrats du parquet (Procureur de la République), dépendant du Ministère public, qui défendent l'intérêt général. Ils représentent l'État et font appliquer la loi.

Ce dernier et ses adjoints (Vice-Procureur), sont avisés de toute infraction sur leur juridiction (travaux illégaux, délits, crimes, etc.). Ils ont la responsabilité de la décision, au vu du rapport ou du procès-verbal, de poursuivre l'infraction ou de classer sans suite.

15 magistrats du Parquet sont chargés de la juridiction de Grenoble, dont certains sont spécialisés dans un domaine particulier. Ils assurent tous une permanence pour les affaires courantes et un magistrat spécialisé intervient sur les dossiers plus spécifiques. Mme Girardon, Vice-Procureur au TGI, est magistrat référent pour l'environnement et l'urbanisme. Elle traite les contentieux pénaux au sein de la chambre correctionnelle du TGI et non les contentieux civils et administratifs.

Dans la plupart des cas, le domaine de spécialisation dépasse les compétences spécifiques du magistrat. Il ne possède pas ou peu de formation technique dans ces domaines et ne dispose donc pas des compétences et connaissances nécessaires au jugement du dossier, autres que celles portant sur leur aspect juridique. Il a donc besoin d'aide extérieure pour instruire les dossiers

¹ Les juridictions d'exceptions ne sont pas traitées car en marge du présent sujet.

dont il est saisi. Les administrations en charge des contentieux (DDAF, ONEMA, DRIRE, etc.) lui apportent donc les compétences techniques nécessaires et un avis éclairé sur les dossiers.

Le magistrat est avisé des infractions par les services de police (Police, Gendarmerie et ONEMA) qui dressent un procès-verbal, voire parfois par les associations ou les particuliers. En matière d'urbanisme et de risques ce sont le plus souvent les communes qui verbalisent et l'avisent de l'infraction.

En théorie, les infractions sont renvoyées devant les tribunaux... mais les délais sont très longs (de 6 à 18 mois entre le procès-verbal et le jugement) du fait de l'engorgement de ceux-ci par tous types d'affaires. Le magistrat peut et doit donc choisir de classer sans suite les dossiers les moins préjudiciables.

Du fait de l'existence d'un magistrat spécialisé (ce qui n'est pas le cas de tous les tribunaux malgré la circulaire de 2005²), une audience spécifique aux affaires environnementales est organisée de façon régulière. Le Procureur fait souvent intervenir les administrations compétentes (DRIRE, DDAF, DDASS, ONEMA, etc.) pour leurs connaissances techniques afin de sensibiliser le juge du siège aux enjeux du dossier et d'obtenir des jugements en adéquation avec la gravité de l'infraction.

Dans les tribunaux ne disposant pas de magistrat spécifique pour l'environnement, il est encore plus utile de faire appel aux professionnels lors des comparutions devant le juge du siège et d'illustrer le dossier avec des photos de l'infraction.

Le procès pénal n'est cependant pas adapté aux domaines de l'environnement et de l'urbanisme : les peines infligées sont des amendes ou des périodes de prison, ce qui ne traite pas les causes du problème.

Selon les cas, le Tribunal ordonne la destruction des ouvrages réalisés ou la remise en état des lieux accompagné d'une astreinte journalière (délai avec amende pour chaque jour de retard). Cependant, le Tribunal ne possède pas les moyens de vérifier la réalisation des travaux qu'il a ordonnés. En outre, les récalcitrants préfèrent le plus souvent payer l'astreinte que d'effectuer les travaux. Le problème n'est donc pas résolu.

La médiation pénale, une alternative adaptée aux domaines de l'eau et de l'environnement

Dès que possible, le Procureur privilégie donc une solution alternative au passage devant le tribunal. La **médiation pénale**, mise en œuvre à Grenoble depuis 2006 de façon expérimentale, constitue ainsi une voie médiane entre le classement sans suite et la poursuite.

La médiation permet au Procureur d'agir différemment vis-à-vis d'une infraction. En matière d'environnement, l'arrêt rapide voire immédiat des dégâts et désordres constatés est une priorité. La médiation intervient donc afin de trouver une solution amiable et immédiate en échange de la promesse de non poursuite. Elle permet ainsi d'intervenir dans les cas d'urgence mais également dans les dossiers plus complexes et parfois bloqués depuis plusieurs années. La solution issue de la médiation peut consister dans le remboursement ou la participation aux travaux de remise en état, l'indemnisation de la victime ou la réparation des dommages causés.

² Circulaire DACG 2005 - 1264 - 23 définissant l'orientation de politique pénale en environnement et ordonnant aux Procureurs généraux de nommer un magistrat référent pour les questions d'environnement

Les dossiers les plus graves qui nécessitent audience au tribunal (récidive notamment) sont le plus souvent traités par le Procureur tandis que la médiation est mise en œuvre pour des affaires moins préjudiciables ou bloquées. Elle ne peut être effectuée que si l'infracteur est identifié et qu'il ne conteste ni l'infraction, ni l'application de la loi. Sur les dossiers techniquement complexes et nécessitant un suivi sur le long terme, le Procureur fait appel aux compétences techniques des différentes administrations (DRIRE, DDAF, DDASS, DDE, ONEMA, etc.) afin d'aider le Médiateur.

En complément de la médiation, le Procureur peut également enjoindre l'infracteur à indemniser la victime du préjudice subi, par l'intermédiaire d'un Rappel à la loi ou Transaction pénale. L'indemnisation peut être symbolique (150 euros). Devant le tribunal, l'infracteur encoure une forte amende ajoutée aux frais de dossier de 90 euros, ce qui explique que ce système fonctionne généralement bien.

