

MEDIATIONS

édition électronique - en langue française

Numéro 9 - juin 2020

SOMMAIRE

MEDIATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Editorial par Jean-Pierre BONAFA-SCHMITT page 1

Etats des lieux

- La médiation environnementale en France
par Sophie ALLAIN page 4
- La participation et la médiation territoriale en suisse romande:
Par Laurent THEVOZ page 12
- La médiation environnementale en Afrique
Par Alain DUCASS page 20

Point de vue

- Les médiations à l'épreuve des problématiques environnementales
Par Fathi BEN MRAD page 25
- Médiation sur les projets d'aménagement
Par Jean Paul PUYFAUCHER page 31
- Médiation environnementale : la place du commissaire enquêteur
Par Léo MRAD page 36
- La Médiation environnementale au temps des changements climatiques
Par Louise OTIS page 42

Témoignages

- La médiation sur le projet de Parc Naturel Régional du Mont Ventoux
Michel SAPPIN page 45
- La médiation environnementale et sociale dans le cadre du financement
de grands projets d'infrastructure
Par Lurdes GROU SERRA et Philipp MUELLER page 48
- L'expérience d'une double culture au profit de la médiation
environnementale : des Pays-Bas à la France
Par Erik LOOT, page 52

Portrait

- PHILIPPE BARRET : un des pionniers de la médiation verte
Par Jean-Pierre BONAFA-SCHMITT page 59

Notes bibliographiques page 62

Informations page 64

Editorial

Le numéro 9 de la Lettre des Médiations est consacré à la médiation dans le domaine de l'environnement et sa publication se fait dans un contexte particulier, celui de la pandémie provoquée par le Covid-19 qui a accru la crise sociale, économique et écologique que connaissaient nos sociétés depuis des années. Le contenu de ce numéro a été élaboré avant cette crise sanitaire et les auteurs n'ont pas pu intégrer cette nouvelle dimension dans leur article. Aussi, nous voudrions, dans le cadre de cet éditorial, apporter notre contribution à tous ces appels pour que « *le monde d'après* » ne soit plus celui « *d'avant* » et que la médiation prenne toute sa place dans la manière de « repenser » nos sociétés d'après pandémie notamment dans le domaine de l'environnement.

Cette nécessité de repenser la société, ou ce que l'on appelle communément le « vivre ensemble » se pose aussi pour le monde de la médiation et nous devons faire de cette période particulière que nous vivons, une opportunité pour réinterroger ce qui fonde l'action des médiateurs et plus généralement repenser les paradigmes de la médiation. En effet, la médiation n'a pas échappé à ces phénomènes de spécialisation, de rationalisation, d'instrumentalisation par les pouvoirs politiques et économique, mais aussi de marchandisation en devenant un véritable marché... Il convient donc de repenser les fondements de la médiation, en partant de l'idée que ce n'est pas une simple technique de gestion des conflits mais un véritable système de régulation sociale permettant de gérer non seulement les relations entre les individus mais aussi les relations de ces derniers avec leur environnement (Bonafé-Schmitt).

• L'environnement : le parent pauvre de la médiation

Si l'on se réfère au développement de la médiation depuis le milieu des années soixante-dix, on constate que la médiation dans le domaine de l'environnement, tout comme celui de la santé, sont les derniers nés de la grande famille de la médiation. En restant dans la métaphore familiale, on peut même ajouter que l'environnement est le « parent pauvre » de la famille

de la médiation, comme le montrent les articles de ce numéro sur l'évaluation de la place de la médiation environnementale dans les pays francophones (à l'exception toutefois du Québec). Ce constat est fait aussi bien par des chercheurs comme Sophie Allain et Fathi Ben Mrad que par des praticiens comme Jean-Paul Puyfaucher ou Laurent Thévoz et la situation n'a fait que se dégrader au fil des années. Si au cours des années 90, comme le souligne J-P Puyfaucher dans son article « *la médiation environnementale semblait porteuse d'avenir. En 2020, le développement de la médiation environnementale ne semble pas avoir répondu à cette attente* » (Puyfaucher). Il ajoute même qu'au Québec « *on constate que le recours à la médiation est en recul* ».

Pour tenter d'expliquer cette situation, nous serions tentés de dire que depuis les débuts de la médiation, les médiateurs se sont trop focalisés sur la relation sociale, c'est-à-dire la (re)création du lien social, en oubliant le lien qui nous unit à la nature et plus généralement à l'environnement. Il serait donc urgent de faire de la médiation environnementale une priorité, surtout en cette période de pandémie, d'aggravation des conditions climatiques, de gaspillage des ressources naturelles...car comme l'a écrit Fathi Ben Mrad, « *les préoccupations environnementales lorsqu'elles deviennent des inquiétudes sociétales génèrent de la conflictualité* » (Ben Mrad). Il ne s'agit pas pour nous de verser dans un discours naturaliste ou catastrophiste et de plaider pour une « médiation verte », mais de sortir de cette médiation autocentrée sur le lien social et de l'ouvrir à ce qui nous lie à la nature, à l'environnement. La médiation doit se refonder autour de ces logiques à la fois sociale et environnementale, sans les opposer, ni les superposer, car la médiation a pour fonction, comme le rappelle Sophie Allain dans son article, de contribuer à la résolution de conflits afin de faciliter « *la cohabitation d'êtres humains avec et dans leur environnement par un tiers neutre et indépendant, selon un processus reposant sur l'implication des parties prenantes* » (Allain). Tout en partageant la définition de Sophie Allain nous serions tentés d'aller plus loin, car la médiation est souvent réduite à la régulation des conflits et on ne prend en compte les dimensions éducatives et préventives de celle-ci. Tout comme la médiation scolaire par les pairs qui peut s'apparenter à un processus éducatif en matière d'apprentissage de la citoyenneté par les élèves, la médiation environnementale pourrait être enseignée dans les écoles. Dans cette période de crise sanitaire, où l'apprentissage des « gestes barrières » dans les établissements scolaires est recommandé, on pourrait aussi concevoir en raison de la crise écologique, des « gestes de médiation » pour favoriser, par exemple, le compostage, le tri sélectif ou encore lutter contre la dégradation de la biodiversité.

- Un flou sémantique.

Pour faire de la médiation environnementale une priorité, il faut, en premier lieu, la sortir du flou sémantique dans laquelle elle se trouve depuis des années malgré les tentatives de chercheurs ou de praticiens pour en clarifier le contenu. Cela est surtout vrai dans les pays francophones, comme le montre l'état des lieux des différents pays dressés par les auteurs de ce numéro. Ainsi, en France, on parle le plus souvent de concertations, de débat public, de dialogue territorial... alors qu'en Suisse on parlerait de procédures de participation, d'initiative et de référendum...

Ce flou sémantique dissimule, en fait, la difficulté dans les pays francophones et même latins à l'image de l'Espagne, de l'Italie...de faire émerger une véritable médiation environnementale, c'est-à-dire de redonner aux acteurs le pouvoir de gérer leurs conflits. C'est surtout vrai en France, où l'Etat s'érige en défenseur de l'intérêt général face à une multitude d'intérêts particuliers et c'est pour cela qu'il limite les dispositifs de concertations, de dialogue... à la seule expression des points de vue des citoyens, mais sans leur donner un réel pouvoir de décision. Seul le Québec, avec le BAPE, se distingue des pays francophones, car la « Belle Province » s'est beaucoup inspirée des principes de médiation en vigueur dans les pays anglo-saxons à savoir que l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres. On comprend dès lors que la médiation environnementale ne pourra se développer que si les Etats acceptent de redonner aux parties impliquées dans des conflits environnementaux le pouvoir de les gérer directement, c'est-à-dire de leur permettre de se réapproprier la gestion des conflits.

En second lieu, on retrouve le même flou sémantique autour de la notion d'environnement, qui a comme la médiation un caractère polysémique et il est nécessaire d'en cerner les contours pour ne pas se limiter aux espaces ruraux, car « *elle peut aussi concerner les espaces maritimes, les espaces littoraux ou encore les espaces urbains* » (Allain). A partir de cette approche, il est nécessaire, comme nous l'avons déjà souligné, de repenser les fondements de la médiation en ne se limitant pas au lien social, mais d'intégrer aussi le lien avec la nature, c'est-à-dire de ne pas nous en tenir au simple « contrat social, mais d'intégrer aussi ce que Michel Serres dénomme le « contrat naturel » (Serres). Pour ce faire, il convient de dépasser les approches binaires opposant nature et culture, le sujet et l'objet et d'adopter une approche ternaire. Et Sophie Allain, dans son article, nous donne une piste de réflexion en considérant que la médiation pourrait concerner « *toute tension avérée ou possible entre des collectifs humains et leur environnement* » (Allain). Selon elle, l'environnement peut être compris

comme « milieu de vie pour homme et pour les espèces animales et végétales leur permettant d'assurer leur subsistance et leur reproduction, mais aussi comme ressource pour toutes les activités humaines ».

- Pour une médiation environnementale citoyenne.

Pour avancer dans cette refondation de la médiation, il est nécessaire de sortir des paradigmes traditionnels et de redéfinir les relations entre l'Etat et la société civile, c'est-à-dire de permettre aux citoyens de se réapproprier leur vie sociale mais aussi leur environnement. A l'instar de ce qui se passe en médiation scolaire ou de quartier, où les élèves et les habitants s'investissent dans les fonctions de médiation, les citoyens devraient aussi se réapproprier la gestion des conflits liés à l'environnement. En effet, la crise sanitaire provoquée par la pandémie du Covid19 est une preuve de plus de la faillite du modèle libéral, productiviste et consumériste. La sortie du confinement constitue une opportunité pour que les citoyens se donnent les moyens, à travers la médiation de redéfinir, les règles de vie en commun et ceci dans le respect de l'environnement. Cette démarche permettrait ainsi d'une manière graduelle d'élaborer et de faire évoluer au jour le jour, ce que l'on pourrait appeler un nouveau « pacte socio-environnemental ». Cela est possible car au cours de cette période de confinement, les citoyens, dans tous les pays touchés par la pandémie, ont fait preuve d'une certaine créativité dans la mise en œuvre de nouvelles solidarités au niveau des quartiers, des villages... (Bolis)

Pour continuer dans cette voie, il est nécessaire que les organisations de médiateurs, surtout dans les pays francophones, fassent leur « aggiornamento » en prenant vraiment en compte l'environnement, et en se mobilisant pour aider à la formation de ces « médiateurs-citoyens » seul moyen pour donner vie à ce « pacte socio-environnemental ». Pour parvenir à cet objectif, on ne part pas de rien, car il existe un certain nombre d'organisations francophones, comme le BAPE au Québec ou COMEDIE en France, qui œuvre dans le domaine de la médiation environnementale depuis des années. De même des fondations comme la Fondation de France, ont lancé des programmes dans le domaine de l'environnement ou encore la Fondation pour le Progrès en Suisse a financé des projets de médiation... Donc, toutes les conditions sont réunies pour que la médiation environnementale sorte de l'enfance et devienne « le grand frère » de la famille médiation et ceci pour le bien de tous.

Jean-Pierre Bonafé-Schmitt

[Notes bibliographiques](#)

[Sommaire](#)



MEDIATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Etat des lieux sur la médiation environnementale en France

par Sophie Allain,
sociologue HDR
UMR SADAPT (INRAE, AgroParisTech,
Université de Saclay)

Si la médiation environnementale s'est affirmée comme procédure ou comme pratique dans plusieurs pays, elle occupe en France une situation paradoxale : en effet, d'un côté, elle n'a pas de statut juridique et peu s'en réclame, mais, d'un autre côté, on peut observer un intérêt croissant pour cette pratique, en lien avec la montée du principe de concertation et le souci d'améliorer la « démocratie environnementale ». En fait, tout comme dans le domaine de la santé, la médiation environnementale se présente comme une notion floue, qu'il convient de déconstruire pour en saisir la signification et la portée potentielles.

1 – Une situation paradoxale

A – Pas de statut juridique, peu de médiateurs environnementaux

La « médiation environnementale » n'a pas de statut juridique en France, à la différence d'autres pays, où cette pratique a été instituée, notamment aux USA. Le terme lui-même est peu employé.

Peu de professionnels se réclament en effet explicitement de la médiation environnementale. On peut principalement citer la société coopérative « Médiation et Environnement », créée en 2008, qui propose de venir « *en appui de communautés pour concevoir et animer des dispositifs de concertation* » dans différents domaines. De même, la société coopérative « DialTer », fondée en 2008 pour offrir des prestations en matière d'ingénierie du « dialogue territorial », a un volet d'activités intitulé « *animation et médiation* », *orienté vers la « mise en place de dispositifs de concertation et de participation citoyenne, [l'] animation de réunions, [et la] médiation de conflits dans une posture neutre* ». Ainsi, la première utilise le terme de médiation dans son nom, sans pour autant y insister dans l'explicitation de ses champs

d'activités ; la seconde cite, elle, la médiation comme un volet de compétences sous un intitulé plus large, celui du « dialogue territorial » (Barret, 2012). D'emblée, la médiation environnementale apparaît donc comme indissociable des notions de concertation et de dialogue territorial. Certains consultants déclarent par ailleurs occasionnellement proposer des prestations de médiation dans le champ de l'environnement, mais ne l'affichent pas explicitement. D'autres encore interviennent comme « facilitateurs » dans le champ environnemental en employant des techniques proches de la médiation (par exemple, Levinson, 2014), mais sans se réclamer de la médiation.

On trouve également peu de travaux de recherche sur la médiation environnementale en France (Dziedzicki, 2001 ; Allain, 2005, 2007, 2008), comparativement aux travaux portant sur la concertation ou la participation du public.

Pour autant, la médiation environnementale fait l'objet d'un intérêt croissant.

B - Un intérêt croissant

Depuis une vingtaine d'années, l'idée de médiation environnementale est apparue progressivement en France, en lien avec des actions de la Fondation de France et l'introduction du principe de concertation dans l'action publique environnementale (cf. encadré n°1). Elle suscite régulièrement intérêts et débats, au rythme du développement de ce principe de concertation.

* Le programme « Ensemble pour gérer le territoire » de la Fondation de France

Engagée dans la préservation de l'environnement depuis 1991, la Fondation de France a initié en 1997 le programme « Ensemble pour gérer le territoire », qui

soutenait financièrement des projets visant à prévenir ou résoudre des conflits d'usages, à faire émerger des solutions communes pour restaurer ou préserver un milieu naturel, grâce au « dialogue territorial ». Elle a ainsi financé plusieurs centaines de projets jusqu'en 2016, époque à laquelle le programme « Transition écologique » a pris le relai, à l'issue de la COP 21 de Paris. Le programme COMEDIE « Concertation et Médiation Environnementale », soutenu dans le cadre d'« Ensemble pour gérer le territoire », avait notamment explicitement pour objectif d'appuyer les initiatives locales de concertation ou de médiation dans le champ de l'environnement, du développement local et de la gestion du territoire, en diffusant une culture du dialogue. Ce programme a été créé et animé conjointement par Geyser, une association qui accompagne des projets dans les domaines agricole, rural et environnemental et par l'AFIP un réseau associatif de formation et d'information au service des initiatives rurales. Il visait à fournir des appuis méthodologiques, des conseils, des formations, des ressources documentaires ou des échanges d'expériences dans le domaine de la concertation. Seules deux personnes de Geyser étaient réellement compétentes en médiation. Des activités destinées à une diversité d'acteurs locaux (élus, associations, responsables professionnels, agents des collectivités territoriales...) se sont développées à partir de 2000. Depuis la fin du programme « Ensemble pour gérer le territoire », COMEDIE est devenue une association à but non lucratif de loi 1901, créée en 2017, toujours portée par Geyser, mais aussi par l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement (IFREE) et l'Union régionale des Centres Permanents pour d'Initiatives pour l'Environnement (CPIE) Auvergne-Rhône-Alpes, qui n'ont pas de compétences particulières en médiation. Ses activités sont avant tout tournées vers la concertation. Cependant, à côté de la poursuite de leur activité associative, les membres de Geyser ont aussi créé la société coopérative DialTer évoquée précédemment, prenant acte d'une demande accrue dans le champ du dialogue territorial et d'une possibilité d'activité professionnelle de médiateur dans ce champ.

* Les débats du Grenelle de l'Environnement

Le Grenelle de l'Environnement, grand chantier de concertation national qui a réuni des représentants de l'État, des collectivités locales, des ONG, des entreprises et des salariés de juillet 2007 à mai 2008, afin de faire

émerger des actions en faveur de l'écologie, de l'environnement et de la biodiversité, a apporté un coup de projecteur sur l'idée de médiation, dans le cadre des débats sur la démocratie écologique notamment.

Le terme apparaît ainsi dans le rapport de Corinne Lepage « Information, expertise et responsabilité » remis à Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, en février 2008, à travers la proposition N°88 : « *La question de savoir s'il ne serait pas souhaitable d'instaurer dans le domaine de l'environnement et dans celui de la santé publique dans ses liens avec l'environnement une procédure de médiation pourrait peut-être prendre appui sur la procédure de conciliation prévue dans le code des tribunaux administratifs des cours administratives d'appel. Une procédure de médiation pourrait également être envisagée au civil lorsque le litige oppose deux personnes privées* ». Il s'agissait ici clairement de donner un statut juridique à la médiation. Cette proposition n'a cependant pas été adoptée.

La médiation a aussi suscité un intérêt dans le cadre des débats périphériques qui se sont tenus pendant le Grenelle de l'Environnement. L'Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement (AFITE), qui a pour vocation de favoriser les échanges et le partage d'expériences entre les professionnels de l'environnement, a ainsi organisé un colloque intitulé « Concertation et médiation environnementales au service de l'entreprise et des parties prenantes » le 1^{er} octobre 2008. Suite à ce colloque, elle a mis en place une Commission "Médiation et Concertation Environnementales" destinée à animer une réflexion collective sur ces questions, qui s'est réunie pendant plus de trois ans et a donné lieu à un ouvrage conçu comme un guide, centré sur des études de cas et des recommandations (Merad et Carriot, 2013). Là encore, l'accent est davantage mis sur la concertation que sur la médiation.

* La modernisation du dialogue environnemental et la question du garant

La Conférence environnementale de novembre 2014 a été lancée pour « franchir une nouvelle étape de modernisation et de démocratisation du dialogue environnemental », suite au constat de plusieurs situations de conflits et de blocages dans les grands projets d'infrastructure, et notamment suite à l'évènement tragique de la mort de Rémi Fraisse, lors de la manifestation du 26 octobre 2014 organisée par des opposants à la construction du barrage de Sivens dans le Tarn. C'est le Conseil National

de la Transition Ecologique (CNTE), instance réunissant les parties prenantes du développement durable, qui a été chargé de cette question. Une commission spécialisée intitulée « Dialogue environnemental » présidée par Alain Richard a ainsi été installée en février 2015. Le rapport qu'elle a rendu en juin 2015 se présente avant tout comme une série de recommandations générales en matière de participation du public et ne propose aucune solution novatrice. Il appuie les propositions de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), autorité administrative indépendante chargée d'organiser des débats publics « en amont » pour les grands projets d'infrastructure, et notamment « *la mise en place d'un statut de garant pour toutes les conduites de processus participatif obligatoire* » (Rapport Richard, 2015, p. 39).

Suite à ces travaux, l'ordonnance du 3 août 2016, consacrée à la réforme des procédures d'information et de participation du public, introduit deux notions proches de celles de médiation à travers les mesures visant à élargir les compétences de la CNDP, qui n'était jusqu'alors chargée que d'organiser et de rendre compte des débats publics relatifs à de grands projets d'infrastructure :

- d'une part, celle de conciliation : « la commission peut être saisie [...] d'une demande commune et motivée de conciliation en vue d'aboutir à la reprise du dialogue entre ces parties et à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel ».
- d'autre part, celle de garant : « Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité et veille notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions ».

En parallèle, la CNDP a organisé un séminaire de réflexion sur les rapprochements possibles entre débat public et médiation de juin à octobre 2016. Un tel rapprochement avait déjà été suggéré par Allain (2007). Plus généralement, l'intérêt de la médiation vis-à-vis des conflits d'aménagement avait été pointé au début des années 2000 (Dziedzicki, 2001 ; Puyfaucher, 2002). Ce séminaire a ainsi rassemblé des spécialistes tant de la concertation que de la médiation, issus du

monde des praticiens, de la recherche, des maîtres d'ouvrage, des collectivités territoriales et de la société civile. Il s'est clôturé par une conférence-débat publique intitulée « Débat public et médiation », organisée par la CNDP, le Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) et Médiations Plurielles le 8 novembre 2016. Deux thèmes principaux ont fait l'objet de discussions :

- Quels apports réciproques entre pratiques du débat public et pratiques de la médiation ?
- Quelle place possible pour la médiation dans la concertation ?

