

*A la création de la médiation technique, un article résumait la situation nouvelle :*

# Eau et Justice

Zoom sur le contentieux en matière d'environnement et sur la médiation qui, pour les affaires judiciaires, présente des points communs avec le travail de la CLE.

## Médiation : expérience pilote à Grenoble

### Pascale Girardon

43 ans, Vice-Procureur au Tribunal de Grande Instance de Grenoble chargée du service de la réglementation (eau, pollution, urbanisme, environnement, déchets en tous genres et dépôts d'ordures, droit du travail, concurrence et fraude, chasse et pêche) magistrat référent pour l'environnement au Tribunal de Grenoble

#### Comment la justice est-elle saisie de cas d'atteinte à l'environnement ? Est-ce fréquent ?

Je reçois en moyenne 1700 dossiers par an tous contentieux réglementaires confondus, 100 seulement, ce qui est peu, pour l'eau et l'environnement.

Le Conseil supérieur de la pêche, la police et la gendarmerie lorsqu'ils sont alertés par les pompiers, la DRIRE, la Préfecture, la DDAF peuvent dresser procès-verbal. Les communes, pour la construction sans permis en zone inondable par exemple, peuvent aussi être amenées à verbaliser.

#### « 100 dossiers de contentieux par an »

Enfin des plaintes émanent de particuliers - une dizaine par mois - ou des associations (Frapna, Ligue de protection des oiseaux).

#### Comment le parquet est-il organisé pour instruire ces affaires ?

Le parquet est chargé, à partir des directives des ministères,

de mettre en œuvre la politique pénale. Le Procureur de la République dispose d'une assez grande latitude. Il est, suivant l'importance du tribunal, entouré de procureurs adjoints ou de vice-procureurs. Ils sont 7 au tribunal de Grenoble. Lorsque les magistrats sont nombreux, ils peuvent se spécialiser par domaine. Nous sommes 14 à Grenoble, ils sont 5 à Vienne et à Bourgoin-Jallieu.

#### Comment se traduit la marge de liberté du Procureur de la République ?

En fonction de cette ligne politique, le parquet, qui représente sur son territoire le ministère public, a la responsabilité de décider au vu d'un rapport, d'une plainte ou d'un procès-verbal, de poursuivre ou de classer (sans suite).

Le tribunal présente l'intérêt d'être un lieu où le débat public est possible. Mais si le Tribunal peut condamner, il ne peut pas s'assurer lui-même, faute de moyens, que ce qu'il exige est réellement exécuté.

#### « Le tribunal peut condamner mais il ne peut pas s'assurer que ce qu'il exige est réellement exécuté. »

Le délai entre un procès-verbal et le jugement du tribunal est de 6 à 18 mois. Il existe malheureusement des cas où ce délai est plus long.

**La médiation est-elle une troisième voie d'avenir pour le contentieux eau et environnement ?**  
C'est une procédure expérimentale, inspirée de ce



qui a été réalisé pour les problèmes de voisinage dans toutes les grandes villes, qui est mise en œuvre depuis 2006 à Grenoble pour créer une voie médiane entre le classement et la poursuite.

Pour les cours d'eau et les zones humides, l'objectif est d'arrêter les dégâts le plus tôt possible, de trouver la solution immédiatement en échange de la promesse de non poursuite. Le passage devant un tribunal n'est en effet pas une fin en soi. ↵

La médiation a l'intérêt de permettre de réunir tous les acteurs, plus vite et plus facilement, en un même lieu. Elle offre aussi la possibilité de se rendre



## Jean-Michel Bône

68 ans, Délégué du Procureur de la République,  
Médiateur de la Réglementation  
Cadre retraité de l'Équipement (Origine Ponts et Chaussées)

### Comment se déroule précisément une médiation ?

C'est le Procureur ou le Vice-Procureur qui décide d'utiliser cette voie. Le médiateur prend connaissance des éléments du dossier (plainte, procès-verbal, rapport), rencontre les parties concernées, recherche une solution technique et/ou financière de compromis, organise une confrontation entre plaignants et responsables de l'infraction.