Les différentes possibilités de résolution d'un contentieux sont résumées dans le tableau suivant :

Possibilités de résolution d'un contentieux environnemental	Importance du préjudice	Issues	Avantages	Inconvénients
Procès	--- à +++	<ul style="list-style-type: none"> - Amende, - Période de prison, - Remise en état des lieux avec astreinte journalière 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans le cas des préjudices graves impliquant la sécurité des biens et personnes..., - ou si l'une des parties refuse les solutions alternatives proposées 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure longue, - Peines infligées potentiellement lourdes, - Solutions rarement satisfaisantes et ne permettant pas la résolution du problème, - Audience publique = écho auprès de l'opinion publique (nuisance à l'image de l'entreprise, de la collectivité ou de l'élu), - Récalcitrants préfèrent payer l'astreinte que réaliser les travaux
Médiation pénale	- à +	Amiable (remboursement, indemnisation, réparation, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Résolution simple et rapide du contentieux - Solution satisfaisante pour les deux parties, - Se déroule à huis clos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pour les Collectivités, délibération en comité syndical = risque de délit de « prise illégale d'intérêt »
Transaction pénale	---	Indemnisation (souvent symbolique)	<ul style="list-style-type: none"> - Résolution simple et rapide du contentieux 	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnisation symbolique donc pas toujours acceptée par le plaignant
Classement sans suite	---	Aucune poursuite engagée	<ul style="list-style-type: none"> - Désengorgement des Tribunaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Problème ou désordre non résolu

Déroulement d'une procédure de médiation

La médiation pénale est à l'initiative du Procureur de la République. Après avoir pris connaissance du dossier, le Médiateur convoque les différentes parties concernées par l'affaire à une audience de médiation (infracteur, victime, voire les administrations pour leur expertise technique). L'infracteur peut être assisté par un avocat de son choix, à ses frais.

Au cours des audiences, une solution technique et/ou financière est recherchée par le Médiateur. Elle doit être acceptable pour toutes les parties. Un procès-verbal de médiation ayant valeur d'accord des parties est alors établi et adressé au Procureur, accompagné d'un rapport détaillé (historique de l'affaire, solution, calendrier de mise en œuvre, etc.).

Le Médiateur veille ensuite à l'exécution des engagements pris par les parties. Il a donc pouvoir de ne rendre son procès-verbal de médiation qu'après réparation. Si l'infracteur respecte ses engagements, le Procureur peut décider l'abandon des poursuites et le classement sans suite du dossier ou le passage devant le Tribunal. Lorsque la proposition du Médiateur est refusée (refus des conditions proposées, trois refus de présentation à la médiation), celui-ci adresse un procès-verbal d'échec au Procureur qui décidera alors de poursuivre ou de classer.

Le Médiateur n'est pas un magistrat mais il possède des compétences spécifiques dans le domaine de l'environnement, à l'image de M. Bône, Médiateur depuis février 2005 auprès du Tribunal de Grande Instance de Grenoble et ancien responsable de la Police de l'eau à la DDE de l'Isère.

Désigné en Assemblée Générale du Tribunal, il est nommé Délégué du Procureur et il est assermenté. Son activité étant bénévole, il n'est que défrayé. Selon la complexité des dossiers, le Procureur peut demander un rapport d'expertise aux administrations compétentes, dont l'ONEMA, afin de l'aider à trouver une solution satisfaisante.

La médiation pénale constitue ainsi une solution alternative efficace et rapide au passage devant les tribunaux (à Grenoble, deux échecs seulement sur une trentaine de dossiers). Elle est particulièrement adaptée au domaine de l'environnement car elle permet notamment une résolution rapide des infractions constatées. De plus, l'environnement ne constitue pas une matière pénale classique car elle n'implique pas des « délinquants » au sens propre du terme et des criminels mais plutôt deux catégories de personnes :

- ◆ ceux qui ignorent la loi et les conséquences pénales de leurs actes,
- ◆ ceux qui réalisent les travaux en connaissance de cause et en espérant ne pas être pris.

Les premiers sont en général très favorables à la médiation pénale tandis que les seconds sont plus souvent récalcitrants. Néanmoins, les résultats sont généralement très positifs, même avec ces derniers.

En matière d'environnement, la médiation est souvent plus longue que pour les affaires courantes car elle nécessite de nombreuses réunions, déplacements, échanges de courriers, etc.

Du point de vue de la justice, elle permet de désengorger les tribunaux mais aussi de résoudre les désordres causés par les infractions tout en proposant des solutions plus acceptables par les différentes parties. En outre, même lorsqu'elle échoue, elle constitue un avantage non négligeable et un gain de temps pour le magistrat qui bénéficie d'un rapport technique détaillé du Médiateur et éventuellement des administrations.

L'idée de médiation pénale commence à être bien acceptée à Grenoble même si il y eut des difficultés à faire passer ce mode de fonctionnement auprès des administrations, préférant la mise en œuvre systématique de poursuites judiciaires.

« Police de l'eau : le rôle de l'administration dans le règlement d'un contentieux »

Thérèse PERRIN, déléguée régionale Rhône-Alpes de l'ONEMA

Créé par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006³, l'Office National pour l'Eau et les Milieux Aquatiques (ONEMA) est un Établissement Public Administratif dépendant du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD). Tout en étant amené à développer de nouvelles missions pour répondre aux enjeux de la politique de l'eau aux niveaux européen et national, il reprend l'intégralité des droits et obligations du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) qu'il remplace, dont les compétences en matière de Police de l'Eau.