Concernant le premier thème, les participants ont surtout insisté sur les différences entre les deux types de pratique : le débat public a pour finalité d'informer et de recueillir l'avis des participants, là où la médiation a pour objectif la recherche d'un accord. Le premier se conclut par un rapport rendant compte de l'échange des arguments, qui relève de la responsabilité de la CNDP, là où la seconde aboutit à un résultat qui est l'affaire de tous. Là où le débat public repose sur des échanges bilatéraux entre le maître d'ouvrage et le public, la médiation favorise des échanges multilatéraux. Le débat public opère dans un cadre obéissant à une certaine scénographie (estrade, expression via un micro), alors que la médiation privilégie des lieux et modes d'échange de proximité. Enfin, le débat public vise une publicité des échanges, tandis que la médiation cherche à assurer la confidentialité des échanges.

Vis-à-vis de la deuxième question, les discussions ont avant tout porté sur la manière de considérer la médiation : comme une démarche, comme un moment particulier ou comme un type de compétences. Certains ont ainsi insisté sur l'intérêt de la médiation pour faire gagner en démocratie la concertation, d'autres sur la possibilité d'introduire des temps particuliers de médiation lors du débat public. Un consensus s'est par ailleurs dégagé pour que les garants impliqués dans les processus de concertation organisés sous l'égide de la CNDP soient formés aux techniques de médiation. Cependant, certains ont suggéré que les garants puissent le cas échéant jouer le rôle de médiateur dans le cadre de ces processus, quand d'autres ont plaidé pour que ces rôles demeurent distincts.

Ces réflexions n'ont cependant pas été suivies d'effet pour le moment. La CNDP se montre en effet réticente à toute introduction concrète d'éléments de médiation dans le cadre des procédures de débat public ou de concertation qu'elle supervise, principalement en raison de l'inquiétude des maîtres

d'ouvrage qui craignent que leur marge de manœuvre soit limitée.

Au total, cette situation paradoxale de la médiation environnementale, les liens indissociables qu'elle entretient avec la concertation et le dialogue territorial, les débats qu'elle suscite amènent à examiner plus en profondeur cette notion.

2 – Le concept de médiation environnementale

Qu'est-ce que la médiation environnementale ? Quel est son objet ? S'agit-il de la déclinaison d'une activité générique sur un objet particulier, ou bien l'objet lui-même amène-t-il à penser des logiques spécifiques pour cette activité ?

A – Un champ aux contours flous

De façon générale, la médiation porte sur les conflits environnementaux, c'est-à-dire sur toute tension avérée ou possible entre des collectifs humains et leur environnement. Une première difficulté surgit d'emblée : saisir ce que recouvre la notion d'environnement, du fait du caractère polysémique du terme.

Selon le Petit Robert, il s'agit de « l'ensemble des éléments (biotiques ou abiotiques) qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins ». Dans cette définition centrée sur le vivant et sur l'idée de satisfaire des besoins, l'environnement peut être compris comme milieu de vie pour homme et pour les espèces animales et végétales leur permettant d'assurer leur subsistance et leur reproduction, mais aussi comme ressource pour toutes les activités humaines. Il correspond à l'ensemble des phénomènes physiques, chimiques et biologiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur les organismes vivants et sur les activités humaines. La notion d'environnement est ainsi associée à celle d'écosystème, qui peut être défini comme un ensemble formé par une communauté d'êtres vivants en interrelation (biocénose) avec son environnement (biotope). Les composants de l'écosystème développent un réseau dense de dépendances, d'échanges d'énergie, d'information et de matière permettant le maintien et le développement de la vie.

Le champ des préoccupations environnementales s'est considérablement accru depuis la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, dont l'article 1^{er} définit un premier contour : « La protection des espaces naturels et des paysages, la

préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux ».

Aujourd'hui, le Code de l'Environnement englobe dans son périmètre « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité » qui sont considérés comme faisant partie du « patrimoine commun de la nation » (article L 110-1, I). Le cadre d'intervention s'est aussi largement développé, comme le montre le point II de cet article : « Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Cette notion de développement durable, introduit dans le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies, a été consacré lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992, et n'a dès lors cessé d'imprégner de plus en plus profondément les politiques environnementales. Aujourd'hui, le point III de l'article L 110-1 stipule que « l'objectif de développement durable [...] est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants : 1° La lutte contre le changement climatique ; 2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ; 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ; 5° La transition vers une économie circulaire ».

Loin de ne porter que sur « la nature » et sur sa « protection », les questions environnementales traitent donc aussi du cadre de vie, des problèmes de santé (liés à l'eau, à l'air...), du bien-être, de l'économie circulaire, des risques naturels, de l'aménagement du territoire... Ainsi, le terme « environnement » recouvre des contenus très hétérogènes. Il est difficile de le définir en tant qu'objet, puisqu'il apparaît davantage comme

un champ de questions et de problèmes

qu'il convient de préciser à chaque fois.

Il en résulte que la médiation environnementale a nécessairement des contours flous. De prime abord, on peut la considérer comme centrée sur des conflits mettant en jeu la dégradation (ou le risque de dégradation) d'une (ou de plusieurs) espèce(s) vivante(s), d'une ressource naturelle (eau, forêt, poissons,...), ou d'un élément du milieu de vie (bruit, pollution des eaux ou de l'air...). Mais elle a aussi trait aux conflits dus à la réintroduction d'espèces (loup, ours...), à la compétition pour le partage d'une même ressource naturelle, à une altération du cadre de vie, à l'émergence ou à l'accroissement de risques naturels. De là, on constate que la médiation environnementale peut porter sur toute situation affectant d'une manière ou d'une autre le vivant et appelant à une prise en charge, que cette situation soit due à un nouveau projet d'exploitation ou d'aménagement du milieu, à un accident ou à une crise, ou encore à une alerte. Si on imagine la médiation environnementale réservée aux espaces ruraux, elle peut aussi concerner les espaces maritimes, les espaces littoraux ou encore les espaces urbains. Parce qu'elle a en fait pour enjeu fondamental la préservation du vivant, elle peut également traiter de sujets connexes comme les conflits liés aux risques industriels ou comme les controverses sociotechniques relatives au progrès technique et à l'artificialisation du vivant (OGM, nanotechnologies...).

B – Des spécificités

En fonction de ce qui précède, on peut définir de manière générale la médiation environnementale comme la facilitation de la cohabitation d'êtres humains avec et dans leur environnement par un tiers neutre et indépendant, selon un processus reposant sur l'implication des parties prenantes.

Elle présente plusieurs spécificités :

- Tout d'abord, il s'agit principalement d'une médiation collective : en effet, les conflits environnementaux impliquent en général plusieurs, voire un nombre très élevé de parties prenantes, même s'ils peuvent naître d'un conflit entre deux personnes (par exemple, entre un agriculteur souhaitant installer une porcherie industrielle et son voisin) ;
- Elle implique des acteurs de nature diverse (organisations, collectifs plus ou moins organisés ou simples individus), avec des habitudes de

travail et des langages différents et en situation d'asymétrie forte d'information et de pouvoir : des représentants de l'Etat, des élus, des associations, des acteurs économiques, mais aussi des citoyens concernés en tant qu'habitants ou usagers ;

- Ces acteurs sont liés par un milieu de vie commun au sein d'un même territoire, de taille très variable selon les processus bio-physico-chimiques en jeu ; si l'on excepte les phénomènes globaux, ce territoire peut ainsi varier de quelques centaines de mètres carré à plusieurs milliers de kilomètres carré, et la médiation environnementale est donc fondamentalement une médiation territoriale.

Par rapport aux autres types de médiation, ces spécificités appellent à porter son attention sur les questions-clés suivantes :

- L'identification des parties prenantes, leur organisation éventuelle pour pouvoir être représentées, mais aussi les modalités de représentation et d'expression des « non-humains »¹ ;
- La réduction des asymétries d'information et de pouvoir, qui renvoie à des sujets comme la construction même de l'information et sa diffusion, ou comme la légitimation de certaines parties prenantes ;
- La délimitation du périmètre adapté pour appréhender le conflit, qui est souvent loin d'aller de soi, puisqu'elle implique en général de connaître les processus bio-physico-chimiques à l'œuvre, avec les difficultés que cela signifie (cf. paragraphe ci-dessous) ;
- La clarification des relations entre les êtres humains et leur environnement, du point de vue des usages, mais aussi des responsabilités en jeu
- La considération des liens de proximité, qui peuvent induire un passif relationnel, mais aussi une incitation à créer ou à restaurer des relations ;
- La connaissance des dynamiques d'évolution des milieux de vie

1. On fait ici référence à B. Latour (1999).

concernés, souvent très complexes et à la limite des savoirs existants, et donc la place de l'expertise et la prise en compte des incertitudes, mais aussi l'articulation de savoirs hétérogènes (connaissances scientifiques et connaissances vernaculaires), les conflits de savoir et de rapport au savoir ;

- La considération du futur et de pas de temps longs² ;
- La mobilisation et la participation d'un grand nombre d'acteurs, qui supposent de s'intéresser aux techniques d'animation de groupe et de participation du public.

Par ailleurs, dans toute médiation environnementale, il s'agira en général tout à la fois :

- de faciliter un processus décisionnel, pour mieux comprendre ou mieux agir ;
- de faciliter la création (ou la recréation de lien social), pour favoriser le vivre-ensemble dans un territoire ;
- de faciliter des transformations individuelles, pour contribuer à des prises de conscience, des modifications de représentations et des changements de comportement.

La finalité d'une médiation environnementale n'est pas forcément la recherche d'un accord. Du fait de la complexité des questions en jeu, elle peut déjà être de favoriser la réflexion collective et de parvenir à une compréhension partagée d'une situation (médiation cognitive). Elle peut aussi être de mettre un terme à un conflit et à pacifier des relations (médiation de pacification). Par ailleurs, la notion d'accord peut revêtir aussi bien la production de nouvelles règles, que l'instauration ou la modification d'un dispositif de gouvernance, ou encore des solutions techniques, et de manière générale toute forme d'entente permettant d'améliorer la situation et/ou de poursuivre la dynamique collective engagée.

Enfin, la figure classique du médiateur se trouve ici interrogée de plusieurs façons :

- est-il réellement possible d'être complètement indépendant et à quelles conditions ? En effet, compte tenue de l'implication fréquente de l'Etat et des collectivités territoriales dans les

situations de conflits environnementaux, alors qu'elles sont censées être les garantes de l'intérêt général, qui peut assurer l'indépendance du médiateur ? Des médiateurs-consultants peuvent-ils réellement être indépendants ? S'agit-il de se doter d'un corps de médiateurs environnementaux relevant d'une autorité administrative indépendante, comme l'est la CNDP ? Qui doit payer ces médiateurs environnementaux ?

- que signifie être neutre dans une situation d'asymétrie d'information et de pouvoir ? Garantir la même possibilité d'expression à tous est-il suffisant ou faut-il aider les parties prenantes les plus faibles à s'organiser et à s'exprimer, comment et jusqu'où ?
- s'il est généralement admis que le médiateur ne doit pas être un spécialiste des questions en jeu, la forte technicité de celles-ci et la complexité des situations demandent cependant à ce que le médiateur aient des connaissances générales du domaine abordé (acteurs, cadre réglementaire, grandes problématiques, compréhension du vocabulaire). Cependant, dès lors que le médiateur devient un connaisseur du domaine (et que cette connaissance s'affine au gré du temps) se pose la question de la frontière avec deux autres figures : celle de l'expert et celle du pédagogue. Le médiateur doit-il entrer en discussion avec des experts pour aider à clarifier leurs propos ou pour faire surgir des contre-arguments, peut-il proposer des solutions à titre de « ballon d'essai », doit-il fournir lui-même des connaissances aux participants pour les aider à montrer en compétences, par exemple ?

A la lumière de cette discussion, comment peut-on envisager la médiation environnementale en France ?

3 – Quelles perspectives pour la médiation environnementale en France ?

La médiation environnementale peut-elle finalement avoir un sens dans le contexte

2. Voir, par exemple, les techniques de « visioning », qui visent à faire construire par un groupe un accord sur le futur qu'ils préfèrent.

français, sous quelle forme ? On commencera par examiner les objections les plus fréquentes, puis on avancera que la médiation environnementale aurait tout intérêt à être envisagée comme un mode de régulation politique.

A – Réponses aux objections les plus fréquentes

Au-delà des objections classiques émises à l'encontre de la médiation, deux séries d'arguments s'opposent classiquement au développement de la médiation environnementale en France :

- pour les uns, cette pratique d'origine anglo-saxonne ne serait pas adaptée à notre tradition juridique d'essence très différente ;
- pour d'autres, il ne s'agirait fondamentalement pas d'une pratique démocratique.

* La médiation environnementale est-elle compatible avec notre tradition juridique ?

Certains avancent que la médiation environnementale, née aux USA, est avant tout une pratique bien adaptée à une société fortement judiciaire, confrontée à la mise en place de méthodes alternatives de résolution de conflits (*Alternative Dispute Resolution* ou ADR) pour pallier les limites d'un traitement judiciaire des conflits. Cependant, il convient d'observer, tout d'abord, que l'on assiste à une judiciarisation croissante des conflits environnementaux en France, ne serait-ce que sous l'effet d'un arsenal juridique de plus en plus important dans le domaine environnemental. Se pose donc aujourd'hui tout autant qu'aux USA le besoin de développer un arsenal de méthodes alternatives de résolution de conflits. Si le débat public et les procédures de concertation constituent une réponse du législateur en ce sens, il serait judicieux d'aller plus loin. Par ailleurs, se développe dans ce champ ce que le sociologue du droit Pierre Lascoumes appelle un « droit procédural », c'est-à-dire un droit qui fixe les conditions par lesquelles peuvent être émises des règles, plutôt que le contenu de ces règles elles-mêmes. Le dispositif des Commissions Locales de l'Eau, instances pluripartites chargées d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion de l'eau à valeur légale à l'échelle d'un bassin versant (*les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux* ou SAGE) offre un exemple de ce type de droit. Ces dispositifs que l'on peut qualifier d'instances médiatrices (Allain, 2005), dans le sens où elles instaurent un

certain rééquilibrage dans les situations d'asymétrie de pouvoir en conviant toutes les parties prenantes et où elles laissent à celles-ci la possibilité de définir collectivement de nouvelles règles existent donc déjà dans le droit français et il convient d'en prendre la mesure.

Plus généralement, si l'on s'intéresse en général à la médiation environnementale comme ADR aux USA et si l'on insiste sur son caractère institutionnel (avec notamment la création d'une autorité fédérale indépendante, l'*Institute for Environmental Conflict Resolution*, à la suite de la promulgation de l'*Environmental Policy and Conflict Resolution Act* en 1998), il est important de souligner que celle-ci s'ancre tout autant dans le mouvement de « *Community mediation* », qui vise à organiser les individus autour d'intérêts communs et à renforcer les liens communautaires. Si les conflits environnementaux ne sont pas au cœur des conflits traités sous l'égide de la *National Association For Community Mediation* (NAFCM), créée en 1993, la médiation communautaire aborde néanmoins ceux-ci dans le cadre des conflits de voisinage. Des associations se réclamant de ce type de démarche s'intéressent, elles, à des conflits environnementaux à des échelles plus vastes, dans le domaine de l'aménagement notamment, et peuvent proposer explicitement des services de « *Land Use Mediation* ». Si ce n'est qu'en France on parle plutôt de « médiation civique » que de médiation communautaire, n'est-ce pas sous la même double impulsion que l'on s'intéresse à la médiation environnementale chez nous, avec d'un côté des pratiques visant à gérer les « petites » concertations qui s'organisent dans les interstices de l'action publique, comme celles soutenues par la Fondation de France (Beuret et Cadoret, 2010), de l'autre l'affirmation d'un principe de concertation dans l'action publique et la recherche d'amélioration des procédures de concertation ?

* La médiation environnementale est-elle une pratique démocratique ?

D'autres estiment que la médiation environnementale n'est pas une pratique démocratique, parce qu'elle ne serait adaptée qu'à des groupes de taille limitée, porteurs d'intérêts particuliers et qu'elle privilégierait la recherche d'accords au détriment d'une réflexion de fond. De ce fait, elle ne permettrait pas de traiter des sujets d'intérêt général. Elle serait aussi une solution d'évitement aux contentieux, ayant avant tout pour objectif de faire émerger une solution consensuelle, donc minimaliste.

Ce type de critique repose sur une conception erronée de la médiation, qui se réduirait à une sorte de facilitation de marchandage. C'est oublier que la médiation environnementale vise d'abord à comprendre en profondeur les situations de conflits pour faire émerger un diagnostic partagé, avant de tenter toute recherche d'entente. Dans ce champ, elle peut même, comme on l'a vu, avoir pour seule finalité la clarification d'une situation complexe. Elle n'est pas non plus réservée à des groupes de taille limitée, puisqu'il s'agit au contraire de traiter avec des acteurs très hétérogènes et parfois même avec un public. En fait, ce sont les techniques de médiation qui sont alors questionnées par ces aspects, et non pas la médiation en elle-même qui se trouverait remise en cause. Enfin, comme l'a souligné Jobert (1998), opposer « intérêt général » et « intérêts particuliers » n'est plus pertinent à une époque où il n'est plus possible de définir un intérêt général transcendant et où s'affrontent plusieurs types d'intérêt général (entre niveau national et niveau local, entre différentes visions d'intérêt général au plan local). Au contraire, l'élaboration de règles collectives devient aujourd'hui indissociable de la construction même d'un nouveau sens du bien commun.

S'il n'y a donc aucune raison pour considérer que la médiation environnementale ne serait pas adaptée à une logique d'action démocratique, on peut à l'inverse avancer que celle-ci pourrait contribuer à améliorer la démocratie, et ce, de deux façons :

- en tant qu'instance permettant d'instaurer des rapports de force plus équilibrés entre les parties prenantes ;
- en tant que pratique permettant d'aider des parties prenantes à se constituer et à exprimer leurs points de vue, et favorisant l'ouverture des « boîtes noires » de l'action publique et de l'expertise.

En fait, il serait judicieux d'envisager la médiation environnementale comme un mode de régulation politique (Allain, 2005).

B – La médiation environnementale comme mode de régulation politique

Vue comme mode de régulation politique, la médiation pourrait constituer un appui précieux à la concertation, et plus profondément une voie pour (re)-négocier le bien commun dans les territoires.

*** La médiation environnementale comme appui à la concertation**

La médiation environnementale est, on l'a vu, indissociable de l'idée de concertation en France, qui est elle-même multiforme, puisqu'elle peut se dérouler dans le cadre de procédures formelles ou non, être d'initiative privée ou publique, etc. Il serait donc utile de clarifier le statut de la médiation par rapport à celui de la concertation. Deux idées méritent, selon nous, d'être soulignées.

Tout d'abord, la médiation environnementale pourrait être pensée comme **instrument d'une action publique concertée**, en articulation avec d'autres dispositifs (comme celui du débat public, par exemple). Elle pourrait notamment trouver sa place « en aval » d'une concertation, ou dès que la concertation est suffisamment mûre pour basculer vers le registre de la médiation, de manière à faire émerger une solution négociée. Cela implique à la fois de reconnaître et d'accepter le caractère négocié de toute action publique.

La médiation environnementale pourrait aussi être vue comme **une ressource de compétences** pour tout acteur en position de concevoir ou conduire des concertations, qu'il s'agisse des garants de la CNDP, mais aussi plus généralement de tout acteur public ou privé dans cette position (agent d'une collectivité territoriale ou d'une entreprise, consultant...). Cela suppose alors de réfléchir à la certification de ces compétences.

*** La médiation environnementale : une voie pour renégocier le bien commun dans les territoires**

Au-delà, la médiation environnementale pourrait être pensée comme un instrument d'action central dans la nécessaire reconfiguration de nos rapports à l'environnement et dans la récréation de commun qu'exige la transition écologique (Allain, 2008). Dans cette optique, elle viserait à faciliter la production d'ententes portant sur de nouvelles conceptions du vivre-ensemble pour des collectifs hybrides d'humains et de non-humains. De telles dynamiques de changement mettent clairement en cause tant les libertés d'usage en vigueur vis-à-vis de la nature que les modalités de prise en charge et les responsabilités existantes à l'égard de cette nature. Elles questionnent ainsi en profondeur nos modes de gouvernement actuels et les fondements même de notre démocratie. Ce qui est interrogé, en particulier, c'est la conception moderne d'une prise en charge publique de l'environnement tendant à suppléer l'action de communautés organisées

qui jouaient autrefois un rôle essentiel, et le principe fortement ancré d'une possibilité de maîtrise illimitée de la nature au nom de la liberté individuelle chère à l'esprit des Lumières, autrement dit le sens du commun.

La médiation environnementale pourrait alors permettre d'ouvrir des scènes de dialogue sur des thèmes et dans des espaces transcendant les canaux traditionnels de l'action publique et permettant de repenser dans le même mouvement les modes de gouvernance, les habitudes et les comportements. C'est à l'échelle locale et selon une logique bottom-up que de telles initiatives auraient le plus de chances de réussite, car c'est d'abord au sein des territoires que peuvent se repenser et se reconstruire de nouveaux liens à notre environnement.