Si la médiation débouche sur un accord prévoyant un volet financier et un calendrier de mise en oeuvre, le procès-verbal de médiation est signé par les parties et il est adressé au Procureur de la République accompagné d'un rapport très détaillé qui présente un historique de l'affaire. Le Médiateur peut être présent à toutes les phases d'exécution des exigences requises. Il a donc pouvoir de ne rendre son procès-verbal de médiation qu'après réparation.

La médiation réussie peut être complétée par un rappel à la loi via un avis du Procureur ou via un passage devant le Tribunal.

Lorsque la proposition du Médiateur est refusée, un procès-verbal d'échec est rédigé par le Médiateur à l'attention du Procureur qui décidera alors de poursuivre ou de classer.

**« 18 dossiers traités, 40 en cours, une moyenne de 2 mois par médiation »**

### Quel est le bilan que vous en dressez avec un peu moins d'un an de recul ?

Une médiation dure en moyenne 2 mois. 18 dossiers ont fait l'objet d'une médiation avec succès. 40 sont en cours de médiation. Un dossier représente de l'ordre de 20 à 30 heures de travail pour le Médiateur.

sur les lieux du dommage et de mobiliser plus rapidement des compétences particulières.

La médiation est une procédure utile voire indispensable car l'enquête et le procès-verbal classique ne sont pas adaptés au contentieux particulier et technique que sont ceux de l'environnement ou de la police de l'eau.

**« La médiation, une voie médiane entre la poursuite et le classement, très adaptée aux domaines de l'eau et de l'environnement »**

### Quelques exemples ?

Un cas de dépollution industrielle non résolu depuis 5 ans a été débloqué.

La démarche peut aussi être utilisée en urgence. Un cas de remblai de zone humide par une commune pour la construction d'un bâtiment a trouvé une réponse adaptée : alerte immédiate par le CSP au procureur, injonction d'interruption des travaux, examen de l'infraction avec la collectivité, recherche d'une compensation immédiate par création de zone humide sur une surface équivalente et rappel à la loi.

### Comment le médiateur est-il désigné ?

Le Médiateur doit avoir moins de 75 ans. Il est désigné en Assemblée générale du Tribunal. Désigné, il est alors assermenté.

Dans le cas de Jean-Michel Bône, cadre retraité de l'Équipement, son profil est particulièrement adapté : compétence dans le domaine de l'eau et expérience en matière de police des eaux, maî-

trise de la législation sur 40 ans, constituent un solide atout pour le travail de médiation.

### La médiation va-t-elle se développer dans les prochaines années ?

C'est une possibilité. Mais ce sera aussi une question de moyens. La mission est très faiblement rémunérée et les spécialistes en la matière sont rares.

# ***OBSERVATIONS SUR L'EXPERIENCE DES MEDIATIONS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISME, POUR LES ANNEES 2006, 2007, 2008, au TGI de GRENOBLE.***

## *Table des matières :*

- 1 – Cadre de la Médiation environnementale et urbanistique.*
- 2 – Nouvelle organisation de la médiation de la Réglementation de l'Environnement et de l'Urbanisme.*
- 3 – Rapport et statistiques.*
- 4 – Dépenses et investissements pour les réparations décidées au cours des médiations*
- 5 – Médiation : formation et remboursement des frais.*
- 6 – Avantages de la médiation et conclusion.*

## ***1 - CADRE DE LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE ET URBANISTIQUE.***

*La circulaire du 23 Mai 2005, précise aux Procureurs de la République près les tribunaux de grande instance et aux Magistrats de Parquet les modalités de la mise en œuvre d'une politique pénale globale pour enrayer les atteintes à l'environnement et fixe la cartographie des enjeux environnementaux et des risques. Elle prescrit la mise en œuvre de cette politique et rappelle la coordination qui doit se faire avec les services administratifs extérieurs tout en affirmant le pouvoir d'engager les poursuites et de transiger.*

*Sont annexés à cette circulaire :*

- La loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> Mars 2005 relative à la Charte de l'Environnement.*
- Le décret du 24 Juin 2004 portant création de l'Office Central de lutte contre les atteintes à l'Environnement et à la santé publique.*
- Les interlocuteurs privilégiés du Procureur de la République.*
- Les agents de constatation, les infractions et les codes Natif.*
- Les pouvoirs des agents habilités.*
- Les infractions au code forestier*
- La circulaire du Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable du 28 Décembre 2004 relative aux thèmes d'action nationale de l'inspection des installations classées pour l'année 2005.*
- L'annexe 8 de la circulaire du Garde des Sceaux du 20 Mars 1975 n° 66F641.*