Les fondements de la Police de l'eau et des milieux aquatiques

Toute intervention sur les milieux aquatiques induit des conséquences sur la ressource et les milieux qui dépassent, dans le temps et dans l'espace, le cadre local de l'aménagement. La gestion équilibrée des ressources et des milieux aquatiques doit être fondée sur une approche cohérente et globale intégrant à la fois la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la protection qualitative et quantitative, la valorisation et le développement de la ressource en eau.

La réglementation des activités liées à l'eau a donc été mise en place afin de préserver les fonctionnalités essentielles des cours d'eau et des milieux aquatiques et l'équilibre entre les intérêts des différents acteurs socio-économiques.

Elle permet à l'aménageur de réaliser son projet dans un cadre légal en respectant les intérêts généraux, particuliers et collectifs. Ainsi, la réglementation vise-t-elle à :

- ◆ établir un diagnostic des problèmes et du milieu,
- ◆ rattacher le projet et ses conséquences à l'ensemble du cours d'eau voire au bassin versant,
- ◆ étudier l'impact du projet sur les fonctions du cours d'eau ou du bassin versant,
- ◆ prévoir des mesures préventives, correctives et compensatoires aux conséquences de son intervention,
- ◆ la transparence de son projet devant la société (régime de déclaration / autorisation).

La Police de l'eau et l'ONEMA

La police de l'eau et des milieux aquatiques possède deux fonctions complémentaires : la prévention, destinée à minimiser les incidences des activités humaines, et la répression en cas de non respect des obligations réglementaires par ces activités.

Même s'il ne s'agit pas d'un acte de police stricto sensu, les services représentant l'État, dont l'ONEMA, jouent un rôle important de prévention par leur présence et leurs conseils en amont des projets et auprès des collectivités dans les démarches de planification et de gestion (SAGE, contrats de rivières, avis sur les PLU, etc.).

³ Décret d'Application 2007-443 du 25/03/07

Les principaux rôles de l'ONEMA, sont :

- ◆ **Appui à la Police administrative préventive et répressive** : l'ONEMA intervient en appui aux services du Préfet dans le cadre de l'exercice de la police administrative. Il est sollicité :
 - ✓ pour avis technique sur les dossiers de projets (demandes d'autorisation et déclaration de travaux) au cours de leur phase d'instruction (police préventive),
 - ✓ mais également, au cours des procédures de police administrative répressive ; ce sera le cas en particulier pour la procédure de transaction pénale, nouvellement introduite dans le domaine de l'eau ; ce dernier type de procédure est à l'initiative de l'Administration (Préfet, État ou Région) qui propose au mis en cause des mesures de remise en état du site ; la transaction est encadrée par le parquet qui valide la proposition (N.B. : au contraire de la médiation qui est quant à elle à l'initiative du Parquet) . Si les conditions sont respectées par le mis en cause, le procureur pourra choisir de classer le dossier sans suites.
- ◆ **Exercice de la police judiciaire** : sous l'autorité du Parquet et en fonction des priorités départementales définies avec les services de l'État (plan de contrôle), l'ONEMA recherche et constate les infractions portant atteinte aux milieux et aux espèces qui les peuplent (braconnage, prélèvements, rejets et travaux illicites, destruction d'espèces et de milieux protégés, etc.). Pour cela, ses agents sont habilités à établir un procès-verbal lorsqu'ils constatent une infraction au Code de l'Environnement ou à toute réglementation destinée à protéger les milieux et les espèces aquatiques. Le cas échéant, en accord avec le Parquet, pour des actes ayant des incidences mineures sur les milieux et lorsque les éléments moral et matériel de l'infraction sont difficilement caractérisables, les agents de l'ONEMA peuvent établir un simple rapport de constatation servant à mettre en garde la personne en cause. Les procès-verbaux, établis sous la responsabilité propre des agents assermentés, constituent avec les plaintes, la base de l'action judiciaire menée par le Parquet. L'ONEMA peut être sollicité par le Parquet et, le cas échéant, par le médiateur pour avis technique.

Le rôle de l'ONEMA et les principaux outils d'exercice de la police de l'eau sont résumés dans le tableau suivant :

POLICES / OUTILS ONEMA	Administrative Autorité de l'Etat et des juridictions de l'ordre administratif	Judiciaire Autorité des juridictions de l'ordre judiciaire
Préventive	Pour mémoire : gestion concertée Instruction des dossiers de projet (avis techniques)	?
Répressive	Transaction pénale (avis techniques) Avertissement administratif Mise en demeure Consignation Exécution d'office	(Rapport de constatation) Procès-Verbal (base pénale) Plaintes (base civile) Ensemble des poursuites judiciaires et mesures alternatives

(D'après T. PERRIN, 2007)

Les services de l'État, les Parquets et l'ONEMA travaillent actuellement à l'établissement de conventions tripartites départementales afin d'établir les modalités précises de collaboration pour l'exercice de la police de l'eau.

« Témoignage d'une structure intercommunale confrontée à un contentieux »

Julien CORGET, chargé de mission au Syndicat Mixte Veyle Vivante (01) et Cyril THÉVENET, chef du service environnement au Conseil Général du Doubs (25), ex chargé de mission au Syndicat mixte Veyle vivante jusqu'en 2006

Un fonctionnement « à l'ancienne » confronté à une société judiciarisée

Créé en 2004, le Syndicat Mixte Veyle Vivante est issu du regroupement de trois syndicats intercommunaux ayant pour vocation l'assainissement des terrains agricoles par la réalisation de travaux hydrauliques. Créés à la fin des années 1960 dans le cadre de la politique agricole nationale, ces syndicats recueillaient les subventions de l'État et intervenaient souvent gracieusement pour les bénéficiaires privés sur des opérations hydrauliques. Les risques de contentieux étaient alors très faibles étant donné que l'assainissement des terres agricoles constituait à l'époque un objectif commun à l'État, aux collectivités et aux usagers (les agriculteurs).