Conclusion

Au total, cette analyse montre que la médiation environnementale fait l'objet d'un intérêt indéniable en France, même si elle peine à se rendre plus visible et à s'institutionnaliser. La raison essentielle tient au fait que notre pays a choisi de mettre l'accent sur l'idée de concertation pour traiter les conflits environnementaux, donc de valoriser une logique de communication. Ce que cela révèle en creux, c'est le poids accordé à l'autorité publique (Etat, élus, maîtres d'ouvrage, experts) au détriment d'un pluralisme plus large, et la difficulté à reconnaître et à accepter le caractère négocié de toute action publique. Pourtant, l'impératif de transition écologique et la crise des modes actuels de régulation politique appellent à donner une place beaucoup plus grande à la médiation environnementale.

Quelques repères sur la concertation environnementale (1995-2005)

- 2 février 1995: Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement
 - Principe de participation (réduit à un droit d'information)
 - Création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
- 10 juillet 1996: Charte de la Concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
 - Préambule: la concertation est devenue nécessaire, notion de participation du public
 - Article 7: la concertation nécessite souvent la présence d'un garant
- 27 février 2002: Loi relative à la démocratie de proximité (traduction de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 dans le droit français)
 - Principe de participation élargi
- Charte de l'environnement de 2004 inscrite à la Constitution le 1^{er} mars 2005
 - Droit à l'information et à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

[Notes bibliographiques](#)

[Sommaire](#)

LA PARTICIPATION ET LA MÉDIATION TERRITORIALE EN SUISSE ROMANDE : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Par Laurent THEVOZ
Géographe ; Fribourg Suisse

La question de la médiation territoriale¹ n'a pas fait l'objet en Suisse romande d'une attention qui permettrait d'en présenter ses principales avancées et obstacles. Aussi, j'ai pris le parti de mettre au

¹ J'entends ici par médiation l'intervention acceptée par les parties d'un tiers impartial chargé de faciliter la concertation d'un accord entre elles. Pour mémoire, Wikipédia propose la définition suivante : « la médiation prend la forme d'une aide extérieure dans les discussions dans le but d'augmenter l'efficacité des échanges », consulté le 20.02.2020

cœur de cet article **la place de la participation et de la médiation dans la régulation des relations entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire**².

Après avoir esquissé certaines conditions du développement du territoire en Suisse romande, j'aborde - à partir des propos de mes interlocuteurs - les caractéristiques des processus participatifs en vigueur (chapitre 2.). Dans le chapitre 3, je ferai un bilan de la situation actuelle pour conclure par des propositions pour consolider la place de la participation et de la médiation dans l'aménagement du territoire, en Suisse romande³.

1. L'ETAT ACTUEL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La forte **croissance** de la Suisse depuis les années 1950 s'est accompagnée d'une intense activité de construction, impactant sérieusement le milieu naturel (réduction de la biodiversité⁴) et humain de la vie quotidienne (plus d'un million de personnes souffre encore de nuisances excessives dues au bruit à leur domicile⁵).

Des **mesures politiques** ont été mises en place ces dernières années pour orienter ou contenir le développement territorial. Une initiative populaire limitant l'extension des résidences secondaires a été adoptée en 2011 et une révision de la loi fédérale d'aménagement du territoire (LAT) donne la priorité à la densification urbaine. Elle est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014.

Pour rendre compte de la dynamique actuelle de l'aménagement du territoire en Suisse romande, j'ai demandé à mes interlocuteurs quelles étaient les thématiques nouvelles, les acteurs nouveaux, ainsi que les nouvelles modalités de gestion du territoire.

De nouvelles thématiques

Trois thématiques émergent nettement de la récente mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire helvétique : la nature et le paysage, les conflits d'usage dans l'espace public et surtout la densification urbaine.

Certains défenseurs de la nature et du paysage constatent une augmentation notoire de la sensibilité de la population pour leur protection. Le syndrome de NIMBY⁶ est très souvent à la source d'une forte mobilisation sociale qui tend à remettre en question une pesée des intérêts, traditionnellement en faveur de la mise en œuvre de politiques publiques établies (énergie, transport, équipements).

Quant aux espaces publics, ils sont de plus en plus sollicités par un nombre croissant d'usages, à l'exemple de la « lutte pour les trottoirs » ou de celle pour les espaces naturels de récréation.

La densification urbaine apparaît de très loin comme le thème de majeure préoccupation pour les personnes interrogées, celui qui « pose problème ». La complexité des opérations urbaines projetées interroge directement leur faisabilité. Elle conduit au questionnement récurrent des projets et à l'organisation de votations populaires de plus en plus fréquentes. La « *densification de qualité* » est considérée, de son côté, comme un concept abstrait et général. Les très nombreuses contraintes, en particulier celles de rendement financier et des attentes publiques et privées parfois contradictoires, rendent très difficile une pesée équilibrée des intérêts.

Projet de densification du quartier de Florissant à Renens

Au début des années 2000, les propriétaires des immeubles du quartier, à haute densité, décide de tirer parti du potentiel encore constructible sur une partie non exploitée de leurs terrains et en hauteur sur certains immeubles existants. Ils cherchent à y construire de nouveaux immeubles et des étages supplémentaires. L'exécutif communal appuie leurs intentions. Rapidement les habitants organisés au sein du Groupement des Intérêts de Florissant⁷ se mobilisent pour s'opposer à toute densification. Au terme de plusieurs « allées et venues », les promoteurs abandonnent finalement en 2014 leur projet devant la détermination des habitants du quartier. L'exécutif communal quant à lui se propose de densifier d'autres secteurs du territoire communal.

2 J'ai procédé à une exploration de l'état de la situation en Suisse romande en réalisant quinze d'entretiens individuels dans les cantons romands auprès de responsables administratifs cantonaux et communaux, d'enseignants et de chercheurs universitaires et de chargé d'affaire de cabinet conseil. La méthode suivie et les conditions de sa réalisation font de cet article un produit clairement marqué par la subjectivité de son auteur. J'en profite pour remercier les personnes interviewées et toutes celles qui m'ont fait part de leurs suggestions lors de leur relecture critique, tout comme Michel Rey et Luc Vodoz, éternels complices et partenaires de processus participatifs à la CEAT.

3 Une version plus longue sera publiée ultérieurement

4 Le Temps, 28.11.2017

5 Selon l'office fédéral de l'environnement, cité par La Liberté du 5.2.2020

6 NIMBY, acronyme de Not In My BackYard fait référence à « Un déséquilibre entre l'importance des coûts d'un projet qui se concentrent sur la communauté locale « hôte » et celle de ses bénéfices diffus pour une population plus large que celle de la communauté locale » traduction propre, Linerooth-Bayer, J. & Fitzgerald, K.B. (1996), *Conflicting Views on Fair Sitting Process: Evidence from Austria and the U.S.*, Risk: Health, Safety & Environment, 7/1996, p 119-134.

7 <http://giffloissant.blogspot.com/p/documents-disponibles.html>

Une autre question ardue est celle de la localisation et de qui décide de « *par où commencer à densifier ?* » : là où c'est le plus nécessaire ou bien là où c'est le plus facile, le moins difficile ?

Les projets de densification sont alors associés, pour mes interlocuteurs, à trois questions qui représentent autant de défis à relever lors de la prise de décision. Il s'agit de savoir pour qui densifier ? C'est-à-dire de déterminer la diversité socio-économique des habitants des nouvelles urbanisations et de comment la garantir. La gentrification apparaît comme une préoccupation croissante.

Mais il faut aussi se demander à quel projet urbain contribue le projet de densification ? C'est-à-dire comment la qualité urbaine sera améliorée grâce au projet de densification, en termes de requalification des espaces collectifs et publics et de la place faite à la nature en ville. La densification urbaine n'est pas une fin en soi et ne peut pas être menée « partout où il y a de la place ! ». Finalement, la densification doit encore contribuer à l'économie du sol. Ce qui n'est pas facile, puisqu'il ne faut pas confondre la densification de l'urbanisation avec celle de la population. L'opulence helvétique conduit à ce que les effets attendus de la première soient en bonne partie annulés par la consommation croissante de m² construit par habitant.

De nouveaux acteurs ou arrangements d'acteurs

Pour mes interlocuteurs, une série d'acteurs prennent de plus en plus d'importance. De grands investisseurs et promoteurs, des fonds de placement ou des caisses de pension succèdent à des acteurs financiers dont les moyens et le rayon d'action étaient réduits.

Des entreprises générales de construction regroupent autour de leur métier principal et pour répondre à la complexité des projets certaines fonctions qu'ils internalisent (par exemple, la conception urbanistique ou architecturale) ou sous-traitent. Finalement, de grands bureaux de conseil ou des consortiums de bureaux privés - qui se réunissent autour de l'un d'eux par des relations de sous-traitance - accompagnent les projets complexes, souvent en partenariat avec ou pour le compte d'entreprises générales.

Ils ont également souligné l'apparition d'arrangements nouveaux entre acteurs, comme par exemple une « quasi-institutionnalisation » de la collaboration entre administrations cantonales et ONGs environnementales (dans les cantons de Genève et de Neuchâtel) ou un « regroupement » d'organisations environnementalistes qui peuvent, dans certains cantons, se répartir le travail d'analyse et de prise de position dans des gros dossiers selon leur spécialisation respective ou encore des regroupement d'opposants ou d'habitants (canton de Vaud).

Ils constatent également un début de coordination de « jeunes » bureaux actifs dans la participation au sein d'un réseau d'échanges d'expériences et de savoir-faire et d'une association faîtière, en formation, chargée de la défense de leurs intérêts.

Mais alors que deviennent alors les acteurs « traditionnels » dans ce panorama ? Il semble bien qu'il y ait une nette augmentation de la mobilisation des voisins et donc des oppositions de type NIMBY. Ils sont souvent rejoints par des habitants d'autres régions qui se sentent interpellés. Ensemble, ils sollicitent de plus en plus souvent des organisations nationales ou cantonales dotées du droit de recours pour leur demander d'intervenir. Ils n'hésitent pas à utiliser les voies politiques offertes par les droits politiques, au niveau communal, cantonal et fédéral.

Les administrations communales et cantonales doivent (trop) souvent compter sur leurs propres moyens, limités. Les autorités politiques, quant à elles, se trouvent dans une situation nouvelle où leur marge de manœuvre s'est déplacée du niveau « micro » vers des dimensions plus stratégiques, concernant en particulier les modalités et le contenu des processus participatifs de décision.

En résumé, on peut dire que - face à la complexité croissante des projets - on assiste à une modification des rapports de force entre acteurs de l'aménagement du territoire. D'un côté, des acteurs qui « se musclent ». Ce sont les investisseurs privés, les entrepreneurs et bureaux conseils, ainsi que d'autres acteurs privés (voisins, associations,) qui collaborent pour eux aussi atteindre une certaine « masse critique ». Et d'un autre côté, il y a des administrations publiques qui souvent manquent de ressources humaines et de moyens adéquats.

De nouvelles modalités de gestion du territoire

Finalement, de nouvelles modalités sont à dispositions des acteurs pour traiter des nouvelles thématiques identifiées. Il y a d'abord des dispositions légales, fédérales et cantonales, qui complètent celles de la LAT, comme en particulier (liste indicative) :

- L'article 12 de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 modifie la pesée des intérêts pour mettre à égalité ceux liés à la forêt et à l'environnement avec ceux liés aux installations énergétiques.
- À Genève, un article de la Constitution fait explicitement référence à la concertation en

matière de planification⁸ et la loi générale sur les zones de développement introduit une obligation de concertation pour les plans localisés de quartier. Ces dispositions sont complétées par la création d'une cellule Concertation et la mise à disposition d'un espace dédié à la concertation urbaine.

- Au Tessin, un article de loi permet, lors de l'actualisation d'un plan de quartier, aux détenteurs privés des 2/3 de sa surface de demander au Conseil d'Etat le transfert du droit d'expropriation en leur faveur⁹.

Diverses dispositions technico-administratives « ad hoc » sont mises sur pied pour accompagner des projets concrets comme par exemple pour la 3^{ème} correction du Rhône (Valais), le projet PAV Praille-Acacias-Vernet (Genève) ou encore des MEPs - Mandats d'Etudes Parallèles - qui voient plusieurs bureaux privés en concurrence pour un même projet. Ces MEPs sont souvent accompagnés d'un volet communication/ participation.

Dans ce contexte, les processus participatifs qui se multiplient un peu partout. S'agissant d'une problématique au cœur de cet article, nous allons la traiter dans le chapitre suivant.

2. LA PARTICIPATION EN QUESTION

Pour commencer, je veux préciser mes références, inspirées par la définition que donne Godbout de la participation, comme d'un « processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation »¹⁰.

La participation est donc considérée comme un processus essentiellement politique, portant sur une transaction autour du pouvoir de décision. La participation reste cependant un complément à la décision publique et n'est pas une alternative à celle-ci ; elle la complète tout en cherchant à l'influencer.

La participation dans la loi : on y parle déjà du partage du pouvoir (de décision)

Parmi l'ensemble des dispositions légales, j'en ai retenu trois qui touchent au pouvoir des acteurs en matière d'aménagement du territoire. L'article 4 Information et Participation de la LAT stipule à son alinéa 2 que « *Elles (les autorités) veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans* ». Cette base légale laisse donc entière liberté aux autorités politiques des trois niveaux de l'Etat fédéral de définir de cas en cas le contenu concret de la participation.

Un droit de recours a été octroyé à certaines organisations de la société civile, officiellement reconnues par la Confédération depuis 1971¹¹, en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Ce droit permet à la société civile organisée d'être un acteur de la bonne mise en œuvre des politiques publiques territoriales au trois niveaux de l'Etat fédéral. Et les droits populaires (référendum et initiative) permettent aux citoyens – toujours aux trois niveaux de l'Etat fédéral - de prendre part, lorsqu'ils décident de se mobiliser, à des procédures de décision en aménagement du territoire. A ces droits collectifs s'ajoute, pour chaque citoyen-ne, celui de faire recours contre toute décision d'aménagement.

Ces dispositions posent le cadre de la participation en aménagement du territoire en Suisse : des dispositions légales très peu contraignantes pour les autorités politiques face à une société civile qui doit compter sur sa mobilisation pour vigiler à la bonne mise en œuvre des politiques publiques à impacts territoriaux.

Une tendance à l'ouverture des processus de décision

La multiplication des processus participatifs constatée par mes interlocuteurs semble être le résultat d'une nouvelle sensibilité des autorités politiques. Différents éléments expliquent leur soudain intérêt, ou pour le moins leur moindre réticence, pour une modalité jusqu'ici largement boudée.

Les autorités ont appris de leurs échecs et du temps perdu lorsqu'elles présentaient des projets incomplets, sectoriels ou qu'elles essayaient de faire passer en force. Le réalisme politique veut, d'autre part, que pour tous les gros projets, les dispositions légales imposent ou rendent possible un passage devant le peuple.

8 Art. 135 Concertation

2 Il met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision.

9 Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, art 55, al 3 Per l'attuazione del piano di quartiere i detentori dei due terzi della superficie possono chiedere al Consiglio di Stato il conferimento del diritto d'espropriazione giusta l'art. 3 cpv. 1 della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

10 Godbout J., (1983), La participation contre la démocratie, StMartin, Montréal, 1983, p. 35

11 Articles 55 et 55 a-g de la Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE) et article 12 a-g de la Loi sur la Protection de la Nature et du Paysage (LPN).

La plus grande complexité des projets induit, elle, la considération d'aspects de plus en plus techniques, la mobilisation de nombreuses compétences, un partage plus ample de l'information et donc une plus grande transparence. Finalement, la population se montre de plus en plus intéressée à son environnement, attentive, éduquée et mobilisée et de nouveaux bureaux privés offre des prestations diversifiées - tant dans les approches que les outils utilisés - en matière de participation.

Les processus participatifs doivent surmonter plusieurs défis, signalés par mes interlocuteurs, s'ils veulent être, de manière crédible, au service des décisions publiques. La première question est celle de la relation entre participation et décision publique. Les autorités s'engagent traditionnellement, au terme d'un processus participatif, à « prendre en compte » les avis, préférences et propositions de la population. Sans autre engagement. Pour les habitants, cette offre ne leur permet pas d'« avoir son mot à dire ». Dans ce sens, bon nombre de processus correspondent actuellement à des exercices qui sont avant tout au service du projet et du mandant, avec des généralistes qui font de l'information et de la consultation dans le cadre d'ateliers standardisés.

Les milieux concernés de Suisse romande soulève la question de la « bonne participation ». C'est une question importante et difficile à traiter. Nous y reviendrons plus loin. Celle du rôle des mandataires en matière de participation est toujours un thème délicat. Les projets qui intègrent une dimension de participation impliquent souvent des urbanistes qui assument alors un double rôle ambigu : celui d'expert en matière d'aménagement du territoire et celui de facilitateur entre les différents intervenants, y compris la population concernée.

Finalement, certains enjeux opérationnels sont importants pour que la population puisse « avoir son mot à dire ». Il est important d'abord que, selon les personnes interrogées, certaines conditions soient réunies comme en particulier la compétence et la capacité des participants à délibérer de manière respectueuse et équilibrée entre eux, de faire des propositions qui tiennent compte des contraintes et des potentialités existantes ou encore de faire preuve d'une volonté d'aboutir et non pas de viser, en fonction d'un agenda occulte, à retarder le plus possible un projet ou à le bloquer définitivement.

Un dialogue équilibré entre les experts, les techniciens, les autorités et les participants (ou leurs représentants) et un financement de la participation qui rende possible des processus ambitieux - allant au-delà des déjà traditionnels « ateliers Post-it » au coût défiant toute concurrence - sont également des conditions qui sont favorables à la participation.

Participation et politique

Quel est alors le rôle des autorités politiques dans les processus participatifs ? En réponse à cette question récurrente, j'ai recueilli une première considération qui souligne que ce sont les autorités politiques, en général les exécutifs, qui rendent possible la participation. Cette dernière a besoin d'une conduite politique claire et constante dans le temps. Ce sont ces autorités qui, à un moment donné, décident de conduire une telle démarche, puis de l'adapter au fur et à mesure de son déroulement pour finalement la conclure lorsqu'il s'agit de revenir aux procédures établies pour formaliser une décision légale.

De plus, ces mêmes autorités doivent encore cadrer politiquement le mandat du processus participatif pour qu'il réponde à une demande à la fois politique et sociale. Et elles doivent aussi valider politiquement chacune des étapes intermédiaires d'un processus participatif, ses résultats spécifiques et les étapes ultérieures.

S'agissant d'une modalité nouvelle pour elles, les autorités politiques semblent souvent empruntées et peu au clair quant à leurs responsabilités, à leurs implications et aux possibilités qui s'offrent à elles. Avec le risque que leurs hésitations entretiennent une méfiance - souvent déjà présente - auprès de la population impliquée.

3. BILAN

Il s'agit maintenant d'apprécier dans quelle mesure les processus participatifs parviennent à répondre aux nouvelles conditions qui président à l'aménagement du territoire. Deux constats s'imposent : un déficit d'acceptabilité¹² des décisions d'aménagements complexes et l'absence de référence à la médiation territoriale.

Ce déficit est la conséquence de décisions publiques qui sont de plus en plus questionnées dans les cas complexes d'aménagement du territoire, tout comme pour les processus participatifs qui les accompagnent. Il renvoie au besoin de processus qui soient capables de conduire à une pesée des

¹² Par acceptabilité d'une décision, j'entends une décision qui - sans compter avec l'approbation unanime de toutes les parties prenantes d'un processus participatif - peut pour le moins compter avec leur acceptation, dans le sens où elles peuvent au pire « vivre avec » la décision en question.

intérêts partagée ou pour le moins acceptée par les parties impliquées ; pesée des intérêts qui se trouve être plus que jamais au cœur de l'aménagement du territoire¹³.

L'acceptabilité d'une décision dépend donc de celle du processus lui-même qui conduit à la décision, à l'exemple de ce qui est proposé pour des conflits de type NIMBY : « La réaction d'un individu aux effets distributifs indésirables d'une décision d'implantation est moins négative, moins destructrice si cette décision est le fruit d'une procédure qu'il juge juste (...) indépendamment du contenu de la décision »¹⁴.

L'acceptabilité des processus participatifs souffre de la manière dont la participation est trop souvent pratiquée actuellement en Suisse romande dans des projets complexes. Ces processus ne sont souvent pas en mesure de contribuer à l'acceptabilité de la pesée des intérêts et des arbitrages qu'ils proposent. En effet, ils répondent trop souvent de manière imparfaite à la question de la portée de la participation, qui doit permettre de définir clairement la relation entre la participation et la décision légale, finale. Celle de savoir au service de qui est la participation est tout aussi pertinente, considérant qu'elle est trop souvent au service des promoteurs des projets et des autorités chargées des décisions publics. Le cas de Florissant¹⁵ reste une exception. Le comment de la participation, reste un enjeu réel, puisque le foisonnement de modalités et d'outils et l'irruption des nouveaux moyens de communication sociale ne garantissent pas la qualité des processus participatifs.