*Cette même circulaire propose que « lorsque l'atteinte à l'environnement et le trouble à l'ordre social restent relativement limités, il conviendra de privilégier, d'une part, la*

*transaction pénale lorsque celle-ci est possible, et d'autre part, les alternatives aux poursuites qui permettent d'éviter que se développe un sentiment d'impunité chez l'auteur des faits, tout en constituant une réponse immédiate et efficace aux infractions commises ».*

*Il n'est pas employé, à tort, dans cette rubrique le mot équitable qui normalement doit s'ajouter à une réponse immédiate et efficace aux infractions commises.*

*L'enjeu est donc de proposer aux magistrats de recruter le Médiateur le plus spécialisé en la matière pour que celui-ci puisse dans les audiences de Médiation et dans son rapport final au Procureur, proposer la meilleure solution technique de cette affaire et, de ce fait, faire la part la plus équitable possible, dans le respect des lois, aux différentes propositions des parties.*

*Sont rappelées les procédures des traitements judiciaires aux réponses pénales diversifiées selon la nature des atteintes à l'environnement. Il convient enfin de rappeler que l'efficacité du rôle du parquet passe par une lecture transparente de son organisation et par l'identification des magistrats qui sont en charge des contentieux de l'environnement. Il est suggéré de désigner un magistrat référent au sein du parquet général et au sein de chaque parquet du ressort de chaque cour d'appel chargé de ce contentieux et les magistrats veilleront à ce que leur identité soit portée à la connaissance des services concernés.*

*N'est pas oubliée dans cette analyse sommaire, la circulaire du 14 Mai 2007 relative à la transaction pénale dans le domaine de l'eau et de la pêche en eau douce.*

*Ainsi les magistrats possèdent un arsenal de mesures et de procédures pour réellement contrer les infractions à l'environnement. De plus, le législateur qui a travaillé à l'élaboration de la loi sur la gestion de l'eau du 30 Décembre 2006, conscients de la multiplicité des intervenants, a unifié la répression au délit environnemental en la confiant pour les milieux aquatiques à l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), anciennement dénommé Conseil supérieur de la Pêche.*

## **2 – NOUVELLE ORGANISATION DE LA MEDIATION DE LA REGLEMENTATION – ENVIRONNEMENT ET URBANISME.**

*Certes, avant que le magistrat référent environnemental décide de spécialiser ces médiations, auparavant il se faisait au sein du parquet des procédures de médiation liées à l'environnement et qui étaient traitées par les « médiateurs généralistes » du parquet. Depuis soucieux d'apporter plus d'efficacité au système, de traiter plus d'affaires et dans l'esprit de la circulaire du 23 mai 2005, le Vice Procureur de la République en accord avec le Procureur de la République, décide, avec la collaboration des services de l'état, de confier à un spécialiste ces affaires. Il s'agit d'une approche expérimentale.*