Ce fonctionnement « à l'ancienne », assorti d'une vision hydraulique, avec une « tutelle » des services de la DDAF (assurant l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, la police de l'eau et la gestion des subventions) a perduré sans véritable remise en question jusqu'aux années 2000.

Cependant, le contexte réglementaire et sociétal a beaucoup évolué :

- ◆ complexification de l'encadrement réglementaire (Loi sur l'eau 1992, Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique, etc.),
- ◆ décentralisation progressive des collectivités et réorganisation des services de l'État : abandon de la « tutelle » de la DDAF,
- ◆ judiciarisation de la société,
- ◆ profonds changements des rapports entre les usages et entre les enjeux : mutation de l'agriculture, disparition progressive des usages traditionnels de l'eau, tandis que de nouveaux enjeux et usages (environnement, hydroélectricité, pompes agricoles, etc.) apparaissent.

La gestion des cours d'eau au niveau local devait faire sa révolution, notamment en termes de mode de fonctionnement des collectivités.

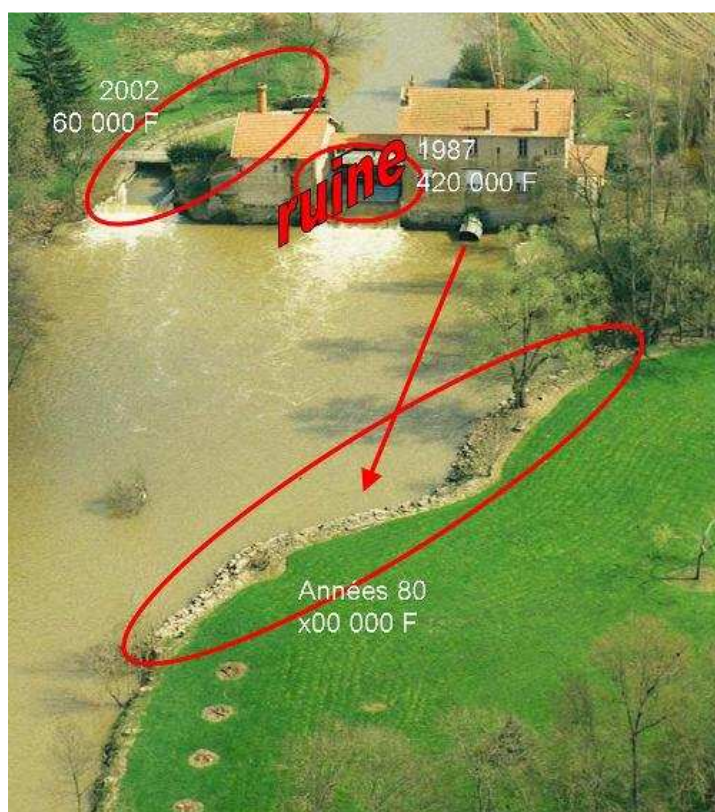
À l'exemple du SMVV, les collectivités locales ont mis plusieurs années à s'adapter à leurs nouvelles obligations et responsabilités. Habituees à agir avec rapidité et facilité et sans trop de contraintes administratives, il était inévitable qu'elles se heurtent à des contentieux du fait d'un mode de fonctionnement parfois à la limite, voire en dehors du cadre réglementaire (interventions sur terrains et ouvrages privés sans conventions, sans DIG, sans compensation financière des bénéficiaires ; risques de clientélisme ; passivité des élus face aux risques et à l'intérêt général, etc.).

L'affaire du moulin de Péroux ; un contentieux classique...

L'exemple du contentieux relatif au moulin de Péroux, sur la Veyle, constitue une bonne illustration des difficultés rencontrées par une collectivité locale intervenant régulièrement sur des terrains privés.

Le moulin de Péroux était entièrement privé jusqu'en 2003. Possédant une importante valeur stratégique du fait de son rôle dans le fonctionnement du cours d'eau (création au Moyen Âge d'où un fonctionnement très artificiel, cours d'eau surélevé par rapport à la plaine), de sa valeur patrimoniale et des usages riverains relativement variés, il présente également un potentiel intéressant en terme de production hydroélectrique. Celle-ci a pourtant été abandonnée dans les années 1990. Le moulin a été progressivement délaissé depuis et son état s'est progressivement dégradé. La collectivité est intervenue à de nombreuses occasions entre le début des années 1980 et 2002, se substituant ainsi au propriétaire privé afin d'assurer le fonctionnement des ouvrages et l'entretien du moulin.

En 2002, et alors qu'il a déjà fait l'objet d'une opération coûteuse en 1987, le vannage s'écroule et doit être refait en urgence. Le syndicat décide alors d'acquérir le droit d'eau et les ouvrages hydrauliques liés, ce qui lui permet d'assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une prise de conscience des sommes engagées par la collectivité sur un terrain privé (environ 100 000 euros). La collectivité souhaite ainsi justifier et pérenniser son intervention vis-à-vis du domaine privé.



(J. CORGET ET C. THÉVENET, 2007)

Préalablement aux travaux, le syndicat a fait constater la fissuration du bâtiment par un huissier afin de se prémunir contre une éventuelle plainte. Dans le même temps, le propriétaire du moulin accepte très rapidement de céder son droit d'eau au syndicat malgré le potentiel hydroélectrique de son moulin. La facilité avec laquelle celui-ci accepte la cession de son droit apparaît comme suspecte avec le recul.

Dès la fin des travaux, le moulin est vendu à un entrepreneur de travaux hydrauliques. Il exprime très rapidement son souhait de racheter le droit d'eau au syndicat afin d'utiliser la force motrice.