La médiation territoriale aux abonnés absents

Les personnes consultés n'ont jamais eu ni expérience ni connaissance de cas de médiation en aménagement du territoire. Le questionnement des décisions pour des projets complexes n'a pas été suffisant pour que les autorités en place fassent appel à la médiation pour contribuer à leur acceptabilité.

Cette méconnaissance est d'autant plus surprenante que la plupart de mes interlocuteurs font état d'une incertitude grandissante face à des projets de plus en plus grands et complexes. S'il n'y a peut-être pas eu de blocage "définitif" au sens propre du terme, ils constatent par contre l'existence de processus de décision qui prennent un temps très considérable, qui aboutissent peut-être formellement, tout en ayant cependant de la peine à rejoindre les objectifs poursuivis par les politiques publiques d'aménagement du territoire (comme par exemple pour la lutte contre le bruit ou la protection des zones humides du pays).



4. LA MEDIATION TERRITORIALE EN SUISSE ROMANDE: UNE PLACE AU SERVICE DE PROCESSUS PARTICIPATIFS PARTAGÉES.

Il est temps d'aborder la question de comment répondre au besoin d'une plus grande acceptabilité tant des processus participatifs en aménagement du territoire, en Suisse romande que des décisions publiques qui en résultent.

Les propositions porteront d'abord sur les conditions à réunir pour définir des processus participatifs acceptables, puis sur les apports de la médiation territoriale à cette définition pour conclure par l'opportunité d'un apprentissage collectif capable de renforcer la capacité de médiation territoriale en Suisse romande.

¹³ « ... la pesée des intérêts ... constitue le cœur de l'aménagement du territoire... », La pesée des intérêts, garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol, Territoire & Environnement, Espace Suisse, mars 1/2020, page 3

¹⁴ Catherine Zwetkoff (1997), Sentiment de justice et conflits d'implantation, NIMBY: comment gérer les conflits d'implantation, Environnement & Société, 18/1997, page 17

¹⁵ Voir page 2

Participation versus coordination, en aménagement du territoire

J'ai centré mon propos sur la question des processus participatifs en aménagement du territoire. Toutefois, au vu des nombreuses remarques et suggestions qui m'ont été faites par mes interlocuteurs, je considère que nombre des réflexions et propositions énoncées pour la participation sont également valables pour les questions de coordination institutionnelle, en aménagement du territoire.

Ces deux perspectives, la participation et la coordination, partagent - malgré des spécificités très claires qui les différencient - d'importants points communs du point de vue de l'acceptabilité de la pesée des intérêts et des décisions qui en résultent. Dans les deux cas, la mise sur pied d'un processus de décision ad hoc acceptable par les parties représente une condition nécessaire pour arriver à une décision acceptable pour tous.

Assurer l'acceptabilité des processus participatifs est essentiel

Le par(t)i pris est de considérer que les protagonistes d'un processus participatif ont la responsabilité et le pouvoir de se mettre d'accord entre eux sur son contenu pour qu'il puisse être acceptable par tous. Avant sa mise en œuvre. Il s'agit donc de se proposer de **co-construire les processus participatifs**, pour qu'ils soient acceptables pour tous ses protagonistes.

Cette option de co-construction **décentralise la définition du contenu de la participation**, par opposition à une définition unique et « centralisée », imposée de la « bonne participation ». Elle permet aussi aux protagonistes eux-mêmes, à l'échelle locale, de l'adapter aux circonstances de temps et de lieu, au lieu de se voir imposer une définition rigide et toute prête.

Cette acceptabilité générale se construit et dépend essentiellement, à mon sens, des réponses à trois questions. La première est de savoir qui définit l'acceptabilité du processus participatif ? Si ce sont les protagonistes d'un processus participatif particulier qui déterminent son acceptabilité, alors cette dernière se doit d'être partagée entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile. Les parties en présence doivent donc se mettre d'accord entre elles pour définir un processus participatif partagé. Ce qui introduit la question suivante : comment, au terme de quel processus préalable les parties vont-elles se mettre d'accord sur leur futur processus participatif ? C'est un peu l'histoire du chat qui se mord la queue ! Cet exercice requière une claire volonté et de la créativité de la part des parties impliquées pour qu'elles tirent parti des opportunités locales toujours singulières.

Finalement, les parties en présence devront définir un contenu minimum à leur processus participatif qu'elles puissent le partager. Avant de et pour pouvoir le mettre en œuvre. Si elles ne parviennent pas à le faire, il leur reste à décider chacune de son côté de la voie à suivre, avec les risques que cela comporte.

Recourir à la médiation territoriale pour faciliter la co-construction de processus participatifs partagés

Le recours à la médiation aurait l'avantage de garantir l'impartialité et l'équité nécessaire lors de la co-construction d'un processus participatif acceptable pour toutes les parties. Cette impartialité est particulièrement importante pour la crédibilité des initiatives des autorités publiques, au moment où les acteurs sont de plus en plus puissants et où les questions qu'ils abordent sont de plus en plus complexes et chargées d'enjeux considérables, sources de tensions entre eux.

Quant à la question de savoir s'il doit y avoir un tiers extérieur et impartial qui intervienne, je renvoie aux travaux de E.Volckrick sur les dispositifs de médiation¹⁶. Personnellement j'estime que la piste d'une « médiation sans médiateur » pourrait être très intéressante dans le contexte suisse où nous pouvons compter avec une réelle culture de la co-construction d'accords négociés entre parties.

En tout état de cause, une médiation peut contribuer de manière essentielle à ce que les parties impliquées se mettent d'accord entre elles sur la définition d'un processus participatif qui réponde à trois questions déjà mentionnées, avant et pour pouvoir le mettre en œuvre. Et aussi sur l'accompagnement et la facilitation du processus participatif lui-même, lorsque c'est nécessaire, au fur et à mesure du déroulement de ses différentes étapes.

Cet accompagnement est particulièrement utile pour assurer un équilibre entre les parties lors de leur préparation, durant leurs délibérations et pour gérer l'adaptation éventuelle des processus de manière à assurer en commun la progression de la réflexion collective vers des accords entre elles.

Développer une capacité de médiation territoriale à partir d'un apprentissage collectif.

Rappelons ici qu'il ne semble plus y avoir actuellement sur le marché en Suisse romande de capacité existante et reconnue en matière de médiation territoriale. De plus, les professionnels de

¹⁶ Voir E.Volckrick, « Les dispositifs de médiation et la question du tiers » in J-P Lebrun et E.Volckrick, (dir.), Avons-nous encore besoin d'un tiers ?, ed. Erès, Ramonville Saint-Agne, 2005, p. 133-158

l'aménagement du territoire doivent pouvoir sortir de leur situation inconfortable, voir « intenable », de juge et de partie comme lorsqu'ils sont en charge du volet « participation » dans des projets conduits par des bureaux d'aménagement.

De manière générale on ne peut que souscrire à l'affirmation selon laquelle *“Plus le potentiel de conflit est important, plus il est opportun de recourir, le plus en amont possible, à des modes de participation informels....Il vaut donc la peine d'investir du temps et de l'argent dans les processus de participation”*¹⁷.

Je livre ici, à titre indicatif, quelques pistes pour avancer vers le développement d'une capacité de médiation territoriale à partir du potentiel d'apprentissage existant en Suisse romande. Il serait d'abord possible de tirer parti des expériences réalisées pour évaluer et systématiser des processus participatifs aboutis ou au contraire avortés pour en tirer les leçons. Cela permettrait de capitaliser et de publier des études de cas, avec leurs bonnes pratiques, ainsi que d'explorer et de tester de nouvelles pratiques participatives.

Les cantons pourraient ouvrir - seuls ou à l'échelle de la Suisse romande, et à l'exemple du canton de Genève - un « guichet unique Participation » par analogie à ce qui se fait dans le domaine social, pour accompagner les processus participatifs dans la gestion des projets d'aménagement complexes. La plus-value recherchée est de faciliter la mise sur pied et la bonne mise en œuvre de processus participatifs partagés pour toutes les parties. Ils pourraient également organiser des échanges d'expériences et des formations, tirant parti des capacités existantes non seulement en Suisse romande mais aussi dans la partie alémanique du pays.

Mais qui doit alors se charger, de prendre l'initiative pour renforcer les capacités de médiation territoriale? La dernière révision de la LAT a confirmé la responsabilité première des cantons en matière d'aménagement du territoire. C'est donc aux cantons romands - organisés au sein de la CDTAPSOL¹⁸ - de favoriser le recours systématique à la médiation territoriale au service de processus participatifs partagés. Il leur revient de veiller au développement d'une capacité propre en la matière à disposition des partenaires qui veulent y avoir recours. Ils pourraient, pour ce faire, s'assurer le concours d'autres partenaires actifs et intéressés en Suisse romande.

[Sommaire](#)



¹⁷ Tiré de La pesée des intérêts, garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol, in Territoire&Environnement, Espace Suisse, mars 1/2020, page 12

¹⁸ Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine.

LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE EN AFRIQUE

Par Alain DUCASS

Alain Ducass, ingénieur général des mines, est consultant, coach et médiateur. Après 40 ans dans la fonction publique française, y compris au ministère de l'environnement et comme directeur international de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, il a créé energieTIC, une entreprise dédiée à la transformation énergétique, numérique et sociale de l'Afrique et il a été élu administrateur du Conseil international de la médiation et co-président d'X-Afrique, réunissant les Polytechniciens concernés par l'Afrique. Il est également président des semaines euro-africaines de la médiation et du changement et rédacteur en chef d'Afrique médiation info. <https://energieTIC.fr/mediation>

Tout en s'émerveillant de la belle chaleur humaine africaine, une des premières choses qui frappe le visiteur débarquant en Afrique subsaharienne, c'est la saleté, avec ses décharges à ciel ouvert en pleine ville, les lagunes couvertes de détritus, la mer avec des carcasses de bateaux. Même le désert n'en n'est pas exempt car on peut y circuler sur une route bordée de détritus de part et d'autre : sacs en plastique, carcasses de voitures et de chameaux, pneus éventrés, etc.

Cette vision négative correspond aux propos d'Onu-environnement :

L'Afrique est confrontée à de graves problèmes environnementaux, notamment la dégradation des terres, la déforestation, la perte de biodiversité et l'extrême vulnérabilité aux changements climatiques. Cependant, la région, qui compte environ 15% de la population mondiale et certaines de ses espèces sauvages les plus emblématiques, possède un énorme potentiel de croissance durable et de conservation de l'environnement¹.

Pour préserver l'environnement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (ONU Environnement) est réparti en sept grands domaines thématiques :

1. les changements climatiques,
2. les catastrophes et les conflits,
3. la gestion des écosystèmes,
4. la gouvernance environnementale,
5. les produits chimiques et les déchets,
6. l'utilisation rationnelle des ressources,
7. l'environnement à l'étude.

Ces différents domaines sont sources de conflits à trois niveaux :

- des conflits internes, où chaque personne est confrontée à un choix intérieur entre une vie sobre, préservant l'environnement ou bien une vie insouciance, qui s'efforce

de tirer le moins mauvais de la vie présente, indépendamment des autres et de l'avenir ;

- des conflits interpersonnels, où le comportement des uns peut gêner la vie des autres ;
- des conflits du monde où le comportement irresponsable de personnes non identifiées contribue au changement climatique qui impacte la planète dans son ensemble.

Ce triple niveau de conflit n'est pas spécifique à l'environnement, et des penseurs comme Arnold Mindell² estiment que les trois niveaux interagissent, et qu'un problème généralisé peut être résolu localement, tandis qu'une résolution locale peut produire des effets plus larges.

Dans ce contexte, la médiation environnementale, entendue dans un sens large, nous semble revêtir trois aspects complémentaires qui constitueront les trois parties de cet article dédié à l'Afrique :

- Au niveau mondial, la médiation environnementale consiste principalement à négocier et adopter des traités internationaux, tels que ceux qui sont évoqués lors des Conférence annuelles des Nations Unies sur le climat.
- Au niveau interpersonnel, la médiation environnementale consiste principalement dans les méthodes alternatives de résolution des conflits (MARC) et, notamment dans la médiation proprement dite entre les pollueurs et les victimes de la pollution.
- Au niveau personnel, la médiation environnementale interne consiste principalement en un changement de mode de vie, pour qu'il devienne plus sobre.

1 <https://www.unenvironment.org/fr/regions/afrique>

2 Arnold Mindell, Sitting in the Fire

Evoquer les trois sujets introduit un risque de confusion entre la médiation stricto-sensu et le contexte de la médiation. A l'inverse, limiter la médiation environnementale à la résolution des conflits entre deux parties risque de focaliser l'attention sur l'arbre qui cache la forêt. En effet, la conception euro centrique de la médiation porte sur la résolution des conflits bilatéraux, cependant l'Afrique n'a pas la même vision anthropologique que l'occident : en Europe, l'homme est considéré avant tout comme un individu et il prend congé quand il s'en va. En Afrique, l'homme est avant tout membre d'une communauté en lien étroit avec ses ancêtres et les forces de la nature. Il demande la route avant de partir. En conséquence, je m'autorise ici quelques digressions inhabituelles pour la médiation occidentale.

Les traités internationaux applicables à l'environnement en Afrique

Mohamed Ali MEKOUAR³ estime que le droit international environnemental doit beaucoup à la créativité africaine mais, en pratique, l'application de ce droit demeure nettement défailante en Afrique. Contre toute attente, la liste des traités internationaux concernant l'environnement en Afrique est trop longue pour être exposée en détail⁴. Voici quelques exemples de ces conventions, contraignantes ou non contraignantes.

- Dès 1933, les puissances coloniales signaient la Convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel,
- En 1966, la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États a institué le CIRDI, qui œuvre notamment en matière de médiation environnementale.
- En 1968, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles est adoptée à Alger. Celle-ci est revue en 2003 avec la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui entrera en vigueur en juillet 2016 après sa ratification

3 Mohamed Ali MEKOUAR, La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre

4 <https://www.unenvironment.org/annualreport/2018/index.php#ch-09>

par 15 Etats⁵.

- Le 1er janvier 2019 voit l'entrée en vigueur de l'amendement de Kigali à la convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, et le protocole de Montréal sur les substances libérant des gaz à effet de serre.
- Le 2 août 2015, 193 pays membres des Nations Unies ont approuvé les 17 objectifs du développement durable (ODD) pour éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans tous les pays, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous.
- Le 20 décembre 2018, la convention dite « de Singapour » sur les accords de règlement internationaux issus de la médiation⁶, est approuvée par les Nations-Unies, avec 10 signataires africains le 7 août 2019⁷. Cette Convention est compatible avec la Loi type de la CNUDCI sur la médiation commerciale internationale et les accords de règlement internationaux issus de la médiation de 2018⁸. Les États ont ainsi la possibilité d'adopter l'un ou l'autre des deux instruments en tant que texte autonome, ou d'adopter les deux comme volets complémentaires d'un régime juridique exhaustif de la médiation.

En application de ces conventions, et dans le respect de leurs valeurs propres, nombre d'États africains adoptent des mesures nationales en faveur de l'environnement comme par exemple la Mauritanie et le Kenya qui ont banni les sacs en plastique sur leur territoire. De même, des entités régionales africaines adoptent des règles qui s'appliquent à la médiation environnementale, comme par exemple l'acte uniforme de la médiation dans l'espace Ohada⁹. Dans cet acte entré en vigueur le 23 février 2018, « le terme médiation désigne tout processus, quelle que soit son appellation, dans lequel les parties demandent à un tiers de les aider à parvenir à un règlement amiable d'un litige, d'un rapport

5 Revue Africaine de Droit de l'Environnement • n°04-2019

6 <https://uncitral.un.org/fr/content/convention-des-nations-unies-sur-les-accords-de-r%C3%A8glement-internationaux-issus-de-la>

7 Bénin, Eswatini, Gabon, Guinée Bissau, Maurice, Nigeria, Ouganda, Congo RDC, Sierra Leone, et Tchad

8 https://uncitral.un.org/fr/texts/mediation/modellaw/commercial_conciliation

9 <http://www.ohada.com/actes-uniformes/1776/acte-uniforme-relatif-a-la-mediation.html>

conflictuel ou d'un désaccord (ci-après le « différend ») découlant d'un rapport juridique, contractuel ou autre ou lié à un tel rapport, impliquant des personnes physiques ou morales, y compris des entités publiques ou des Etats». L'article 16 de l'acte uniforme dispose que « Si, à l'issue de la médiation, les parties concluent un accord écrit réglant leur différend, cet accord est obligatoire et les lie. L'accord issu de la médiation est susceptible d'exécution forcée. »

Voyons maintenant comment les conflits environnementaux sont résolus en Afrique dans la pratique.

Les méthodes alternatives de résolution des conflits environnementaux

Un premier niveau de médiation environnementale en Afrique est le fait des **chefs coutumiers** qui, depuis des millénaires, s'efforcent de préserver la survie de leur communauté, pour que ses membres s'accordent entre eux et respectent les terrains de chasse et de pêche nécessaires à la vie de tous. Une démonstration illustrée en est donnée par Guy-Olivier Faure d'une part¹⁰ et par Christine Ginisty et Murielle Vannier d'autre part¹¹. On retiendra qu'en cas de conflit, par exemple entre agriculteurs et pasteurs, les chefs coutumiers ne cherchent pas à savoir qui a raison ou tort, mais plutôt à maintenir l'accord entre tous pour que la vie communautaire puisse se poursuivre avec une réconciliation permettant de n'exclure personne. Les sociétés traditionnelles font de la résolution de conflit un processus intégrant plusieurs niveaux (concret, symbolique, surnaturel), orchestrant ainsi de façon fonctionnelle un traitement placé sous le signe de la complexité. Ainsi, les forces surnaturelles sont convoquées pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne, et notamment pour ceux qui concernent la nature. L'une des cultures fondamentales des Africains est l'animisme qui désigne, dans son sens général, la croyance aux âmes et aux esprits. De ce fait, la nature y a un caractère plus sacré qu'en occident, comme en témoigne le combat de femmes comme Wangari Maathai, prix Nobel de la paix en 2004 après un rude combat qui a permis de préserver la forêt de Karura, à

proximité de Nairobi, contre les promoteurs immobiliers "amis" du régime kényan d'alors.

Un second niveau est donné par la médiation prévue par **les textes nationaux**, comme le montrent les trois exemples suivants :

- En Afrique du Sud, les litiges environnementaux font l'objet du chapitre 4 de la loi n° 107 de 1998 sur la gestion de l'environnement. Cette loi autorise le recours aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges, de manière à garantir une prise de décision juste et une gestion efficace des conflits. Pour ce faire, le ministère sud-africain de l'environnement a créé un panel d'arbitres et médiateurs environnementaux pour superviser les différends concernant l'environnement. A titre d'exemple, une médiation a permis de trouver un accord entre le Kruger National Park et la population autochtone qui avait subi des expropriations forcées¹².
- Au Mali, l'Agence française de développement explique qu'après « l'échec des politiques foncières nées des indépendances »¹³, l'Afrique recommence à promulguer des lois reconnaissant formellement les droits coutumiers individuels ou collectifs et leur exercice sur les terres non immatriculées au livre foncier¹⁴. Les chefs coutumiers retrouvent alors leur rôle ancien de médiateurs et arbitres.
- A Madagascar, un comité de gestion des plaintes environnementales a été créé au sein de chaque région de Madagascar depuis 2008. Malheureusement la médiation environnementale est peu utilisée, car la mobilisation des médiateurs nécessite des financements qui font souvent défaut¹⁵.

Un troisième niveau de médiation environnementale est donné par **la médiation « occidentale »**, dans les projets

¹²

https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/environment_sectorconflict_disputeresolution#introduction

¹³ Et j'ajouterais au vu des effets que produisent les modèles occidentaux prônés par la Banque mondiale

¹⁴ Loi malienne 86-91/AN-RM du 1er août 1986 citée par S Leyronas, M. Bochhe et E Baudet in l'économie africaine 2020, ed La Découverte, p. 84.

¹⁵ <http://www.fao.org/3/CA2761FR/ca2761fr.pdf>

¹⁰ Guy-Olivier Faure : le traitement négocié du conflit dans les sociétés traditionnelles, <https://www.cairn.info/revue-negociations-2011-1-page-71.htm>

¹¹ Christine Ginisty et Murielle Vannier mémoire pour l'IFOMENE intitulé « En quoi les procédés de résolution des conflits des sociétés traditionnelles peuvent-ils bénéficier aux pratiques actuelles de médiation ».

internationaux telle que décrite dans le guide des Nations-Unies pour les médiateurs dans les conflits reliés aux ressources naturelles¹⁶. Une illustration en est donnée par le service CAO de Banque mondiale¹⁷ et le Mécanisme d'inspection indépendant (MII) de la Banque africaine de Développement¹⁸. Ce dernier intervient lorsque les populations ont subi des préjudices du fait d'un projet financé par la Banque. Après avoir vérifié que la demande est recevable et qu'il n'y a pas de corruption nécessitant une sanction pénale, la Banque laisse le choix aux parties entre un audit de conformité, consistant à savoir si le droit a été appliqué correctement, ou une médiation entre le maître d'ouvrage et les populations pour trouver une solution équitable sur un mode gagnant-gagnant.