## **3 – RAPPORT ET STATISTIQUES :**

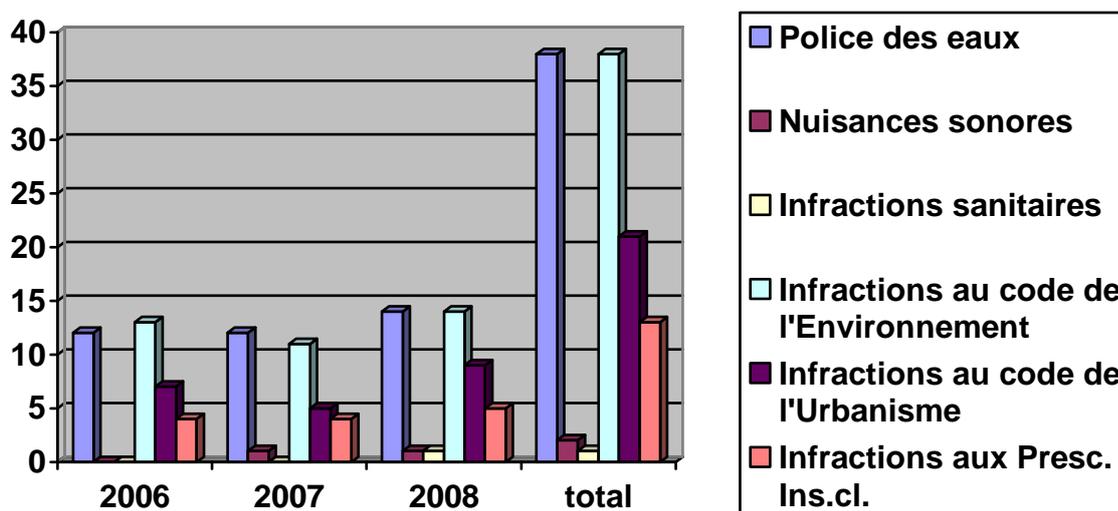
Le rapport ci-joint met en évidence les caractéristiques des dossiers de contentieux confiés au médiateur spécialisé, en premier lieu dans un contexte quantitatif, et en second lieu dans une analyse qualitative pour permettre au cours d'une réflexion commune entre magistrat et médiateur, d'en retenir les acquis pour une évolution plus équilibrée

Nombre de Médiations proposées au Médiateur :

DOSSIERS	2006	2007	2008	TOTAL
<i>Police des eaux</i>	12	12	14	38
<i>Nuisances sonores</i>	0	1	1	2
<i>Infractions sanitaires</i>	0	0	1	1
<i>Infractions au code de l'Environnement</i>	13	11	14	38
<i>Infractions au code de l'Urbanisme</i>	7	5	9	21
<i>Infractions aux prescriptions appliquées aux Installations classées.</i>	4	4	5	13
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>113</b>

DOSSIERS REMIS AU MAGISTRAT	2006	2007	2008
<i>Avec succès de la médiation</i>	24	28	28
<i>Avec échec de la médiation</i>	1	2	4

26 dossiers restent en cours et seront traités au cours de l'année 2009. 9 dossiers ne seront remis au magistrat référent qu'à l'issue du respect des engagements pris comme consignés au procès-verbal de médiation.



Les médiations qui concernent les infractions au code de l'Environnement et de la Police des Eaux sont les plus nombreuses. Il faut dire que le Département de l'Isère et particulièrement la zone géographique du ressort du Tribunal de Grande Instance de

*Grenoble, possède un réseau hydrographique de première importance et des zones naturelles d'une grande richesse.*

*De plus, ce département met en oeuvre les prescriptions en matière d'environnement issues des lois qui se sont succédées ces dernières années en se dotant de structures adéquates. Par exemple il existe une carte d'objectifs de la qualité des Eaux, approuvée par l'assemblée départementale au cours de l'année 1987, et qui fait loi en la matière. Cette carte d'objectifs prend en compte les normes européennes, elle s'applique aux rejets en rivière. Eaux superficielles.*

*Issues de la loi sur l'eau de 1992, les structures le plus souvent intercommunales ont lancé avec succès la réalisation des SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), sous l'autorité du Préfet. Les SAGE sont suivis par « les contrats de rivière », véritables cahiers des charges conduisant aux travaux de la réhabilitation des milieux aquatiques. Le SAGE est un document à portée réglementaire ; la loi du 21 avril 2004 (loi de transposition de la DCE du 23 octobre 2000) a renforcé la portée juridique du SDAGE et du SAGE par des modifications du code de l'urbanisme (art. L 122-1, L 12361 et L 124-2). Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations définies par les SDAGE et les objectifs définis par les SAGE.*

*Cependant, avec le développement urbanistique et les intérêts financiers liés à l'équipement hydro-électrique de nombreuses infractions au code de l'environnement se multiplient, qui sont depuis quelques années verbalisées par les agents assermentés de l'administration et portés à la connaissance de la justice.*

*Pour les affaires liées à l'urbanisme, le non respect des décisions du SDAU 1968 (Schéma d'aménagement et d'Urbanisme), qui a conduit à un urbanisme et des équipements sans contrôle dans les années 1980 et 1990, a généré de nombreux abus : - Constructions illicites dans les zones inondables ou de dangers naturels, - remblaiements de zones naturelles ou inondables, - constructions dans le périmètre de sécurité des installations soumis à la réglementation des installations classées et parfois même relevant des prescriptions SEVESO, - déforestation sans autorisation de forêt alluviale, - prélèvements illicites de matériaux de construction (sable et gravier) etc.*