L'acquisition du droit d'eau par le syndicat étant la condition impérative pour lancer de tels investissements, celui-ci ne pouvait pas accepter d'où un début de tension avec le propriétaire. L'accentuation des fissures du bâtiment ne fit qu'envenimer la situation. Une inspection sous-marine fit apparaître que les fondations sont complètement affouillées et que le bâti est en train de basculer dans la rivière...

Dés lors, le syndicat fait intervenir un expert par l'intermédiaire de son assurance Responsabilité Civile qui conclut à l'absence de lien entre les travaux effectués par la collectivité et les désordres constatés sur le bâtiment. En parallèle, il est décidé de faire appel à un avocat afin de défendre les intérêts du syndicat.

Dans le même temps, le technicien et l'exécutif souhaitent-y voir plus clair quant à l'environnement juridique de la collectivité et en profitent pour demander au cabinet d'avocat de réaliser une expertise sur ses compétences vis-à-vis de ses statuts et de la réglementation en vigueur.

Devant l'urgence, le nouveau propriétaire fait réaliser d'importants travaux de consolidation des fondations. Il demande ensuite au syndicat de lui rembourser tout ou partie des travaux. Suite aux conseils de l'avocat, la collectivité notifie son refus de prendre en charge les travaux. Le propriétaire défère donc le syndicat devant le Tribunal Administratif de Lyon. L'affaire est en cours de jugement⁴.

... mais riche en enseignements

Les principales difficultés rencontrées par le syndicat dans cette affaire sont principalement dues à l'absence de compétences juridiques en interne et à l'absence du réflexe de réaliser une analyse juridique de façon systématique en amont des décisions. Par ailleurs, techniciens comme élus, ont rencontré des difficultés à comprendre et appréhender le domaine juridique, en particulier concernant les droits d'eau. Ils n'ont pas non plus été aidés par les services administratifs en charge des dossiers de police de l'eau. Ils ont du pour cela faire appel à un avocat. Concernant le contentieux en lui même, ils ont également rencontré des difficultés à comprendre la procédure comme les arguments développés par les avocats. Ils ont ainsi parfois eu le sentiment d'être « en dehors » de la procédure.

En revanche, le Syndicat Mixte Veyle Vivante a tiré d'importants enseignements de ce contentieux. Grâce à l'étude juridique, l'action du syndicat est mieux définie, que ce soit sur le plan purement juridique comme sur le plan technique, notamment sur les questions de l'intérêt général et des compétences auxquelles les élus accordent aujourd'hui plus d'importance. De même, des procédures internes ont été élaborées afin de mieux encadrer l'action du syndicat pour intervenir là où il y a véritablement un intérêt général et de la façon la plus réglementaire possible.

Les conclusions de l'étude ont ainsi permis de formaliser l'ensemble des possibilités et conditions d'intervention, des obligations, des responsabilités et des droits du syndicat en terme d'intervention sur des ouvrages privés.

⁴ Dans le cas du SMVV, une procédure de médiation pénale à l'initiative du Procureur de la République est impossible du fait qu'aucune infraction n'a été commise. Le syndicat est en effet attaqué devant le Tribunal administratif pour simple violation d'une règle administrative.

Une réflexion technique et juridique sur le devenir des ouvrages a également été lancée. 12 ouvrages ont ainsi été ciblés. Les objectifs de l'étude sont nombreux et relèvent d'une véritable orientation stratégique du syndicat visant à éviter au maximum les contentieux en préparant les interventions très en amont (droit d'eau, acquisitions foncières, etc.) et en appliquant le principe de précaution.

Les objectifs sont les suivants :

- ◆ prendre du recul par rapport à l'intérêt général et à l'intérêt privé concernant les ouvrages ciblés afin de prendre des orientations quant à leur devenir (réfection et préservation ou démantèlement),
- ◆ anticiper les interventions et les actions à envisager sur les ouvrages afin de ne plus agir dans l'urgence,
- ◆ sécuriser les interventions d'un point de vue juridique par l'intermédiaire d'analyses complètes sur chaque ouvrage (possibilités d'intervention de la collectivité, droit d'eau, propriété, etc.).

À la suite de ce contentieux, une question reste néanmoins en suspens pour le syndicat : quelle attitude adopter vis-à-vis des droits d'eau (fonctionnement, récupération d'un droit d'eau, lien avec l'ouvrage, etc.) ? Il apparaît que la vision concernant ce sujet varie selon les départements et selon la jurisprudence, et on ne voit pas tellement ce qui sera susceptible d'éclaircir cette question.

D'une manière générale, le fait d'être confronté à un contentieux peut être l'occasion pour un syndicat de clarifier ses statuts, d'améliorer son fonctionnement et les processus de décision internes. Ce type d'affaire permet aux élus comme aux techniciens de prendre du recul vis-à-vis des actions à entreprendre dans le cadre du contrat de rivière et notamment concernant leur bien fondé par rapport à l'intérêt général et à la réglementation en vigueur.

Il ressort enfin de cet exemple, qu'une assistance juridique extérieure (avocat, juriste, médiateur de l'environnement) est souvent pertinente à l'amont du projet afin de lever des ambiguïtés sur un dossier et notamment sur les plus sensibles, impliquant la protection des biens et des personnes. Ainsi, quel est précisément le rôle d'un cabinet d'avocat dans ce type de contentieux ?

« Rôle et apport d'un cabinet d'avocat »

Xavier CADOZ, Avocat au Cabinet Petit, cabinet spécialisé dans le droit public et le droit des collectivités territoriales.