Plusieurs cas de médiation environnementale résultent de ce processus où la Banque intervient comme médiatrice entre un bénéficiaire d'une aide et une population qui s'estime lésée. Tel est le cas, par exemple, lorsque des habitants ont été expropriés pour la réalisation d'une infrastructure et insuffisamment dédommagés. Les médiations menées à l'initiative de la Banque peuvent durer quelques mois dans le meilleur des cas ou plusieurs années si les conditions sont défavorables, et par exemple :

- si les autorités publiques résistent à dialoguer avec les populations qu'elles considèrent unilatéralement comme des fauteurs de troubles ;
- si les populations pauvres, se sentant épaulées par la banque, déposent des revendications sans cesse croissantes dans l'espoir d'obtenir des dédommagements substantiels.

Plusieurs auteurs ont tiré des enseignements des médiations effectuées en Afrique, en soulignant notamment l'importance du mandat de médiation¹⁹ ou la nécessité d'utiliser une méthode respectant les cultures locales.

"La médiation et l'arbitrage reposent sur un système de croyances culturelles occidentales et, dans les diverses cultures d'Afrique du Sud, il est important de traiter les cas en tenant

compte de cette diversité plutôt que d'utiliser la voie clinique occidentale."²⁰

Un exemple est donné par un projet de route où un accord avait été trouvé entre le maître d'ouvrage et les populations sous l'égide de la Banque Africaine de Développement. Ultérieurement, la Banque européenne d'investissement, qui cofinçait le projet, a demandé à son tour une médiation, et le premier accord a été inutilement cassé car les populations ont pensé qu'avec des blancs elles obtiendraient plus.

La médiation en faveur de projets sobres, respectueux des valeurs africaines

En Afrique sahélienne, la tradition, les anciens et les proverbes enseignent une vie sobre :

Si tu n'as pas assez d'eau pour prendre un bain, lave-toi le visage

Nous avons vu, au Mali, que l'Etat relégitimait les chefs coutumiers en vue d'une médiation respectueuse des valeurs africaines » et non importée des pays du Nord.

Face au gigantesque besoin d'infrastructures que requiert l'accroissement de la population africaine, les pouvoirs publics cèdent souvent la place aux initiatives privées en matière d'éducation, de santé, de transports, de traitement des déchets, et d'environnement. Ainsi au Maroc, c'est Yassine Mazzout, ancien chiffonnier de la décharge de Rabat, qui a créé et qui gère la coopérative de recyclage Attawafoq²¹ après avoir vu son père mourir de mauvaises conditions de traitement des déchets²².

Comme ailleurs dans le monde, la lutte pour l'environnement et contre le changement climatique nécessite un changement de comportement des personnes concernées, c'est-à-dire de tous :

- Au niveau local, on constate que de nombreuses plaques en béton recouvrant les caniveaux des villes sont manquantes : certains les subtilisent pour leurs besoins propres, la majorité s'accommode des trous béants qui sont par ailleurs dangereux et enfin certains les remplacent par des couvercles de bois réalisés par leurs soins ;

16

https://postconflict.unep.ch/publications/UNDP_A_UNEP_NRC_Mediation_full.pdf

17 <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/index.html>

18 <https://www.afdb.org/fr/themes-et-secteurs-themes/mecanisme-dinspection-independant-mii>

19 <http://theconversation.com/study-on-african-mediation-highlights-the-significance-of-the-mandate-83046>

20 M. Rashid Patel

<https://www.environment.gov.za/panelofmediatorsandarbitrators>

21 https://www.bbc.com/news/av/world-africa-44647870/morocco-s-scavenger-who-now-runs-the-dump?ocid=wsnews.chat-apps.in-app-msg.whatsapp.trial.link1__auin

22 <https://www.pri.org/stories/2017-04-20/these-trash-pickers-used-have-miserable-jobs-now-they-run-their-own-recycling>

- Au niveau mondial, beaucoup se plaignent du changement climatique, quelques-uns dénie la responsabilité de l'homme, mais la plupart refusent de prendre leur propre part de responsabilité, y compris en Afrique où beaucoup de prétendus responsables s'efforcent d'imiter le comportement gaspilleur de l'occident.

Des initiatives isolées comme l'alliance 3E²³ permettent à des acteurs de tous les continents, y compris d'Afrique de passer de l'incantation à l'engagement personnel, même minime, pour des questions aussi essentielles et complexes que le changement climatique. De telles formes de médiations environnementales en faveur de modes de vie plus sobres constituent un aspect essentiel de la médiation environnementale.

Conclusion

La dégradation de l'environnement a des effets sur les hommes, au niveau personnel, communautaire et planétaire. Selon Tristan Routier²⁴, un des moyens pour prévenir les conflits environnementaux consiste à réduire l'impact des facteurs de risque, par exemple en adoptant des propos²⁵, des objectifs²⁶ et des mesures²⁷ visant à réduire la dégradation de l'environnement.

Pourtant la médiation environnementale nous semble encore embryonnaire et, cela nous semble logique car, en Afrique comme dans beaucoup d'autres endroits, l'offre de médiation est supérieure à la demande.

Pour développer la médiation environnementale en Afrique, il me semblerait opportun de développer :

- des projets d'infrastructures assortis d'études d'impact environnementales réalisées en amont par des cabinets indépendants des maîtres d'œuvre ;
- l'éducation des populations et des acteurs-clés par un « coaching environnemental » qui les accompagne dans leurs projets, avec une triple perspective économique, environnementale et sociale ;
- des médiations de projet, pour identifier les signaux faibles des

populations, et prévenir des préjudices environnementaux quand il en est encore temps ;

- des médiations environnementales une fois les projets terminés, lorsqu'il existe des plaintes des populations.

Sommaire



²³ Alliance 3E, Economy, Energy, Environment

²⁴ Mieux comprendre les conflits pour mieux les prévenir, http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-838_en.html

²⁵ Exemple : Pape François Laudato si

²⁶ Exemple des Objectifs du développement durable

²⁷ Exemple des projets portés par les Gouvernements et les bailleurs de fonds

POINT DE VUE

Les médiations à l'épreuve des problématiques environnementales

Par Fathi BEN MRAD
chercheur associé
Department of Education and Social Work
(Institute of Lifelong Learning and Guidance)
Université du Luxembourg

Introduction

La médiation environnementale est représentative de la médiation en général. Bien qu'elle présente un intérêt de plus en plus croissant, en raison notamment de l'avènement de nos problématiques contemporaines liées à l'écologie et au cadre de vie, elle demeure encore marginale dans les faits et dans les pratiques en France mais aussi dans les pays francophones. Derrière ce groupe nominal de « médiation environnementale » apparaît une certaine confusion car ce type de médiation traverse plusieurs champs prescriptifs, juridiques et pratiques. Dans une première partie, nous montrerons qu'il existe deux volets dans la procédure d'information et du débat public en matière environnementale. D'une part, nous avons un dispositif de conciliation qui n'est pas employé. D'autre part, nous avons un tiers garant dont on nous dit qu'il pourrait assumer un rôle de médiateur mais dont les attributions et le positionnement ne satisfont pas toutes les exigences attendues afférentes à ce dernier. Dans une seconde partie, nous nous intéresserons à la médiation pénale environnementale et à la médiation administrative en soulignant leur caractère plus bilatéral et les principaux constats contrastés que l'on peut faire sur les enjeux qui les traversent. Enfin, dans une troisième partie et au regard de nos constats sur ces trois types de médiations (environnementale, pénale et administrative en matière environnementale), nous proposerons des perspectives de recherche qui seraient, de notre point de vue, profitables à une meilleure connaissance de ces champs.

1) Médiation et participation publique en matière d'environnement

Il existe deux modes de régulation principales en matière environnementale au titre du code de l'environnement : la conciliation et le recours au garant environnemental.

La conciliation en matière environnementale

On peut se demander pourquoi en France, il n'existe pas de consécration juridique de la médiation dans le code de l'environnement, au contraire de la conciliation qui est quant à elle prévue par une ordonnance¹ de 2016 inscrite dans ce code. Cette conciliation – comprenant au moins un maître d'ouvrage et une association agréée de protection de l'environnement confronté à un conflit – est rarement, voire n'a jamais encore été mise en œuvre en France² (Puyfaucher, 2020, *supra*). Nous n'avons donc pas suffisamment de recul ni connaissance de travaux sur ce point pour connaître pourquoi le recours à la conciliation n'est pas plus utilisé. De même, on peut aussi se demander comment des conflits pouvant émerger lors de la concertation préalable ou durant la phase d'élaboration d'un programme environnemental sont-ils régulés : par une recherche de consensus, une décision unilatérale, des stratégies d'évitement, d'auto-exclusion... ? Des auteurs et acteurs impliqués dans la mise en œuvre participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, reconnaissent eux-mêmes que seuls, à la limite des « actes de médiation » peuvent exister dans ce champ. Pourtant dans les faits, ces actes combinaient diverses missions allant de l'audition des parties à la mise en œuvre d'expertise et ne peuvent donc être considérés comme des médiations mais plutôt comme des arbitrages (Puyfaucher, *ibid.*).

¹ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

² Il est en est de même au Québec pour la médiation environnementale qui n'a concerné que 5 médiations entre 2014 et 2019 (*ibid.*).

Le garant environnemental : un tiers médiateur ?

La figure centrale de la régulation de la **participation du public à l'élaboration de décisions relatives à l'environnement** est représentée par le garant environnemental. Il est non seulement tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité mais doit aussi veiller à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions (Art. L. 121-1-1 de l'ordonnance du 3 août 2016). On comprendra que c'est à dessein que le législateur n'ait pas intégré, dans le code de l'environnement, la médiation concernant le dispositif³ de participation du public à l'élaboration des décisions à impact environnemental. En effet, malgré les exigences de neutralité et d'impartialité de ce tiers appelé garant, son pouvoir de propositions, qui n'est pas proscrit dans les textes et dans les faits, le situe surtout du côté du conciliateur. Ce pouvoir de proposition est l'une des distinctions habituelles et académiques qui est faite entre le médiateur et le conciliateur. Au-delà de ce rôle plus actif du conciliateur dans les situations d'échanges entre les parties, le conciliateur comme le garant environnemental sont des tiers qui ont des possibilités d'estimation, voire de vérification des faits, alors que le médiateur ne peut s'appuyer sur la recherche des preuves ni sur l'évaluation des faits (Ben Mrad, 1997- 2012). Ainsi, ce garant environnemental peut demander à la Commission nationale du débat public (CNDP) des études techniques ou des expertises complémentaires (art. L. 121-17). Il peut même être désigné par le président du tribunal administratif comme commissaire enquêteur (Art. 123-1)

De plus, comme le rappelle Guillaume-Hofnung (2015) le médiateur n'a pas de pouvoir consultatif, mais la seule autorité que les médiés lui reconnaissent. En cela, le médiateur au sens académique est plutôt un facilitateur qui s'appuie sur l'expression des intérêts et des besoins des personnes pour leur permettre de dégager elles-mêmes les solutions qui les concernent, alors que le conciliateur tout comme le garant environnemental sont proches de processus de régulation plus verticaux. D'autant que le garant – tout comme le conciliateur en matière de baux ruraux et en matière de procès prud'homal – est désigné par une commission (ici la CNDP : art. L. 121-14) ou par une autorité judiciaire et sa présence s'impose à tous ; contrairement à la médiation qui dans ses principes n'a pas ce caractère imposé et requiert le volontariat et l'adhésion de tous, c'est-à-dire de l'ensemble des médiés.

La médiation environnementale apparaît souvent associée à la concertation, et nous ne savons pas s'il s'agit d'un ensemble, d'une jonction ou d'une distinction. En effet, lorsque l'on parle de médiation souvent on y adjoint un qualificatif qui précise son champ d'intervention (pénale, familiale, sociale...) alors qu'en matière environnementale le terme de médiation ne semble pas suffire et il lui est souvent ajouté celui de concertation ou de débat public (Allain, 2020, *supra*). S'agit-il de joindre la médiation à la concertation, de les raccorder pour exprimer une certaine continuité, c'est-à-dire d'établir un lien entre des deux modes de régulation ou alors de les considérer séparément, préfigurant ainsi une démarche spécifiant deux modalités différentes d'intervention situées dans des temporalités distinctes ? Quelle est la nature de cette relation ? Pourtant les définitions de concertation et de médiation sont éloignées l'une de l'autre, à moins que nous les considérons que l'une est soluble dans l'autre. La signification manifeste immédiate nous indique plutôt une différenciation qui exprime une séparation et nous interroge donc sur les rapports entre ces deux types de régulation. Au-delà des significations usuelles, les définitions doivent aussi être rapportées aux objectifs poursuivis, même si des modalités d'intervention différentes peuvent avoir un même objectif.

La nature de la relation entre concertation et médiation est affirmée par certains auteurs. La médiation constitue une ressource et même un « *instrument d'une action publique concertée* », « *un appui précieux à la concertation* » ou « *une ressource de compétences pour tout acteur en position de concevoir ou conduire des concertations* » (Allain, *ibid.*). C'est au pire une simple technique ou au mieux une ressource complémentaire au service de la concertation. Au même titre, *mutatis mutandis*, que l'écoute, la communication non-violente ou la facilitation du dialogue, la médiation serait donc dans ce contexte un vecteur de compétence supplémentaire.

Il serait aisé de considérer d'une part la concertation comme un processus prioritairement préventif visant à promouvoir la participation citoyenne et le dialogue ; d'autre part la médiation comme mode

³ Les projets qui sont soumis à une procédure de débat public, dans le cadre de l'ordonnance du 3 août 2016 (n° 2016-1060) sont pilotés par une autorité administrative indépendante appelée Commission nationale du débat public. (CNDP) Quand ces projets ne sont pas soumis à une saisine obligatoire, elle a notamment pour première mission de se prononcer sur l'opportunité d'organiser un débat public et d'en définir les modalités d'organisation et de contrôle.

de régulation des conflits. C'est bien cette dernière fonction qui lui est attribuée par des auteurs comme Susskind et Madigan (1984) aux Etats unis ou Allain en France (*op.cit.*) qui considèrent que la médiation environnementale, malgré ses contours flous, est centrée sur des conflits notamment liés aux dégradations des espèces et des ressources et sur le partage de ces dernières mais aussi sur des conflits comme la réintroduction des espèces⁴ (loup, ours...). La médiation a donc pour fonction première de contribuer à la résolution de conflits de différentes natures permettant (Allain, *ibid.*) « *la facilitation de la cohabitation d'êtres humains avec et dans leur environnement par un tiers neutre et indépendant, selon un processus reposant sur l'implication des parties prenantes* ». Les obligations de neutralité, d'indépendance des médiateurs et de libre arbitre des médiés seraient ainsi préservées mais ces principes⁵ doivent aussi être confrontés aux compétences d'expertise de ces médiateurs et donc être interrogés à l'aune de ces dernières.

Tant de fois affirmées, au travers de la littérature traitant de cette question environnementale, il apparaît que les frontières entre médiation et expertise ne sont pas seulement poreuses, mais l'expertise et la connaissance de certains processus naturels ou biologiques afférentes aux objets du conflit apparaissent déterminantes comme condition pertinente d'une mise œuvre de ce type de médiation. Ainsi Allain (*ibid.*) souligne que « *la délimitation du périmètre adapté pour appréhender le conflit, (qui) est souvent loin d'aller de soi, puisqu'elle implique en général de connaître les processus bio-physico-chimiques à l'œuvre, avec les difficultés que cela signifie* ». Nous sommes dans une conception proche de celle de nombreux avocats qui défendent la nécessité pour le médiateur d'être doté de certaines compétences complémentaires mais indispensables à la pratique de la médiation. Autrement dit, dans cette conception les compétences de médiateur *stricto sensu* ne suffisent pas, elles doivent être conjuguées à des compétences juridiques qui permettent d'envisager l'ensemble des dimensions du conflit. En médiation environnementale ces compétences complémentaires et indispensables sont plutôt d'ordre technique. Nous sommes dans une conception spécialisée de la médiation où sa pratique doit être appuyée par une technicité élargie : cadre juridique et réglementaire, singularités techniques, connaissance contextuelle du milieu... (Ben Mrad, 2002). La question sous-jacente qui se pose en médiation environnementale est la suivante : peut-on être un médiateur environnemental en ne possédant seulement que les compétences de médiateur. Débat qui existait déjà au début des années 1990 dans ce champ de l'environnement (Bonafé-Schmitt, 1992, p.61). Autrement dit, le médiateur dit « généraliste » possède-t-il les compétences suffisantes pour réaliser son travail ? Autant la réponse à cette question apparaît relative dans de nombreux champs (familiale, sociale, entreprise) – c'est-à-dire qu'elle fait l'objet de positionnements nuancés se situant dans un continuum entre « approbateurs » et « opposants » – autant cette réponse demeure ici assez consensuelle dans la mesure où de nombreux auteurs défendent l'idée que le médiateur environnemental doit posséder des compétences techniques complémentaires (*supra*, Loot, 2020, *supra*, Allain, *op.cit.*, ...)

La singularité de la médiation environnementale dans ce contexte prescriptif relatif au code de l'environnement réside aussi dans la multiplicité des acteurs impliqués (*supra*, Allain) à un titre ou à un autre (associations de défense de l'environnement, élus, maîtres d'œuvres...). La médiation environnementale (et *a fortiori* la concertation) est plus souvent confrontée à une configuration d'échanges multilatéraux réinterrogeant ainsi le principe de confidentialité constitutif de ce mode de régulation, alors qu'en général la plupart des médiations (familiale, pénale, de voisinage...) est plutôt orientée dans les pratiques, dans des échanges à configuration bilatérale entre médiés⁶. Or, il est incontestable que plus il existe de protagonistes plus la convergence vers un accord semble compliquée, d'autant que parmi ces protagonistes, il n'est pas certain que nous n'observions pas des attentes contradictoires et des intérêts antinomiques, voire des stratégies « *de groupes défendant des intérêts particuliers au détriment d'autres plus généraux* » (Bonafé-Schmitt, *op.cit.*, p.63). La capacité de la médiation à s'appliquer dans cette configuration groupale s'avère étroite en raison des caractéristiques de ce que recouvre un collectif en matière de complexité et en raison d'une expérience somme toute très limitée de son usage dans les groupes. On peut toutefois défendre une définition large de la médiation en y incluant les fonctions de facilitateur du dialogue, de maître d'entretien des ressentis, de régulateur de conflit, d'appui aux acteurs pour qu'ils définissent des voies d'amélioration..., mais on court le risque de contribuer à la confusion en l'amalgamant avec d'autres modes de régulation comme le coaching, le management de résolution des conflits, la négociation

⁴ Si pour cette auteure, la médiation environnementale vise la résolution des conflits, elle peut aussi avoir pour « *finalité la clarification d'une situation complexe* », mais cette clarification demeure une finalité et n'est pas conditionnée par l'affirmation d'une situation d'absence de conflit.

⁵ Même si l'application de ces principes soulève, comme dans d'autres champs de la médiation, des débats et des controverses.

⁶ D'ailleurs les manuels, les méthodes et les formations à la médiation sont principalement orientés vers les relations interindividuelles circonscrites à un nombre de médiés restreint. Les médiateurs nous paraissent insuffisamment outillés pour intervenir dans une configuration plus groupale.

coopérative, la supervision professionnelle, les groupes d'analyse des pratiques.... Ce risque de confusion nous apparaît plus marginale pour les médiations pénales et administratives en matière environnementale. C'est ce que nous allons maintenant tenter de savoir.

2) La médiation pénale environnementale et la médiation administrative : entre infractions et contentieux

En fait, la médiation environnementale se trouve enserrée entre la médiation pénale environnementale et la médiation administrative. En effet, la plupart des conflits environnementaux font l'objet d'un traitement par les juridictions pénales⁷ et administratives. Autrement dit, à l'instar des travaux francophones se focalisant principalement sur le médiation environnementale ne faudrait-il pas parler de médiation pénale environnementales⁸ et de médiation administrative en matière environnementale ? La nuance n'est pas de l'ordre de la figure rhétorique mais bien fondée sur des distinctions, certes juridiques mais aussi heuristiques et opératoires.

La médiation pénale environnementale

Concernant ce type de médiation, Maurel (2010, p.13) la définit comme un dispositif qui « offre la possibilité d'impliquer dans la démarche non seulement l'entreprise fautive mais aussi les structures institutionnelles des secteurs concernés (agro-alimentaire, énergie, métallurgie, pétrochimie, travaux publics...) ainsi que les décideurs publics directement concernés que sont les exécutifs des collectivités locales (communes, communautés et syndicats de communes, conseils généraux...) ». La médiation pénale environnementale est limitée aux médiations pour lesquelles il existe une ou des infractions en matière de droit à l'environnement. Les principales catégories d'infractions traitées sont les atteintes aux espèces animales et végétales, les pollutions de l'air, de l'eau, des sols, des droits de la chasse, les atteintes aux sites protégés ou encore les nuisances sonores. Par exemple, il s'agit d'atteintes au biotope dans un cours d'eau, de pollution fluviale à la suite d'épandages de boues issus de stations d'épuration, de dépôts de gravats composés de matières nocives pour l'environnement, de cueillettes d'espèces végétales protégées ou encore de construction d'édifices légers sans autorisation... Ce type de médiation fait l'objet d'un intérêt certain pour de nombreux magistrats qui commencent à se doter d'outils et de méthodologies⁹, pour y recourir.