#### **4 – DEPENSES ET INVESTISSEMENTS DES REPARATIONS DECIDES AU COURS DE CES MEDIATIONS.**

*Les délits liés aux Codes de l'environnement et de l'urbanisme occasionnent de graves désordres et peuvent, s'ils ne sont pas réparés, causer de graves dangers pour la sécurité de la population. En effet, le remblaiement sans autorisation d'une zone humide peut conduire à neutraliser un emplacement nécessaire à l'écrêtement d'une crue qui, ne pouvant se répandre naturellement, déferlera sur des lieux habités. Il en va de même de constructions illicites dans les zones inondables contraires au PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation), qui peuvent provoquer, dans le cas de fortes eaux, à l'entraînement de matériaux qui se déposeront et causeront des dommages importants aux barrages régulateurs.*

*La fermeture de nombreux établissements industriels, souvent lourdement pollués et contaminés par les anciennes activités nécessitent des réhabilitations coûteuses. La Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche, chargée de la réglementation des Installations Classées doit régler le contentieux avec l'ancien, le nouveau propriétaire ou le mandataire liquidateur de l'établissement. Elle se tourne de plus en plus vers le principe d'une médiation pénale pour les régler.*

*Les Fédérations de Pêche, Les Fédérations de Protection de la Nature habilitées demandent aussi, dans le cas de médiation pénale, la réparation des torts. Les sommes*

demandées servent au ré- alevinage en poissons des zones détruites ou à la réhabilitation du milieu halieutique.

Pour l'année 2006, l'estimation des sommes engagées dans les réparations des dossiers de médiation pénale s'élève à :

**100 000 euros pour les études de définition des travaux à réaliser.**

**1 100 000 euros pour la réhabilitation des terrains.**

Pour l'année 2007, une analyse plus fine avait révélé un montant à peu près équivalent à celui de 2006 et avait été noté dans le questionnaire d'activité du médiateur « hors cadre associatif » soit :

**105 000 euros pour les études de définition des travaux à réaliser.**

**1 202 400 euros pour les travaux.**

Pour l'année 2008, un certain nombre de dossiers traitent de l'assainissement général des communes. Le montant de ces investissements n'a pas été défini au cours des conversations de l'audience de Médiation. Par contre, aura été défini un calendrier de réalisation et d'engagements financiers fermes pour respecter le cadre de la Directive Européenne de la loi sur l'eau. Ainsi, des élus de communes se sont engagés dès la fin de la médiation à lancer l'étude de définition de l'assainissement de leur territoire.

Pour l'année 2008, un relevé exhaustif des engagements fait état des sommes suivantes :

**1 454 000 euros d'études pour définir les travaux.**

**2 725 000 euros de travaux répartis sur les années 2008, 2009 et 2010.**

**Tableau récapitulatif des dépenses et investissements des réparations décidés au cours des médiations**

<i>Dépenses et investissements</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>
<i>Etudes</i>	100 000	105 000	1 454 000	-	-	<b>1 659 000</b>
<i>Travaux</i>	1 100 000	1 202 400	1 225 000	1 400 000	1 100 000	<b>6 027 400</b>
<b>TOTAL</b>	1 200 000	1 307 400	2 679 000	1 400 000	1 100 000	<b>7 686 400</b>

**En euros.**

## **5 -- MEDIATION : FORMATION et REMBOURSEMENT DES FRAIS.**

### **a) Stagiaires confiés au Médiateur.**

La Maison de Justice et du Droit l'agglomération grenobloise, qui reçoit une grande partie des Médiations décidées par les magistrats du Parquet, recrute régulièrement des stagiaires issus de l'école des avocats de Lyon pour la fin de leur scolarité, des élèves juristes et parfois même des auditeurs de justice. Ces personnes, soumis au secret et la

*confidentialité des audiences de médiation, se trouvent donc confrontées à la réalité pénale et perfectionnent leurs connaissances au gré des Médiations. Un rapport de fin de stage leur est demandé par leur école et une notation leur est attribuée.*