Lorsqu'il intervient auprès d'une collectivité territoriale, un cabinet d'avocat a plusieurs rôles majeurs :

- défendre la collectivité et ses intérêts devant le tribunal lorsqu'elle est impliquée dans un contentieux,
- effectuer un audit juridique afin de l'aider à améliorer son mode de fonctionnement et éviter d'autres contentieux.

La défense des intérêts de la collectivité passe souvent par la négociation

En cas de contentieux, le cabinet d'avocat a pour mission de défendre les intérêts de la collectivité et de la conseiller s'agissant des alternatives possibles au procès. Les solutions trouvées au cours d'un procès étant rarement satisfaisantes, le cabinet privilégie le plus souvent le recours à ces alternatives, dont la médiation qui offre le plus souvent une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties concernées. Cette procédure est ici à l'initiative de la collectivité et non du Procureur car il s'agit d'un contentieux administratif.

Si la collectivité reconnaît avoir une responsabilité quelconque dans les faits qui lui sont reprochés par le plaignant ou avoir commis une erreur administrative, elle peut avoir intérêt à transiger et à négocier plutôt que d'être déférée devant le tribunal.

La collectivité locale gérant des deniers publics, elle doit impérativement justifier ses dépenses notamment lorsqu'elle intervient sur le domaine privé. Dans le cas d'un contentieux, cela constitue donc une difficulté non négligeable lorsque le syndicat souhaite engager une transaction de façon volontaire avec le plaignant afin d'éviter le procès. Il s'agit en effet d'argent public sorti des caisses de la collectivité sur la base d'une délibération et non sur celle d'un jugement.

Pour que la collectivité puisse engager une procédure de médiation incluant une transaction financière en réparation de sa faute, celle-ci doit être caractérisée et avérée, à défaut de quoi les élus risquent d'être mis en cause par un tiers (opposant politique notamment ou particulier) pour avoir dépensé des deniers publics sans justification voire pour prise illégale d'intérêt.

Le délit de prise illégale d'intérêt est systématiquement poursuivi par les parquets (Art. L.432-12 du code pénal). Il sanctionne le fait pour « une personne investie d'un mandat électif public, donc l'élu, de prendre, recevoir ou conserver un intérêt quelconque dans une opération dont il a la charge d'assurer le contrôle, la liquidation ou le paiement », même s'il n'en retire pas lui-même un intérêt personnel. Cet intérêt peut être direct (famille) ou indirect (amis, connaissances, etc.).

La transaction ou la négociation constitue donc un risque pour les élus car le fait même de participer aux délibérations ou de signer un contrat de transaction ou d'attribution de marché public qualifie souvent le délit de prise illégale d'intérêt même s'il n'y a pas d'intention de le commettre.

Afin de ne pas commettre un délit de ce type dans le cadre d'un appel d'offre à marché public, l'élu concerné doit impérativement s'extraire du processus de décision, y compris au stade de la programmation, si un membre de sa famille ou ami est susceptible d'y répondre. Le rôle du cabinet d'avocat est donc de prévenir ce type de délit dont les élus ne sont pas toujours conscients.

Le droit administratif : une question de forme

Lors de l'instruction d'un dossier de contentieux, l'avocat porte l'essentiel de son attention sur la forme et non sur le fond. En effet, en droit administratif, les procès se traitent systématiquement sur la forme et très peu sur le fond. Il est donc très rare pour une collectivité de perdre un procès sur le fond du dossier. Elle doit donc porter une attention toute particulière aux règles élémentaires de fonctionnement administratif et notamment aux questions de l'intérêt général et de ses responsabilités.

En droit pénal (légalité subjective), il n'y a « pas de nullité de procédure sans grief », c'est-à-dire que l'erreur ne permet d'annuler la procédure que si elle a atteint de manière substantielle aux droits de la défense.

Au contraire, en droit administratif (légalité objective), le simple constat de la violation d'une règle administrative entache d'irrégularité la procédure. Ce qui est encore moins satisfaisant pour les parties que le jugement par un tribunal pénal.

Par ailleurs, l'environnement juridique des collectivités territoriales est extrêmement complexe du fait de la très forte imbrication entre les différents droits (marchés publics, environnement, urbanisme, droit pénal général, etc.) et de la complexité même des matières juridiques.

Audit juridique des statuts et du fonctionnement de la collectivité

Il est fréquent que certains dysfonctionnements de la collectivité apparaissent au cours de l'instruction d'une affaire de contentieux. Le cabinet d'avocat a ainsi pour rôle de diagnostiquer ces dysfonctionnements afin de l'aider à les corriger, de manière distincte du contentieux en lui-même. L'action du cabinet revient donc à sécuriser les procédures sur le plan juridique administratif afin d'éviter dans la limite du possible que la collectivité se retrouve impliquée dans de nouveaux contentieux et qu'elle ne perde pas un éventuel procès sur un problème de pure forme.

Pour cela, le cabinet étudie le mode de fonctionnement du syndicat en examinant les délibérations du comité syndical, les dossiers de demande d'autorisation, de DIG, etc. L'examen de ces documents et de leur valeur juridique permet de pointer les éléments sur lesquels la collectivité doit s'efforcer d'améliorer son fonctionnement et d'agir dans le respect strict de la réglementation en vigueur.

Dans le cas du Syndicat Mixte Veyle Vivante, les dysfonctionnements constatés étaient largement dus à un fonctionnement « à l'ancienne » donc à une mauvaise prise en compte, par les élus notamment, de l'évolution réglementaire de la gestion des cours d'eau.