Les juridictions pénales sont aussi impliquées dans un autre mode alternatif (MARC) de régulation de conflits environnementaux à travers les pratiques de transaction pénale concernant l'ensemble des infractions prévues dans le Code de l'environnement. Il s'agit d'une transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction, devant être ensuite homologuée par le procureur de la République (L. 173-12 du Code de l'environnement). Certains magistrats¹⁰ Français regrettent même que ces infractions pénales environnementales soient trop souvent l'objet de mesures alternatives aux poursuites : rappel à la loi, régularisation de la situation, réparation du dommage, composition pénale, médiation pénale et transaction pénale. Ces mesures auraient pour conséquences de « dessaisir les juges de leur mission de protection de l'environnement et des victimes d'infractions environnementales » et de limiter les effets positifs d'un procès en la matière : contribution à la construction d'un droit à l'environnement, sensibilisation des citoyens aux enjeux de la sauvegarde de la nature... (Molins¹¹, 2019, p.4).

En général, les MARC et la médiation en particulier souffrent d'un recours très restreint de la part des magistrats. Il suffit de souligner le nombre de médiations familiales par saisine du JAF qui demeure relativement marginal¹². En médiation environnementale pénale, les choses sont plus nuancées. On assiste certes à un recours très important de mesures alternatives mais la médiation apparaît encore le parent pauvre de ce recours. Sur ce point, les seuls données statistiques

⁷ En 2019, 40394 affaires atteintes à l'environnement sont arrivées au Parquet. Parmi elles, 9275 étaient non-poursuivables et 17 478 ont fait l'objet de mesures alternatives : régularisation du parquet, rappel à la loi, autres sanctions pénales, médiation... <http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles> Pour la médiation, les statistiques disponibles sur le site du Ministère de la justice ne sont pas suffisantes pour croiser les variables médiation pénale et atteintes à l'environnement. Néanmoins, nous avons quelques données supplémentaires concernant l'année 2014 (voir ci-après), nous permettant ainsi d'avoir une idée sur la fréquence de son recours.

⁸ En tenant compte dans ce contexte de l'ensemble des mesures alternatives pénales.

⁹ Voir sur ce point le livre d'Eric Maurel (2010), *Environnement et médiation pénale*, éditions de l'Harmattan, 2010.

¹⁰ Allocution de M. François Molins Procureur général près la Cour de cassation. Propos d'ouverture du colloque sur « Le procès environnemental » 21 octobre 2019.

¹¹ <https://www.courdecassation.fr/IMG/Colloque%20le%20proc%C3%A8s%20environnemental.pdf> [consulté le 3 mai 2020].

¹² Ibid.

¹³ En 2018, elle ne représente que 3 % dans l'ensemble des affaires familiales Source Avis 2306 Assemblée nationale Dimmitri Houbbron http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/15b2306-tv_rapport-avis.pdf [consulté le 3 mai 2020]

disponibles à ce jour remontent à l'année 2014¹³. Si l'on s'intéresse de manière différenciée à la répartition de ces modes alternatifs durant cette année, on peut relever plusieurs enseignements. Par rapport aux 15123 affaires poursuivables (donc sans les classements sans suite) relevant d'infractions à l'environnement, 56,8% (soit 8589) ont fait l'objet de mesures alternatives. Parmi certaines d'entre elles, le rappel à la loi représente 30,2% (4567), la régularisation et la remise en état 16,6% (2510) et la médiation 0,5% (75). Les raisons liées aux recours importants mais différenciés des modes alternatifs sont nombreuses et leurs analyses nous éloigneraient de notre sujet, mais comme l'indiquent Truilhé et Hauttereau (2019, p.220), si les procureurs privilégient ces alternatives aux poursuites, c'est du fait de la complexité technique des dossiers et de leurs compétences limitées en la matière. D'ailleurs, ces auteurs préconisent une spécialisation de la juridiction pénale et appellent de leurs vœux, à l'instar du parquet national financier, la création d'un parquet environnemental, voire la création d'un tribunal environnemental général (*ibid.*, p.220). Un projet de loi adopté par le Sénat le 3 mars dernier, et encore en cours de discussion au parlement français, prévoit d'ailleurs la création de 36 juridictions spécialisées de première instance pour traiter les atteintes graves à l'environnement. Si ce projet de loi¹⁴, permet aux procureurs de négocier avec les entreprises des amendes et des réparations des préjudices écologiques ; à ce jour, il n'est fait aucune référence à la médiation en la matière.

La médiation administrative

Concernant la médiation administrative en matière environnementale, il est avant tout nécessaire de préciser que les affaires relatives à l'environnement, traitées par les juridictions administratives, sont en constante progression. Elles représentaient 162 contentieux en 2015 et sont passées à 251 en 2019. Cette progression est aussi observable dans les contentieux relatifs à l'urbanisme¹⁵ et l'aménagement qui étaient respectivement au nombre de 604 en 2015 pour passer à 914 en 2019¹⁶. Selon le rapport annuel du Conseil d'État, les médiations sont aussi en progression d'autant que, comme se félicite Bruno Lasserre l'un de ses rapporteurs, « *la part de celles ayant débouché sur une solution amiable sont ainsi très encourageants et justifient que la juridiction administrative poursuive ses efforts sur cette voie* ». Même si ce rapport ne précise pas de manière quantitative les domaines des contentieux concernés par la médiation, l'auteur souligne leur nombre et leur progression. En 2019, il y a eu 1 040 médiations dont 66% ont abouti à un accord. Il apparaît que le juge administratif pourrait être de plus en plus sollicité pour organiser des missions de médiation et/ou pour homologuer des transactions relatives à des différends environnementaux (au sens de l'article 2044 du Code civil). Ces dernières peuvent émaner d'accords définis dans le cadre de médiations à son initiative ou à celles des médiés eux-mêmes (L. 213-1 et suite du code de justice administrative). Il faut ajouter qu'à dessein, le législateur (depuis la loi du 18 novembre 2016) a abandonné le terme de conciliation dont la distinction avec la médiation était relativement confuse. Désormais ce cadre est plus propice à son développement, même si celui-ci est aussi traversé par des considérations instrumentales liées à l'engorgement des tribunaux.

La médiation administrative en matière environnementale pourrait avoir un caractère non seulement curatif mais aussi préventif en contribuant à alimenter une démocratie plus participative fondée sur la consultation des citoyens en amont des décisions, d'autant que les questions d'environnement sont souvent perceptibles et nourries de débats passionnels et idéologiques. Il est dommage que nous ne disposions pas de recherches approfondies sur les accords qui peuvent se dégager des médiations en matières environnementales, car elles nous permettraient de mieux comprendre leurs natures et leurs effets effectifs¹⁷. Cela nous conduit à proposer ici des perspectives de recherche qui complèteraient des travaux existants sur cette problématique de l'environnement.

¹³ Le contentieux de l'environnement : une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état, *Infostat Justice*, Bulletin d'information, n°138, novembre 2015

¹⁴ <https://www.senat.fr/leg/tas19-067.html> [consulté le 13 mai 2020].

¹⁵ Plus de la moitié des contentieux de l'urbanisme concerne les permis de construire.

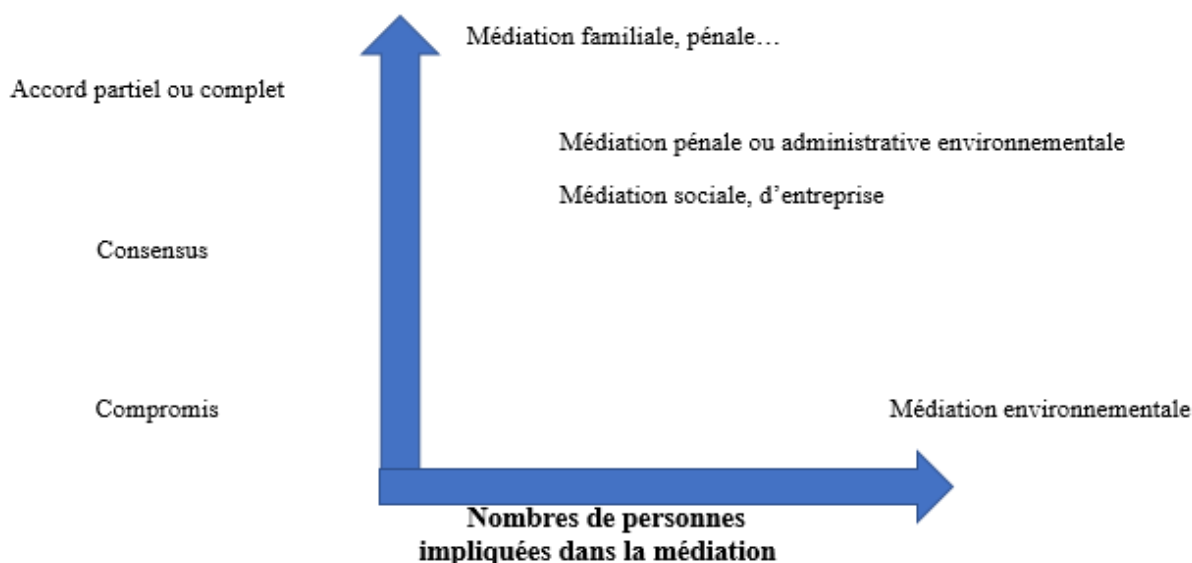
¹⁶ Rapport annuel du Conseil d'État pour 2019, p.55, in Rapport public Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2019, Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 26 mars 2020.

¹⁷ Ce type de travaux a déjà été réalisé dans le champ de la médiation familiale par [Jean-Pierre Bonafé-Schmitt](#) et [Philippe Charrier](#). Évaluation des effets des processus de médiation familiale sur les médiés, *Empan* 2008/4 (n° 72), pp 81-87.

3) Perspectives de recherche

En France, il est incontestable que la médiation se développe plus difficilement et connaît plus d'écueils dans le champ de la concertation préalable ou durant la phase d'élaboration d'un programme environnemental (au titre du code de l'environnement) que dans les champs pénal et administratif en matière environnementale. D'ailleurs au titre de ce code de l'environnement, elle n'est non seulement pas prévue, mais le tiers, représenté par la figure du garant environnemental, qui pourrait jouer le rôle de médiateur, est soumis à des contraintes et exerce des fonctions qui l'en éloignent. Nous avons relevé de nombreuses raisons qui l'empêchent de revêtir ce rôle. Néanmoins il nous paraît primordial de rappeler que la médiation contient aussi ses limites si l'on considère qu'elle ne se réduit pas à une simple facilitation du dialogue, mais qu'elle tend aussi à permettre à des médiés de dégager des accords qui les concernent. Or les configurations multilatérales ou bilatérales, dans lesquelles se trouvent les trois types de médiations environnementales décrites, sont des facteurs qui nous permettront une meilleure compréhension de leurs usages et de leur développement différencié. La médiation dans les dispositifs de participation publique en matière d'environnement recouvre une particularité de premier plan par rapport aux deux autres types de médiation (pénale et administrative en matière environnementale) dans la mesure où elle est multilatérale ; au contraire de ces dernières qui sont plutôt bilatérales. Il est indéniable que cette multilatéralité se caractérise par l'existence d'une plus grande complexité des enjeux et des intérêts des personnes impliquées. Cette observation, nous conduit à émettre des hypothèses de travail qui pourraient faire l'objet de recherches ultérieures. Ces hypothèses croiserait les configurations bilatérales ou multilatérales relatives à certains champs d'exercice de la médiation et les types d'entente que les médiés peuvent dégager de leurs échanges. Le schéma ci-dessous nous en donne quelques indications

**Probabilité de l'issue
de la médiation :
débat public, concertation...**



Rapidement dit, le compromis est de notre point de vue une entente issue de négociations entre les médiés et qui repose sur des concessions réciproques, visant des engagements mutuels. On dira ici que les parties se contentent des solutions qu'ils ont dégagées pour eux-mêmes, en dépit du fait de penser qu'ils pourraient mériter plus ou mieux¹⁸. Le consensus se distingue du compromis, d'une part par son degré de satisfaction des médiés (qui dans le cas du consensus) s'avère plus important, d'autre part par une plus grande conscience qu'ils ont de leurs interdépendances. L'accord englobe non seulement ces deux caractéristiques mais produit aussi chez les médiés le sentiment d'avoir dégagé, au moins partiellement, des solutions plus conformes à leurs intérêts et à leurs besoins.

¹⁸ Certains dictons populaires français expriment bien ce caractère « d'incomplétude » du contentement : « Faute de grives, on mange des merles » ou « se contenter d'un petit poisson vaut mieux que de rester sans manger ».

La formule de Marc Blondel ancien secrétaire général d'un syndicat français exprime bien aussi le caractère d'incomplétude dans le compromis. Pour ce dernier « un bon compromis, c'est une solution par laquelle les syndicats trouvent qu'ils n'ont pas assez obtenu et les patrons pensent qu'ils ont trop donné. » (citée par Hubert in Médiation(s) environnementale(s) : quelles pratiques et quelles perspectives en France ? in Séance no 1, mardi 20 juin 2000. p.65.

La lecture dynamique (descendante) de cette figure n'affirme pas qu'en médiation familiale par exemple, il n'existe pas d'ententes fondées sur le compromis ou le consensus, mais simplement que l'accord au moins partiel, a des probabilités plus importantes d'être dégagé par les médiés qu'en médiation environnementale. A l'inverse en adoptant une lecture dynamique ascendante, cette figure indique qu'il est très difficile pour un médiateur environnemental dans une configuration de débat public de dégager des accords au sens de notre définition ci-dessus. Il s'agit ici d'un modèle théorique fondé sur des hypothèses à partir desquelles, il est nécessaire de les confronter au « terrain », c'est-à-dire de le vérifier empiriquement grâce à la construction d'indicateurs déclinés à partir des définitions ici proposées. Par ce type de travaux de recherche, on pourrait de même infirmer ou confirmer l'hypothèse selon laquelle le positionnement directif ou non du médiateur conduit les médiés à tendre vers tel ou tel type d'entente : compromis, consensus, accord.

Conclusion

Il est incontestable que la sensibilité politique et citoyenne à la préservation de l'environnement est aujourd'hui très affirmée. En parallèle, nous assistons à des processus de contractualisation et de négociation dans l'ensemble des domaines de l'activité humaine dans nos sociétés postmodernes, nécessitant ainsi une diversification des sources normatives (Housty, 2019, p.46). Les préoccupations environnementales lorsqu'elles deviennent des inquiétudes sociétales génèrent de la conflictualité. Du point de vue normatif, ce qui était secondaire, il y a encore quelques années, devient aujourd'hui central du fait même d'une prise de conscience plus élargie et collective quant à notre responsabilité face à notre environnement. Ces inquiétudes s'expriment notamment par des formes de militances plus affirmées et médiatiquement plus visibles, mais aussi elles se distillent dans les opinions publiques et modifient nos comportements sociaux. « L'idéal environnemental », s'il demeure inatteignable n'en constitue pas moins, pour beaucoup d'entre nous, un horizon qui doit se décliner par des objectifs opératoires et ambitieux. La médiation environnementale constitue-t-elle un dispositif parmi d'autres au service de cet idéal ? Dans cette perspective, la médiation environnementale semble consubstantiellement imprégnée par ses fonctions curative et réparatrice, notamment en matière pénale et administrative. Sa fonction préventive n'apparaît pas plus probante dans les dispositifs de participation du public aux projets d'aménagement et du débat public. Comme dans d'autres champs de la médiation, et malgré les déclarations d'attention, ces dispositifs demeurent dans la pratique le plus souvent orientés vers la régulation des conflits. Il ne s'agit pas ici de réduire la médiation à la résolution des conflits mais de l'appréhender à l'aune de ses cadres institutionnels, juridiques et pratiques. Nous pensons que l'idéal démocratique peut être conjugué à l'idéal environnemental et ceci malgré les limites de la médiation dans les configurations multilatérales. Cette médiation tout comme la concertation dans le débat public, permet en principe de pondérer une démarche descendante, qui viendrait de décisions ou d'objectifs émanant d'un pouvoir institutionnel ou étatique centralisé, par une démarche plus ascendante en intégrant des composantes (comme les associations) et des individus émanant de la société civile. Nous pourrions alors arguer, en empruntant les propos de Faget (2010, p.279) de l'existence dans ce contexte environnemental « *d'ateliers de la médiation qui diffusent dans la société les ferments d'une nouvelle forme de démocratie d'interaction* ». L'objectif est louable mais nécessite incontestablement une implication renforcée de la société civile pour permettre à ces ateliers de compléter les dispositifs participatifs existants.

[Notes bibliographiques](#)

[Sommaire](#)

Médiation environnementale

Médiation sur les projets d'aménagement

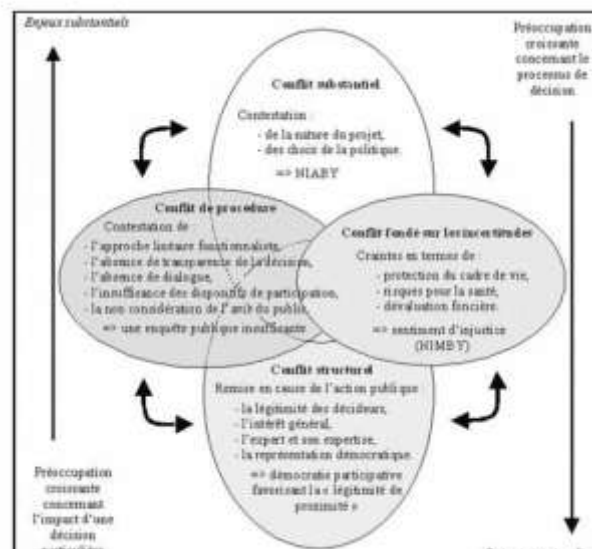
Par Jean Paul PUYFAUCHER

Les présents propos s'appuient sur une trentaine d'années d'expérience dans le domaine de la concertation, d'abord au sein d'EDF dans le domaine du transport d'électricité, puis en tant que membre de commissions particulières ou de garant de la concertation désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP). En 1999, alors en activité, j'avais assisté à une audience publique organisée par le Bureau des audiences publiques au Québec (le BAPE). Puis, en 2001 dans le cadre d'un rapport demandé par le médiateur d'EDF, j'assistais, au premier symposium européen sur la

médiation environnementale tenu à Vienne. C'est ainsi que j'ai voulu regarder, 20 ans après la place de la médiation au sein du BAPE et les résultats de la médiation environnementale sur la construction de la troisième piste de l'aéroport de Vienne.

L'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ont été garantis par la convention d'Aarhus. En France, une habitude s'est instaurée qui tend à distinguer la phase amont des projets et les phases ultérieures. L'usage tend à utiliser le mot concertation pour un projet en cours d'élaboration et de consultation lorsque ce projet est abouti. Dans la phase amont des projets, la participation du public à ce processus décisionnel, prend la forme de débats publics et depuis 2016 de concertations préalables. Ces dispositifs sont mis en œuvre sous l'égide de la CNDP. La CNDP garantit les modalités de participation du public. Pour chaque projet, la commission nomme une commission particulière ou bien des garants. Ceux-ci sont neutres, indépendants et n'émettent aucun avis sur le projet. La commission assure leur rémunération ce qui renforce leur indépendance vis-à-vis du porteur de projet. Ils n'ont pas un rôle d'expert mais peuvent demander à la commission nationale une expertise complémentaire sur un point précis du projet.

Le nombre concertation préalable décidée par la CNDP augmente d'année en année depuis 2016. Il aura fallu 20 ans et plusieurs rapports et expériences pour que les concertations préalables avec recours à des garants neutres et indépendants se généralisent. Leur rôle se limite aux champs de la procédure et des modalités de concertation mises en œuvre. Cela correspond à une conception du conflit qui distingue quatre domaines possibles de conflit : structurel, fondé sur les incertitudes, substantiel, lié à la procédure.



Les quatre dimensions conflictuelles possibles du conflit d'aménagement.¹

La charte d'éthique et de déontologie des garants et des membres de commissions particulières prévoit que ceux-ci s'abstiennent, au cours du débat ou de la concertation, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis au débat ou à la concertation. De ce fait, ils gèrent et portent la dimension procédurale. La neutralité des garants ou des commissions particulières que la commission nomme constitue leur force, face au public, dans les situations conflictuelles.