*En ce qui concerne les médiations qui nous importent dans le présent rapport, l'environnement et l'urbanisme est en général, une découverte et ne manque pas de susciter de leur part un réel intérêt. C'est pourquoi, l'attention qui leur est apportée reste particulière. Elle s'effectue en premier par une étude commune du dossier pour définir les modalités de la médiation. Elle est complétée par une réflexion législative et technique approfondie du dossier et des enjeux environnementaux ou urbanistiques qui devront être engagés et proposés au Magistrat, chargé de l'affaire.*

*Si le médiateur le juge utile, lors de l'audience de médiation, il demandera au stagiaire, en début de séance, de rappeler la loi en la matière. Si cela convient et sous le contrôle du médiateur, il sera invité à rédiger le procès-verbal de médiation. Le déroulement de la médiation sera toujours analysé par le médiateur et le stagiaire à l'issue de celle-ci. Ainsi, que ce soit le stagiaire ou son mentor, l'analyse commune de la médiation profite aux deux personnes.*

#### *b) Formation du médiateur :*

*L'évolution de la législation de l'environnement et de l'urbanisme oblige le médiateur à une constante formation. Elle est facilitée, dans le cas du médiateur de la réglementation du Parquet de Grenoble, par le fait qu'il est lui-même formateur dans de nombreuses écoles (FAC de Lyon, Ecoles Supérieures) et invité comme conseiller auprès de nombreuses structures officielles et notamment pour la réalisation des Schémas d'aménagement et de Gestion des eaux (loi sur l'eau de 1992, reprise par la loi du 30 décembre 2006). Pourtant, il doit constamment se tenir au courant des nouvelles techniques en matière d'assainissement ou de travaux publics afin que dans les médiations il puisse discerner la juste réparation que demande la partie lésée. Cette obligation à un coût qui est actuellement pris en charge par le médiateur lui-même.*

#### *c) Remboursement des frais :*

*Les sommes perçues au titre de la médiation ne couvrent que partiellement les dépenses engagées, en particulier en informatique, le matériel étant celui du médiateur. En ce qui concerne les déplacements du médiateur sur le terrain, ils sont pris en charge.*

## **6 – AVANTAGES DE LA MEDIATION ET CONCLUSION.**

*La médiation « technique », c'est-à-dire entreprise par un expert, homme de l'art s'avère des plus efficace parce qu'elle est perçue comme légitime – l'infraction du prévenu est définie par des lois et règlements très précis. Le contrevenant n'étant pas condamné par un juge peut considérer son manquement comme une erreur due à la méconnaissance des lois, mais la sanction n'attente pas à son honneur. Elle devient la correction de cette erreur, sans mention sur son casier judiciaire.*

*La médiation peut même, parfois être ressentie comme perfectionniste, puisque c'est l'administration qui propose la réparation du préjudice qui ne comporte aucun jugement moral. Elle se limite au cas précis et si, elle joue un rôle préventif, c'est dans la découverte des législations existant à côté du droit.*

*Elle règle rapidement un litige conformément à la loi en vigueur. D'où, une meilleure compréhension et une acceptation facilitée par une explication technique claire, relevant parfois de la pédagogie, démontrant l'impact de l'infraction sur le milieu naturel et ses autres usagers. Le dialogue en direct entre les différents intervenants – DDAF, Fédération des Associations de Pêche, ONEMA, DRIRE, EQUIPEMENT, FRAPNA, et autres administrations – et le contrevenant permet une approche plus interactive, et aboutit le plus souvent à l'agrément de la sanction, toujours plus légère et moins « infâmante ». Sans oublier, pour autant, que la réparation du préjudice sera effective, car encadrée par l'expert tout au long de sa mise en œuvre jusqu'à réalisation complète des clauses de l'entente.*

*Il n'en reste pas moins que la médiation dépend de la bonne volonté, de l'honnêteté du prévenu et de la force de persuasion du médiateur. Cependant dépourvu de moyens de contrainte, elle n'est pas toujours une réussite et ne peut de ce fait se substituer à la sanction pénale.*

*C'est la possibilité de régler rapidement, efficacement et avec une grande précision un préjudice susceptible de nuire à la nature et aux hommes, mais elle a ses limites.*