Le cabinet a du rappeler plusieurs règles élémentaires de fonctionnement, dont celle de l'**intérêt général**, notion de base de l'action des collectivités territoriales : les syndicats interviennent sur des cours d'eau non domaniaux (non intégrés au Domaine Public Fluvial) appartenant donc aux riverains immédiats du cours d'eau, le plus souvent des personnes privées. La principale problématique pour la collectivité publique est donc de se substituer au propriétaire privé pour réaliser des travaux considérés comme étant d'intérêt général et, ainsi, d'engager des deniers publics sur des terrains privés. Son intervention est ainsi conditionnée à la Déclaration d'Intérêt Général faite par le Préfet après enquête publique⁵.

Cette règle ne semble pas encore entrée dans les habitudes de fonctionnement de tous les syndicats et notamment des élus, intervenant parfois gracieusement pour des personnes privées sans que l'intérêt général soit évident.

Autre problème soulevé par l'avocat, la question de l'assurance du SMVV. Celui-ci n'était pas assuré pour sa mission statutaire. Son assurance ne couvrait aucunement le champ de son activité.

En conclusion, l'audit juridique effectué par le cabinet d'avocat a permis au syndicat :

- ◆ de remettre à jour plusieurs règles de procédure administrative générale ou spécifique, ce qui lui évitera à l'avenir de perdre un éventuel procès sur un problème de pure forme, pour avoir violé une règle administrative,
- ◆ d'engager une réflexion sur ses responsabilités que ce soit lors d'une intervention (ici sur l'érosion des fondations du moulin) comme lorsqu'elle achète un droit d'eau (quelles responsabilités en cas d'accident au niveau de l'ouvrage hydraulique ? Question de la signalisation autour de l'ouvrage ?),
- ◆ d'examiner dans le détail les problèmes d'assurance du syndicat.

Le cabinet d'avocat possède un rôle important auprès des élus, qui se révèle complémentaire de celui des techniciens. Il leur permet d'avoir un conseil éclairé sur le plan technique et juridique, ce qui leur permet d'arbitrer selon les risques présentés par une opération. Son intervention en amont des projets permet de sécuriser les dossiers et de ne pas s'exposer à d'éventuelles attaques portant uniquement sur les procédures administratives.

⁵ Dans certains cas, la collectivité est dispensée de demande de DIG :

- cas nécessitant une intervention urgente,
- suite à un sinistre ou à une catastrophe naturelle reconnue comme telle.

ANNEXES

1. Programme de la journée
2. Liste des participants

Annexe 1

PROGRAMME DE LA JOURNÉE

09:15 **Accueil des participants**

09:30 **Ouverture** : Association Rivière Rhône Alpes

09:45 **Fonctionnement de la justice** : Pascale GIRARDON - Vice Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Grenoble, Magistrate référente pour l'environnement et de l'urbanisme

11:00 **La médiation, nouvel outil au service de l'environnement** : Jean-Michel BÔNE - Médiateur de l'environnement au Tribunal de Grande Instance de Grenoble
Étude de cas : 1) Dossier police de l'eau 2) Dossier réhabilitation de sols pollués - protection de nappe

12:00 **Déjeuner**

14:00 **La police de l'eau, rôle de l'ONEMA** : Thérèse PERRIN - Déléguée régionale Rhône-Alpes

14:45 **Droit d'eau et travaux hydrauliques** : Julien CORGET et Cyril THEVENET - Syndicat Mixte Veyre Vivante
Témoignage d'une structure intercommunale confrontée à un contentieux : comment gérer la procédure, quelles incidences et quels enseignements ?