Depuis 2016, la loi a donné par la CNDP la possibilité de mettre en œuvre une « conciliation »², dès lors que le maître d'ouvrage d'un projet et une association agréée de protection de l'environnement en font la demande commune. Cette conciliation ne sort pas du champ du conflit de procédures. L'objet de cette conciliation est fortement encadré. Il s'agit « d'aboutir à la reprise du dialogue entre ces parties et à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel ». Il n'existe pas, à ma connaissance d'exemple de recours à cette possibilité dont les contours pourraient évoluer dans la pratique, peut-être avec le recours à des expertises indépendantes. La mise en œuvre d'un tel processus et sa généralisation connaîtra certainement une phase d'expérimentation, comme celle qu'a connue la mise en œuvre d'un garant.

Lors d'un « Carrefour-débat » sur le thème Débat public, concertation, conciliation, médiation du mardi 8 novembre 2016, Jacques Archimbaud, alors vice-président de la CNDP soulignait l'existence

¹ Source : d'après Dziedzicki [2001], sur la base du modèle de Poirier Elliott [1988 : 160].

² Article L. 121-2 du code de l'environnement

d'un certain nombre « d'angles morts » après le débat public ; il en est de même lors des concertations préalables. C'est lors des phases post débat public que la médiation peut alors intervenir. Il précisait : « les actes de médiation pourront lui être utiles après, en assumant mieux un certain nombre d'angles morts du débat public et par exemple :

- - Le passage ou l'articulation compliquée du débat à la négociation.
- - La frontière toujours tenue entre compte rendu du débat, recommandations pour la suite et acceptation de ces recommandations par les parties prenantes. »

Jacques Archimbaud utilise le terme « d'actes de médiation » et non de médiation. Il faut dire qu'en matière de résolution des conflits d'aménagements le vocabulaire utilisé est quelque fois peu précis. La médiation sur l'aéroport du Grand-Ouest conduite en 2017, combine à la fois écoute, audition des parties prenantes, mises à plat des expressions des protagonistes, mais aussi des expertises, des négociations et des propositions émises par les médiateurs. De par l'expertise des médiateurs ayant conduit cette médiation, elle relève plus de l'arbitrage. Elle a permis de sortir de l'impasse et d'éclairer la décision publique, mais elle ne peut être considérée comme une médiation au sens classique du terme.

Au Québec, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) examine les quatre lobes du conflit et émet un avis. La charte éthique du BAPE utilise le terme d'impartialité qu'elle définit ainsi : « Le personnel du BAPE fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans. » Les décisions prise par le personnel du BAPE sont transmises au ministre qui détient la décision finale d'autorisation du projet.

Le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), organisme indépendant du Québec possède une longue expérience de la médiation environnementale. Le mandat de médiation confiée fait l'objet d'une décision ministérielle. Cette décision intervient après une séquence d'information sur le projet conduit par le BAPE, lorsque le public a demandé à être consulté et que ces demandes ont été jugées recevables. La médiation fait partie d'une des trois procédures prévues pour la consultation du public. Dans la pratique, le ministre sur recommandations du BAPE peut choisir entre une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation. Il peut également considérer que ces demandes sont « frivoles ».

Les médiations conduites par le BAPE diffèrent du cadre strict de la médiation judiciaire, notamment sur les trois points suivants :

- Le principe de transparence des débats, inscrit dans la convention d'Aarhus est mise en œuvre sauf exception.
- Le médiateur du BAPE possède des pouvoirs d'expertise, il peut ordonner des études complémentaires ou recourir à des experts, s'il le juge nécessaire.
- Outre ce rôle d'enquêteur, le médiateur du BAPE « s'assure que les engagements des parties ne vont pas à l'encontre des droits des tiers et de la qualité de l'environnement. »

Le BAPE considère que le recours à la médiation peut être avantageux « lorsque la justification d'un projet n'est pas remise en question et que les différends semblent pouvoir être réglés par le dialogue. »³ Il s'agirait donc d'une procédure d'implantation de projet et non de débat sur l'opportunité du projet. Elle présente certaines similitudes avec la proposition de Jacques Archimbaud relative à des actes de médiation après un débat public et avant l'enquête publique. Il faut souligner le rôle de l'État au Québec à la fois dans le choix de la procédure et à la fin du processus dans la mise en œuvre de l'accord intervenu lors de la médiation ou de son rejet éventuel, l'État demeure le décideur. Cependant, l'accord intervenu entre les parties est la plupart du temps repris dans la décision finale.

La mise en perspective avec la construction de la troisième piste de l'aéroport de Vienne, en Autriche, est intéressante. Annoncée en 1998 pour une mise en service en 2015, ce projet a donné lieu à ce que l'on considère comme la plus grande médiation environnementale européenne. Les principales étapes sont les suivantes :

- 1998 : La publication du schéma directeur de l'aéroport suscite des oppositions manifestées contre le projet de création d'une troisième piste en 2015. L'aéroport retient l'idée de la mise en œuvre d'une médiation.
- 2000 : Les travaux préparatoires de cette médiation démarrent. Cette première phase réunissait cinquante parties contractantes à cette médiation. Il s'agit des représentants de l'aéroport de Vienne, des représentants des communes et des associations.
- 2003 : Un premier accord partiel régissait l'utilisation des deux pistes existantes, et restreignait les horaires et les itinéraires de décollage.
- 2005 : Un contrat de médiation juridiquement contraignant était signé entre les parties, il

³ <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/participer/mediation/>

incluait des accords sur l'emplacement de la 3e piste et des lignes directrices sur la manière dont « Flughafen Wien AG » devait conduire l'évaluation environnementale.

- 2005 : La même année une association "Dialog Forum Airport Vienna" fut créée pour poursuivre le dialogue entre les parties.
- 2015 : Le Bilan des dix années du "Dialog Forum Airport Vienna" indique que non seulement les accords issus du processus de médiation de l'aéroport de Vienne ont été mis en œuvre avec succès et que des nouvelles mesures par consensus ont également été élaborées.
- 2017 : Malgré ces succès, des recours ont été déposés contre le projet de la troisième piste. Ils ont conduit à l'annulation de la décision. Dans son jugement, le tribunal s'appuie sur la hausse d'environ 2 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, liés à la construction de cette piste pour appuyer sa décision, augmentation en contradiction avec les engagements de l'Etat relatifs au réchauffement climatique et à la limitation des gaz à effet de serre.
- 2019 : En appel, le tribunal administratif autrichien (VwGH) inverse le premier jugement et approuve la construction d'une troisième piste à l'aéroport international de Vienne

Le "Dialog Forum Airport Vienna" est toujours considéré à l'échelle internationale comme un exemple de meilleure pratique de participation citoyenne. Plusieurs points sont à noter :

- Le principe de transparence des débats et des réunions, elle s'effectue via la mise en ligne des documents.
- Les accords obtenus sont juridiquement contraignants. Le coté juridiquement contraignant de l'accord entre les parties interroge au regard de l'accès à la justice contenue dans la convention d'Aarhus. Cependant, la portée juridique de l'accord est limitée du fait de l'absence de certaines parties absentes du processus. Cela conduit à des recours déposés par celles-ci.
- La durée de la procédure sur 20 ans, la mise en service de la troisième piste est annoncée pour 2030 au lieu de 2015. Cette longueur semble directement en lien avec ce type de projet et non à la méthode de participation retenue.
- Le coût de la procédure, la somme de 1,8 million d'euros est évoquée pour l'accord de médiation pris en charge par les autorités aéroportuaires et la municipalité de Vienne.
- Les émissions des gaz à effet de serre et du changement climatique sont venus s'ajouter à la question de l'impact sonore. Ce thème était peu présent au début de la médiation, le thème des nuisances sonores étant omniprésent. L'arrêt de la cour autrichienne de 2017 est révélateur, il indique : « le projet de la troisième de piste est en conflit avec l'intérêt public de la protection de l'environnement, en particulier de la protection du climat. »⁴

Entre 1995 et 2005, la médiation environnementale semblait porteuse d'avenir. En 2020, le développement de la médiation environnementale ne semble pas avoir répondu à cette attente.

Au Québec on constate que le recours à la médiation à la médiation est en recul. Pour la période 2004- 2005, le BAPE fait état de 20 mandats de période d'information et de consultations publiques, dont 13 d'audience publique, 6 de médiation et un mandat d'enquêtes⁵. Sur les cinq années 2014-2019, les rapports du BAPE dénombrent 5 médiations pour 31 audiences publiques. Ainsi le pourcentage de recours à la procédure de médiation passe d'un peu plus de 30 % à 12 %.

Le premier symposium européen tenu à Vienne en 2001 n'a pas, semble-t-il, été suivi par des manifestations similaires.

En France, le recours à la médiation lors de l'élaboration des projets d'aménagement est quasi inexistant. Laurent Mermet expliquait cette différence par la place de l'administration et du politique dans les décisions d'autorisation environnementale. Dans ce contexte, la négociation s'effectue souvent entre le porteur de projet, l'administration et le politique. Les porteurs de projet ont tendance à opter entre deux stratégies⁶ « Décider-Annoncer-Défendre » ou bien « Ecouter-Requalifier-Choisir ».

À l'inverse, une fois le projet réalisé, ou bien lorsque la décision est prise, le projet entre dans le champ de la juridiction administrative, la place d'un médiateur en substitution au juge peut-être la voie retenue par le juge. Depuis 2016, l'article L213-2 du code juridique administratif a ouvert la voie à la médiation administrative. Combien sur les 600 médiations administratives ayant eu lieu en 2018 peuvent être qualifiées de médiations environnementales ?

⁴ https://www.bvwg.gv.at/amtstafel/291_ERKENNTNIS_2.2.17_ee.pdf- traduction de la page 117

⁵ BAPE, Rapport annuel de gestion 2004-2005

⁶ Mermet Laurent, Dubien Isabelle, Emerit Alexandre, Laurans Yann. Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. In: Politiques et management public, vol. 22, n° 1, 2004. pp. 1-22; https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2004_num_22_1_2829

Il n'existe ni modèle, ni procédure idéale qui répondent à la participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. Il ne semble pas que la médiation, de par son caractère relativement fermé et confidentiel, accroisse la participation publique.

Il serait illusoire de répondre à un problème complexe par une procédure. La notion d'environnement n'est pas uniquement du domaine normatif ; « c'est un concept multidimensionnel dont le sens diffère selon le contexte et les individus »⁷. Cependant, des grandes constantes demeurent :

- Le recours à un tiers neutre et indépendant en charge de la procédure est un facteur essentiel reconnu par le public,
- La transparence du processus de participation,
- L'apport des experts se révèle utile. Le porteur de projet, le public vient avec ses propres points de vue et ses « angles morts ». La confrontation peut devenir stérile, une expertise complémentaire, indépendante peut rouvrir le champ des possibles.
- L'aspect récursif des processus, l'opportunité d'un projet peut être remis en cause tout au long du processus. Cette récursivité doit être affirmée et prévue. Un séquençage cartésien de la procédure d'abord sur l'opportunité, puis sur les caractéristiques et enfin sur les objectifs du projet dénie la complexité du problème.

Au-delà, les actes de médiation mentionnés par Jacques Archimbaud et qui pourraient être explorés ; l'apprentissage des médiateurs, indispensable à la médiation, constituent un atout dans ces processus de participation.

La formation des garants de la concertation dispensée par la Commission nationale des débats publics est de qualité. Elle ne peut être comparée à l'apprentissage reçu par les médiateurs. Les qualités d'écoute active, de reformulation et de gestion des conflits sont des atouts pour gérer les processus de participation du public.

[Sommaire](#)



⁷ Maryse Clary ; Les enjeux de l'éducation à l'environnement.

Médiation environnementale : la place du commissaire enquêteur

Par Léo MRAD

Marqués par un cadre réglementaire stricte, les différents projets qui ont un impact sur l'environnement, aussi important soit-il, sont soumis à une procédure administrative. Cette dernière vise à évaluer la réalisation de ces projets au regard des mesures de préservation de l'environnement. Parmi ces procédures, il existe l'enquête publique qui est obligatoire pour de nombreux projets, dont l'impact sur l'environnement est qualifié par le législateur comme important. Cette procédure fait partie intégrante du processus décisionnel administratif. La médiation environnementale se définit « *comme un processus volontaire dans lequel un médiateur, neutre et impartial, qui n'a pas l'autorité d'imposer un règlement, exerce une fonction consistant à faciliter la négociation entre les parties impliquées dans un conflit environnemental* » (Gauthier, 2004, p. 271). Elle a comme objectif l'accord, ou de faire converger les points de vue en présence, sur des questions qui recouvrent notamment la préservation de la nature de différentes espèces (animales, végétales...) et des ressources naturelles (eau, air, sol...), la lutte contre les pollutions (physiques, chimiques...) ou encore l'occupation des espaces (aménagements, exploitations de sites...). Dans un domaine, si étendu, que celui de l'environnement – dont nous retiendrons ici une définition comme « *ensemble des éléments (biotiques ou abiotiques) qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins¹* » – le rôle de la médiation s'avère varié. La médiation peut se manifester dans un contexte dans lequel tout peut opposer les différents acteurs : exploitants agricoles, élus, grands groupes industriels, etc. De plus, l'intérêt porté par le public pour tout ce qui concerne la protection de l'environnement s'est fortement développé, entraînant ainsi de nombreux conflits d'intérêts et des divergences d'appréciation fondées aussi parfois sur des convictions idéologiques. Il apparaît donc ici capitale d'interroger le rôle de la médiation environnementale.

Nous analyserons dans une première partie le rôle de l'enquête publique en tentant de comprendre si elle fait partie ou peut servir d'outil de médiation environnementale. Ainsi,

nous distinguerons deux type d'enquêtes, celui concernant une expropriation pour motifs d'aménagement et celui qui concerne les projets prévus dans le cadre du code de l'environnement. Puis, nous examinerons, dans une seconde partie, le rôle du commissaire enquêteur ainsi que certaines modalités d'intervention et principes qui le rapproche ou l'éloigne du rôle de médiateur. Notre intérêt est d'autant plus important qu'actuellement un projet de loi est en cours de discussion au parlement pour modifier ses attributions et pour savoir si son rôle doit se limiter à un rôle de consignation des positions ou s'ouvrir à une approche plus « médiationnelle ».

1. La procédure d'enquête publique

1.1 L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP)

La procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, comme son nom l'indique, permet, aux personnes intéressées, d'être informées d'un projet d'aménagement ou de travaux et de pouvoir exprimer leur avis sur l'ensemble des caractéristiques mais également sur les impacts de ce dit projet. Apparue dès les années 1810, cette procédure garantissait la défense du droit des propriétaires face à une expropriation. Un peu plus tard, en 1833, l'État introduisit l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP). En effet, cette dernière est rapidement devenue nécessaire dans la mesure où le droit de propriété, droit naturel, inaliénable et sacré de l'Homme figurant dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, pouvait être remis en cause. Désormais dès lors qu'un projet dit « d'utilité publique » doit faire l'objet d'une expropriation, une enquête préalable à la DUP doit être réalisée. En 1959, l'enquête préalable à la DUP fut réformée et simplifiée afin de poursuivre son premier objectif à savoir la défense du droit des propriétaires et la validation des projets de l'administration. En 1977, J. Chirac, alors premier ministre, venait présenter à l'ensemble des autres ministres et aux Préfets, le renouveau de l'enquête

¹ Dictionnaire Larousse

publique. S'appuyant sur l'intérêt croissant du public aux questions d'aménagement de cadre de vie et de protection de l'environnement, il impulse alors ce renouveau² en améliorant l'adéquation entre l'information sur les projets conçus par les pouvoirs publics et la meilleure connaissance de ces derniers des besoins des habitants. Afin de pouvoir faire appliquer, les différents aspects de cette procédure renouvelée, Chirac recommande « *de veiller à ce que cette procédure soit précédée d'une concertation permettant d'obtenir le nécessaire consensus préalable, d'une part avec les élus locaux et, d'autre part avec les différentes administrations concernées par le projet*³ ». Par ailleurs, cette enquête a fait l'objet d'une codification l'intégrant au Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Art. L.110-1 et suivant). Portée principalement par un objectif d'information, cette procédure s'apparente ainsi au processus du « débat public » qui reste tout à fait distinct de celui de la « médiation » (Ruegg, Mettan et Vodoz, 1992).

Pour simplifier, la DUP est donc une procédure administrative qui permet de réaliser une opération d'aménagement (écoles, lotissements...) sur des terrains privés, en les expropriant (précisément pour cause d'utilité publique). Cette DUP est obtenue à l'issue d'une enquête préalable d'utilité publique. Cette dernière concerne les aménagements et les travaux susceptibles de porter atteinte à l'environnement et c'est le Préfet qui lance cette enquête visant à recueillir l'avis de toutes les personnes intéressées. Maintenant intéressons-nous à l'enquête publique environnementale dans laquelle un commissaire enquêteur est aussi désigné, à la demande de l'autorité organisatrice de l'enquête, non par le Préfet mais par le président du tribunal administratif du ressort duquel doit être réalisée le projet. Il est notamment chargé, dans le cadre d'une mission de service public, de donner un avis favorable ou défavorable sur tout projet d'aménagement.

1.2 L'enquête publique environnementale

Le 12 juillet 1983, la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite « Loi Bouchardeau » a permis d'ouvrir le champ des

enquêtes publiques à des opérations susceptibles d'affecter l'environnement. On compte désormais deux catégories d'enquêtes : l'enquête publique prévue par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, précédemment évoquée, et l'enquête publique dite : « environnementale », prévue par le Code de l'environnement. A l'instar des enquêtes publiques relatives à une expropriation, les enquêtes publiques en matière d'environnement ont pour objet d'assurer l'information du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers. Toutefois contrairement aux enquêtes publiques relatives à une expropriation, elles doivent se tenir dès qu'un projet, un plan ou un programme est susceptible d'affecter l'environnement⁴. L'objectif est le suivant : toutes les observations et propositions parvenues durant le délai d'enquête doivent être intégrées par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Ces orientations et directives gouvernementales issus des lois Bouchardeau ont désormais démontré que la procédure d'enquête publique doit intégrer une phase de concertation préalable qui pourrait s'apparenter sur plusieurs aspects à une médiation environnementale multilatérale. Comme le rappelle Allain, « *la médiation environnementale est indissociable de l'idée de concertation en France* » (*supra*). En effet, cette médiation associe les personnes intéressées et les autorités organisatrices, mais demeure de notre point de vue empreint par une logique davantage verticale qu'horizontale. Les projets qui doivent faire l'objet d'une enquête publique dépendent de plusieurs critères et seuils. Ces derniers, à l'inverse de ceux soumis à la saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), sont listés dans un tableau annexé à l'article R122-2 du Code de l'environnement. On y retrouve notamment les fameuses installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE⁵) telles que les éoliennes, les grands élevages bovins, les unités de méthanisation ou encore les carrières. Sont également concernés, les centrales photovoltaïques, les grands terrains de camping et tout autres projets entraînant la création de surfaces conséquentes ou plus surprenant les crématoriums.

² En juin 1972 a lieu la première conférence des Nations unies consacrée aux questions d'environnement (Stockholm). Elle place pour la première fois les questions écologiques au rang de préoccupations internationales.

³ Directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques

⁴ Pour des raisons de commodité et de simplification nous n'évoquerons pas ici la procédure peu usitée dite mixte (expropriation publique et impact sur l'environnement) qui prévoit que le préfet saisit le président du tribunal administratif afin qu'il désigne le commissaire enquêteur.

⁵ Installations classées pour la protection de l'environnement.

**Ouverture de l'enquête publique →
Recueil des avis → Enquête préalable →
Rapport d'enquête**

Afin de pouvoir justifier le rôle qu'est susceptible de jouer la médiation environnementale, il convient de distinguer les étapes d'une procédure d'enquête publique. Ces dernières sont prévues et encadrées par le Code de l'environnement. Il est notamment prévu, qu'après le dépôt du dossier par le maître d'œuvre, le CE est désigné par le tribunal administratif, puis la consultation du public (d'une durée d'au moins 30 jours). Par la suite, la loi prévoit (art. R 123-18 du Code de l'environnement) la rédaction d'un procès-verbal de synthèse par le CE et la transmission au porteur de projet afin que celui-ci apporte d'éventuelles observations. Cette synthèse ne doit pas en principe comporter les commentaires personnels du CE qui doit rester impartial, consigner les préoccupations exprimées mais conclure en donnant un avis favorable, avec réserve, ou défavorable. Il s'agit d'un avis simple⁶, qui enjoint néanmoins les porteurs du projet (maître d'ouvrage) à apporter une réponse écrite sur ses remarques.

Comme précédemment évoqué, l'objectif premier d'une enquête publique est d'informer les personnes susceptibles d'être concernées par un projet ayant un impact sur l'environnement. Dans les faits, on constate que les enquêtes publiques qui entraînent le plus de réactions sont celles qui ont été largement reprises et relayées par la presse. En effet, on peut regretter le fait que certaines personnes, pourtant concernées par un projet environnemental, ne soient pas informées. De surcroît, la majorité des projets réalisés localement ne rentrent pas dans les critères entraînant la saisine de la CNDP. Cette dernière est exclusivement saisie pour des projets de grande envergure et dont les coûts de financements sont extrêmement importants. Par exemple, il s'agit de la création d'autoroutes ou d'équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques dont le coût de création est supérieur à 150 millions d'euros. Par conséquent, le débat public, procédure de participation et d'information qui intervient en amont de l'engagement des études préliminaires à l'ouverture de l'enquête publique, n'a pas lieu. Dans ce contexte, le rôle des élus locaux prend ainsi toute son importance. Certains projets font effectivement

l'objet de réunions d'information en amont entre les porteurs du projet et la population locale, toutefois ces dernières ne sont que des initiatives locales ne prenant pas la forme d'une procédure réglementée juridiquement.