15:30 **Rôle et apport d'un cabinet d'avocat** : Xavier CADOZ - Cabinet Petit

16:00 **Visite du musée Hydrélec**

17:00 **Fin de la journée**

Annexe 2

LISTE DES PARTICIPANTS

	NOM	FONCTION	ORGANISME	CP	VILLE	TEL	MAIL
1	Mickaël BARBE	Technicien de rivière	Syndicat de Rivières Brévenne-Turdine	69592	L'ARBRESLE Cedex	04 74 01 68 90	mickaël.barbe@cegetel.net
2	Julien BIGUÉ	Animateur	Rivière Rhône Alpes	38000	GRENOBLE	04 76 70 07 61	riviere.rhone.alpes@free.fr
3	Jean-Michel BÔNE	Médiateur de l'environnement	TGI Grenoble	38330	SAINT ISMIER	06 88 00 33 14	jean-michel.bone@wanadoo.fr
4	Claire BONNELLE	Médiatrice environnement et développement local	CPIE du Vercors	38250	LANS EN VERCORS	04 75 21 25 43	cpievercors.mediation@wanadoo.fr
5	Géraldine BOURLET	Chargée de mission	FDDPMA de l'Isère	38000	GRENOBLE	04 76 44 28 39	g.bourlet-peche38@wanadoo.fr
6	Betty CACHOT	Chargée de mission contrat de rivière	Syndicat de Rivières Brévenne-Turdine	69592	L'ARBRESLE Cedex	04 74 01 68 86	b.cachot@cc-pays-arbresle.fr
7	Xavier CADOZ	Avocat	Cabinet Philippe Petit et associés	69001	LYON	04 72 98 08 80	x.cadoz@cabinetpetit.com
8	Philippe CAILLET	Technicien suivi qualité Aquapôle	Grenoble Alpes Métropole	38031	GRENOBLE Cedex 01	04 76 59 59 19	philippe.caillet@la-metro.org
9	Hervé CALTRAN	Directeur adjoint service environnement	Conseil Général du Jura	39039	LONS LE SAUNIER	03 84 87 34 96	hcaltran@cg39.fr
10	Perrine CHAUVIN	Recherche d'emploi		38660	ST HULAIRE DU TOUVET	06 89 17 12 31	chauvin_perrine@hotmail.com
12	Julien CORGET	Chargé de mission rivière	Syndicat Mixte Veyle Vivante	01540	VONNAS	04 74 50 26 66	jcorget-veyle@orange.fr
13	Cédric DEDON	Technicien de rivière	SIVOM du Haut-Giffre	74440	TANINGES	04 50 34 31 09	dedon.giffre@wanadoo.fr
14	Alain DUPLAN	Technicien de rivière	SIVU Bassin Versant Basse Vallée de l'Ain	01150	BLYES	04 74 61 98 21	sbva-aduplan@wanadoo.fr
15	Jean ESPINASSE	Etudiant - stagiaire	CONTRECHAMP	69001	LYON	04 78 39 31 18	jean.espinasse@gmail.com
16	Cyril FREQUELIN	Technicien de rivière	SIVU Lange Oignin	01108	OYONNAX Cedex	04 74 12 93 68	c.frequelin@haut-bugey.com
17	Pascale GIRARDON	Vice procureur de la République	Tribunal de Grande Instance de Grenoble	38000	GRENOBLE	04 38 21 21 21	pascale.girardon@justice.fr
18	Clémence JARRY	Juriste	FRAPNA Isère	38000	GRENOBLE	04 76 42 98 16	clemence.jarry@frapna.org
19	Stéphane KIHL	Animateur agriculture & aménagement du territoire	Syndicat Mixte Veyle Vivante	01540	VONNAS	04 74 50 26 66	skihl-veyle@wanadoo.fr
20	Alexandre LAFLEUR	Chargé de mission contrat de rivière	SIAE du Suran	01250	BOHAS MEYRIAT RIGNAT	04 74 51 81 23	suran@wanadoo.fr
21	Nathalie LARDIERE	Technicienne de rivière	SIAH des 4 Vallées du Bas Dauphiné	38440	ROYAS	04 74 59 68 47	n.lardiere-riv4val@orange.fr
22	Marie-Michel LARGUET	Retraîtée		26120	MONTELIER	04 75 59 69 25	andre.larguet@wanadoo.fr
23	Anne LEPEU	Chargée de mission	SM3A	74130	BONNEVILLE	04 50 25 60 14	alepeu@sm3a.com
24	Yannick MANCHE	Chargé de mission eau et milieux aquatiques	Parc national des Cévennes	48400	FLORAC	04 66 49 53 34	yannick.manche@espaces-naturels.fr
25	Olivier MANIN	Chargé de mission	SYMBHI	38000	GRENOBLE	04 76 00 61 74	o.manin@cg38.fr
26	Claude MATHERON	Directrice administrative	FDDPMA de la Drôme	26000	VALENCE	04 75 78 14 40	fede.claude@wanadoo.fr
27	Jean-Luc MATHERON	Chef des brigades départementales de l'Isère	ONEMA	38000	GRENOBLE	04 38 37 21 38	sd38@onema.fr
28	Marie MAUSSIN	Technicienne de rivière	Conseil Général de Savoie	73018	CHAMBÉRY	04 79 96 75 05	marie.maussin@cg73.fr
29	Olivier MOLLARD	Directeur	Conseil Conception Ingénierie	69630	CHAPONOST	04 72 66 89 00	olivier.mollard@c2iconseil.fr
30	Jacqueline PELERINS	Juriste	Compagnie Nationale du Rhône	69316	LYON Cedex 04	04 72 00 67 79	j.pelerins@cnr.tm.fr
31	Guy PELLETIER	Président	Syndicat Mixte Veyle Vivante	01540	VONNAS	04 74 50 26 66	imercier-veyle@wanadoo.fr
32	Florent PELLIZZARO	Chargé de mission	SIA du bassin versant de l'Albarine	01110	HAUTTEVILLE - LOMPNES	04 74 37 44 34	flopelli@gmail.com
33	Thérèse PERRIN	Déléguée régionale de l'ONEMA	ONEMA	69500	BRON	04 72 78 89 41	therese.perrin@onema.fr
34	Stéphane PERROT	Technicien	FDDPMA de l'Isère	38000	GRENOBLE	04 76 44 28 39	sperrot.peche38@wanadoo.fr
35	Jean POIRET	Bénévole	FRAPNA Isère	38000	GRENOBLE	04 76 42 98 16	clemence.jarry@frapna.org
36	Alice PROST	Chargée de mission contrat de rivière	Syndicat Mixte des Territoires de Chalaronne	01400	CHATILLON SUR CHALARONNE	04 74 55 20 47	territoire.chalaronne@tiscali.fr
37	Michel PUECH	Consultant	RIVE Environnement	38000	GRENOBLE	04 76 29 07 24	rive.environnement@cegetel.net
38	Amélie SAHUC	Chargée de mission	Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Véore	26760	BEAUMONT LÈS VALENCE	04 75 60 11 45	smbv.chargeemission@wanadoo.fr
39	Benoît SALIF	Chargé de mission	CPIE des Monts du Pilat	42660	MARLHES	04 77 40 01 40	benoit.salif.cpiepilat@wanadoo.fr
40	Lucile SILLITI	Chargée de réglementation	Grenoble Alpes Métropole	38031	GRENOBLE Cedex 01	04 76 59 58 17	lucile.sillitti@la-metro.org
41	Cyril THEVENET	Chef du service environnement	Conseil Général du Doubs	25031	BESANCON	03 81 25 81 37	cyril.thevenet@doubs.fr
42	Céline THICOIPE	Directrice	SIVU Bassin Versant Basse Vallée de l'Ain	01150	BLYES	04 74 61 98 21	cle.basse.vallee.ain@wanadoo.fr
43	Nicolas VALE	Chargé de mission	Rivière Rhône Alpes	38250	ST NIZIER DU MOUCHEROTTE	06 65 49 29 55	nikovals@hotmail.com