On ne peut que confirmer le fait que la procédure d'enquête publique ne doit pas être considérée comme un outil de médiation environnementale dans la mesure où celle-ci se cantonne à un rôle d'information et de consultation et non de concertation et de négociation. De surcroît, il est important de souligner qu'en matière d'urbanisme, dans le cadre de la délivrance de permis de construire ou d'aménagement, la procédure d'enquête publique intervient en fin de procédure. Les plans du projet et les différentes études dont celles afférentes à l'impact sur l'environnement ont tous déjà été analysés par les organismes spécialisés en la matière (inspecteurs de l'environnement). Dans les faits, on constate que des modifications sont apportées en amont de l'enquête publique, mais ces modifications se font à la marge et n'entraînent, en principe, pas de changements substantiels du projet. Seules, les initiatives locales, qu'elles émanent d'élus ou plus particulièrement d'associations ou de collectifs qui se forment afin de s'opposer à un projet, peuvent avoir un impact dans la phase de concertation. On constate que la concertation apparaît comme étant fortement déficiente dans le cadre de projets importants. Les remarques ou avis des particuliers émis isolément n'entraînent que très rarement une modification du projet. De même, de façon générale, les avis ne sont intégrés par un porteur de projet seulement lorsqu'un recours est susceptible d'être exercé. Afin d'anticiper, la relation conflictuelle existante entre parties, l'objectif est de concilier les avis. Cela ne saurait se faire sans la personne, la structure ou l'organisme intervenant entre médiés, c'est à dire le médiateur.

2. Le commissaire enquêteur (CE) : un profil de médiateur environnemental à repenser

2.1 Le rôle et les missions du C.E

La loi n°2016-1060 introduit la notion de « garant » dont la mission est codifiée à l'article L121-1-1 du Code de l'environnement : *« Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité et veille notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à*

⁶ Il s'agit d'un avis qui possède les mêmes caractéristiques que l'avis facultatif, l'autorité compétente pour prendre la décision peut décider ou non de suivre cet avis

la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions. Il veille à la diffusion de l'ensemble des études techniques et des expertises présentées par le public au cours de la procédure de participation. ». La liste des garants est dressée par la CNDP, mais qu'en est-il lorsque celle-ci n'est pas saisie et que le débat public n'a pas lieu à l'instar de nombreux projets locaux ? Le commissaire enquêteur joue-t-il ce rôle lors de la procédure d'enquête publique ? Peut-on assimiler le rôle d'un commissaire enquêteur à celui d'un médiateur ?

En matière d'urbanisme, bien qu'ayant un impact considérable sur l'environnement, de nombreux projets ne font pas l'objet de procédures de débat public ou de concertation préalable, du moins prévus réglementairement. Comme déjà évoqué, c'est notamment le cas de projets industriels dont le coût des bâtiments, infrastructures, équipements est inférieur à 150 millions d'euros (article R121-2 du Code de l'environnement). Par conséquent, sont concernés la majorité des projets locaux, dont certains sont susceptibles d'affecter ou d'occasionner des nuisances de natures diverses : fluviales, atmosphériques, toxiques, etc.

L'enquête publique en amont de projets ayant un impact sur l'environnement est donc administrée par un CE. Ses missions principales, encadrées par le Code de l'environnement sont de conduire l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. Il permet au public de faire parvenir ses observations et propositions et reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique à la demande de ce dernier. S'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, il peut demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public. Il a également la possibilité de visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants ; entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile. Enfin, il lui revient d'organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.

2.2 Des principes communs à celui d'un médiateur ?

De manière générale, le médiateur se définit comme quelqu'un « *qui s'entremet entre des personnes ou des partis ayant des différends pour tenter de les faire parvenir à un accord ou à un accommodement* ⁷ ». Comme le souligne Ben Mrad (2006, p.65), son rôle se fonde sur plusieurs principes incontournables. En effet, l'auteur précise que « *si le contenu des négociations et des accords n'est pas totalement indépendant des appartenances sociales des médiateurs et des médiés, les principes d'équité, de neutralité et de responsabilisation ont le mérite d'atténuer, par leurs actions conjuguées, les différences de position de l'ensemble de ces acteurs.* ». Il ajoute (*ibid.*, p.59) que l'indépendance personnelle et institutionnelle du médiateur et de la médiation contribue à l'accomplissement de ces principes. On retrouve d'ailleurs ces principes dans la totalité des codes déontologiques francophones existant (ANM, APMF, FSM, ROM⁸). Mais avant d'aborder l'analyse de la compatibilité de certains principes de médiation avec les missions actuelles du CE, il nous semble nécessaire de montrer que la possession d'une expertise technique n'est pas pour ce professionnel une obligation et que son intervention pourrait s'inscrire dans une conception généraliste de la médiation.

L'expertise technique une compétence nécessaire ?

Dans les faits, à l'échelon local, les projets faisant l'objet d'enquête publique environnementale sont souvent des projets relatifs aux énergies renouvelables : éoliennes, unités de méthanisation, centrales photovoltaïques, etc. Ces derniers sont par nature le fruit de la conciliation de technicités évidentes qui évoluent à une vitesse assez impressionnante. C'est le cas de l'énergie photovoltaïque dont le coût des panneaux a été divisé par 3 en 10 ans. Le CE est rarement un expert technique bien qu'il doive être en mesure de comprendre les enjeux environnementaux qui figurent dans les études d'impacts. Ces études, qui peuvent facilement coûter jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'euros répertorient l'ensemble des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. Il s'agit par exemple d'une estimation des types et des quantités de

⁷ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

⁸ Respectivement, Association nationale des médiateurs, Association de promotion de la médiation familiale, fédération suisse des associations de médiation, Rassemblement des organisations de la médiation...

résidus et d'émissions attendus, tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation, et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement. Ce sont les administrations et notamment la Mission régionale d'autorité environnementale qui feront office d'expert. Le CE se base sur leur avis et ne porte en aucun cas la casquette de spécialiste. Par conséquent, il doit disposer de simples connaissances générales du domaine abordé. Dans une perspective d'intégration de la médiation dans les fonctions du CE, il apparaît que l'on se dirigerait plutôt vers une conception non spécialisée de la médiation. Autrement dit, la formation du CE-médiateur serait donc proche d'une **conception généraliste** de la médiation ne nécessitant pas de connaissances techniques particulières relatives aux problématiques d'aménagement ou de travaux ayant un impact environnemental.

L'indépendance

Intéressons-nous maintenant au **principe d'indépendance** qui se définit par l'absence de toute pression ou subordination humaine ou institutionnelle sur la médiation. Dans le cadre d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), c'est le préfet qui désigne le CE sur une liste nationale établie par le ministère de l'équipement ou sur une des listes départementales établies annuellement par lui et d'autres préfets. De même dans le cadre d'une enquête de type Bouchardeau (médiation environnementale), les CE sont nommés parmi une liste établie par une commission départementale. Cette dernière, présidée par le président du tribunal administratif, gage d'indépendance (bien qu'il soit nommé par décret du Président de la République), se compose de 9 personnes dont 7 sont nommées directement par le Préfet de département. L'arrêt de la liste se fait notamment en fonction « *de leur compétence et de leur expérience, parmi les personnes qui manifestent un sens de l'intérêt général, un intérêt pour les préoccupations d'environnement, et témoignent de la capacité d'accomplir leur mission avec objectivité, impartialité et diligence* »⁹. La nomination des CE est donc fortement liée ou du moins indirectement, aux directives d'une seule personne : le Préfet de département. De surcroît, cette liste est révisée annuellement afin de s'assurer que les CE remplissent toujours les conditions pour exercer leurs

missions. La question suivante posée par Allain (*supra*), dans ce contexte paraît alors tout à fait légitime : « *Compte tenue de l'implication fréquente de l'État et des collectivités territoriales dans les situations de conflits environnementaux alors qu'elles sont censées être garantes de l'intérêt général, qui peut assurer l'indépendance du médiateur ?* ». Dans la mesure où le CE est nommé par une commission départementale, et que les conditions de nomination font l'objet de nombreux débats, le principe d'indépendance pourrait facilement être remis en cause. Il est régulièrement reproché aux commissaires enquêteurs, pour la plupart des anciens fonctionnaires à la retraite, d'avoir un intérêt limité pour les problématiques environnementales et surtout de travailler sous l'égide du préfet.

L'impartialité et la neutralité

Le principe d'impartialité se décline notamment par le fait que « *le médiateur s'oblige à ne pas prendre parti ni privilégier l'une ou l'autre des personnes en médiation. Il s'interdit d'accepter une médiation avec des personnes avec lesquelles il a des liens d'ordre privé, professionnel, économique, de conseil ou autre* »¹⁰. En l'état et au regard des missions du CE, ce principe nous paraît difficile à appliquer dans ce contexte de l'enquête publique environnementale. Les qualités requises de ce dernier sont consignées par la Compagnie Nationale des Commissaires enquêteurs (CNCE¹¹). Il apparaît que le CE est une « *personne qui a le souci de l'intérêt général et qui dispose d'une certaine expérience dans le domaine afin de pouvoir renseigner le public, apprécier la portée de ses observations, et prendre position en connaissance de cause tout en ayant connaissance du cadre juridique de l'enquête publique* ». On l'aura compris, la prise de position qui caractérise l'activité du CE est contradictoire avec le principe même d'impartialité, mais aussi dans une certaine mesure avec le principe de neutralité propre à la médiation.

En effet, à l'inverse du garant environnemental, dont la neutralité est prévue par le Code de l'environnement, celle du CE n'est rappelée que dans un « *mémento pratique* »¹² réalisé par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE). On retiendra la définition suivante de

¹⁰ Code nationale de déontologie du médiateur (ROM, Rassemblement des organisations de la médiation).

¹¹ Cette instance regroupe et fédère, à l'échelle nationale française, les enquêteurs reconnus aptes à conduire des enquêtes publiques.

¹² CNCE, « *mémento pratique du commissaire enquêteur* », 2018.

⁹ Article R123-41 du Code de l'environnement.

la neutralité : « *caractère, attitude d'une personne, d'une organisation, qui s'abstient de prendre parti dans un débat, une discussion, un conflit opposant des personnes, des thèses ou des positions divergentes*¹³ ». La neutralité implique pour le CE de ne pas influencer les parties afin de leur faire adopter une solution, quand bien même cette solution serait celle qui pourrait lui paraître la plus raisonnable ou la plus équitable. Comme l'indique le code national de déontologie du médiateur, ce dernier « *accompagne les personnes dans leur projet, sans faire prévaloir le sien*¹⁴ ». S'agissant de cet accompagnement, les textes et les codes de bonnes conduites du CE soulignent que l'accompagnement dans la prise en compte des doléances des différents acteurs impliqués est empreint d'une certaine neutralité. Par contre, le fait d'émettre un avis à l'issue de son intervention l'éloigne de ce même principe. Pour autant cette attribution n'en fait pas pour autant un arbitre dont le but est de trancher un litige, mais plutôt un conciliateur auquel on attribue traditionnellement un pouvoir de proposition affirmé. En effet, cet avis ne revêt que la qualité d'un avis simple, autrement dit il n'est pas obligé d'être réglementairement suivi par l'autorité compétente en charge de délivrer l'accord final (Maire, Préfet). En France, ces trois dernières années, on dénombre en moyenne entre 5000 et 7000 enquêtes publiques, le nombre d'avis défavorables de CE oscillent entre 3 et 4 %. D'ailleurs, on peut estimer recevable l'argument des associations de défense de l'environnement qui jugent souvent les CE peu critiques à l'égard des projets présentés.

L'énoncé d'un avis : un obstacle à la médiation ?

Au regard notamment de ces taux sur la nature des avis, l'activité des CE pourrait être interrogée si elle devait intégrer des missions de médiation. Bien qu'il émet un avis, ce dernier ne saurait se mettre à dos, une administration entière et son « employeur » aux motifs de pouvoir construire une légitimité non pas sur une autorité administrative mais sur une reconnaissance des personnes impliquées dans le projet environnemental. Ainsi, dans le cadre de la réalisation de ses conclusions son rôle pourrait se centrer beaucoup plus sur la facilitation du dialogue, le rapprochement des points de vue et la consignation des arguments de chacun. On ne saurait rappeler le projet « Inspira » en Isère, qui consistait à étendre la zone industrialo-

portuaire dans la continuité de la plate-forme chimique occupée par plus d'une dizaine d'entreprises SEVESO (sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs). L'enquête publique en découlant, et diligentée par une commission d'enquête (plusieurs commissaires enquêteurs), aboutit à un avis unanimement défavorable de cette dernière. La pollution générée, les atteintes à la biodiversité d'un site classé natura 2000 et la proximité des riverains ont notamment permis de motiver le caractère de cet avis. Malgré cet avis défavorable, qui comme nous l'avons souligné n'est qu'un avis simple, le Préfet autorisera cette extension. Peu après, le président de la commission d'enquête fut radié de ses fonctions de CE en raison de son manque d'impartialité¹⁵. Bien que contestable, cette décision a mis en avant les limites de l'indépendance à toute épreuve, pourtant prônée par les autorités administratives, d'autant plus dans la procédure de l'enquête publique.

Dans les faits, les projets sont souvent soutenus par l'État, que l'on entend ici par sa définition juridique et non sociologique. Ce soutien indirect se traduit par des subventions qui peuvent être attribuées par les conseils régionaux et départementaux mais également par des avantages fiscaux. Il serait toutefois peu opportun de réduire l'appui de l'État au simple aspect économique. L'aspect de préservation de l'environnement et l'aspect social relatif à la création d'emplois et à l'attractivité d'un territoire, restent également prépondérants dans les orientations de l'État.

Ainsi, la procédure d'enquête publique, en l'état n'a pas lieu d'être assimilée à un outil de la médiation environnementale. En effet, celle-ci se cantonne plus à un rôle d'information et de consultation, avec consignation d'un avis, qu'à une concertation, une négociation ou à une facilitation des échanges. Toutefois, lui associer une phase de concertation permettrait de considérer ce processus administratif comme un outil non négligeable de la médiation environnementale. Les projets, ayant un impact sur l'environnement étant sources de contentieux administratifs assez récurrents, ont pour la plupart des objets assez similaires (pollutions, nuisances, salubrité et sécurité publiques). Il conviendrait donc d'intégrer la seule phase de concertation afin de limiter ces contentieux, sans que cela ne soit toutefois la seule solution. Le rôle du CE,

¹³ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.

¹⁴ Code nationale de déontologie du médiateur (ROM, Rassemblement des organisations de la médiation).

¹⁵ <https://www.placegrenet.fr/2019/05/28/inspira-isere-amenagement-justice/244389> [consulté le 25 mai 2020]

dans ses principes, rappelle étroitement celui du médiateur : indépendance, équité et neutralité qui sont les ingrédients d'une enquête publique efficiente. A l'instar du médiateur, il n'est pas un spécialiste et par conséquent ne saurait s'apparenter à un expert malgré des connaissances certaines, notamment des procédures administratives. Il n'est ni influenceur, ni force de proposition. Il doit toutefois s'accoutumer du langage technique environnemental afin de pouvoir juger des conséquences sur l'environnement évaluées par les porteurs de projet.

Conclusion

Dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018, une expérimentation du remplacement de l'enquête publique par la participation du public par voie électronique (PPVE) dans deux régions (Bretagne et Hauts-de-France) a été lancée. Cette dernière, dont l'objectif est : « de simplifier la procédure de l'autorisation environnementale » entraîne notamment la disparition du CE. Au niveau des attributions des CE, se pose la question de savoir s'ils doivent se limiter à consigner les observations des parties impliquées ou exercer un véritable rôle de médiateur, facilitateur de dialogue. Comme la plupart des médiateurs en

activités dans les autres champs d'intervention (pénal, social, familial, etc) le commissaire enquêteur exerce à temps partiel. Ne peut-on pas examiner les possibilités de passerelles entre ces divers acteurs et notamment réfléchir à des modalités de co-médiation en présence de médiateurs qualifiés aux côtés de ses commissaires enquêteur ? Il est aussi possible d'identifier les accommodements et les rapprochements de ces deux types d'intervention. Toutefois, pour envisager de renforcer les processus participatifs dans « l'enquête » et le débat public. Ces rapprochements ne doivent pas s'opposer aux principes incontournables et consubstantiels de la médiation. Dans cette perspective, il est, de notre point de vue particulièrement indiqué que les fédérations nationales respectives des commissaire-enquêteurs (CNCE) et des médiateurs (ANM, ROM...) puissent construire des alliances dans le but d'œuvrer au bien commun, dont l'environnement en constitue, aujourd'hui plus que jamais, l'une des composantes essentielles.

Notes bibliographiques

Sommaire

La Médiation environnementale au temps des changements climatiques

Par Louise OTIS
médiateur

juge administratif international

L'urgence climatique et l'irréversible tragédie qui guette la terre dépassent les frontières étatiques nous obligent à redéfinir les moyens de coordination et de conciliation entre les États souverains. Plus que jamais la négociation et la médiation s'imposent dans la conception de nos modèles d'intervention.

Nous avons dépassé le stade de l'immédiateté. Nous sommes sur le point de dépasser l'état d'urgence car il s'agit maintenant de la survie des espèces vivantes.

Jour après jour les effets de l'action climatique se produisent à tel point qu'on a fini par s'y habituer comme une succession de faits divers. Comme si la fatalité du désastre habitait maintenant l'inconscient collectif des habitants de la Terre.

L'extraction des ressources a triplé depuis 30 ans et 70% de l'énergie mondiale provient encore des combustibles fossiles. Les

émissions de carbone continuent de croître, les températures sont plus élevées que jamais et les feux de brousse et de forêt embrasent les continents. La fonte des glaciers annonce des inondations sans mesure et les océans sont devenus le réceptacle de 8.8 millions de tonnes de plastique à chaque année. Selon l'agence de l'ONU pour l'environnement, d'ici 2050, il y aura plus de plastique que de poisson dans les mers.

De plus, le niveau de mercure et de substances toxiques augmentera avec la fonte des glaciers et du pergélisol. Le pergélisol des régions arctiques et boréales contient entre 1460 et 1600 milliards de tonnes de carbone sans compter les virus et bactéries qui, une fois libérées, engendreront des catastrophes sanitaires. Le dernier rapport du GIEC est alarmant.

L'année 2020 sera sans doute l'une des plus importantes pour le climat. Ce sera ou l'*Annus horribilis* ou alors l'année de rédemption par la révision des engagements des pays selon l'Accord de Paris. Nous avons encore le choix.

En décembre 2015, les parties sont parvenues à un accord historique- l'accord de Paris- issu de longues négociations- pour lutter contre les changements climatiques et poser les actions visant à parvenir à un avenir à faible intensité de carbone.

Même si les objectifs posés dans l'Accord des Nations sont volontaires, il reste que les pays se sont engagés à rendre compte de leur politique sur le climat et de leurs résultats et à participer aux bilans collectifs des efforts mondiaux. Cette obligation de transparence reste sans doute le point de solidité de l'accord car on sait qu'il n'existe encore aucun Tribunal International de l'environnement ni aucun mécanisme coercitif pour assurer le respect des cibles qui demeurent des engagements volontaires.

L'accord établit la collaboration et la coopération entre les pays signataires. Les ententes ne pourront émaner que du consensus. Le temps est sans doute venu de changer les manières de parvenir au consensus.

Les 30 dernières années de négociations ont produit, en 2015, l'accord de Paris qui demeure la pièce angulaire de l'orientation climatique des nations. Que la COP25 serve à une chose : préparer les futurs sommets mondiaux.

Dans ce contexte examinons quelques voies d'approche.

Il va falloir accentuer la collaboration et la coopération avec une efficacité démesurée, extraordinaire, afin de créer de nouvelles voies d'accès vers un contrat social mondial. Le premier sans doute.

Le temps est donc venu d'inclure les grands médiateurs dans les négociations environnementales mondiales. Nous n'avons plus le luxe des longues négociations face -à-face comme nous le faisons depuis 30 ans. La crise environnementale que nous vivons maintenant est complexe et dynamique en ce qu'elle évolue rapidement. On ne peut rester amarré aux méthodes traditionnelles de négociation qui ne sont plus adaptées à un contexte évolutif qui commande un processus décisionnel accéléré. Combien de temps sera consacré à tenter de régler l'article 6 de l'Accord sur les modalités d'échange de crédits de carbone entre pays?

Il faut inclure des tiers neutres, impartiaux et indépendants pour diriger, activer et

accélérer les négociations. Des médiateurs rompus à la négociation neutre qui ont déjà conduits des centaines de médiations. Des médiateurs qui ont voyagé aux confins de l'âme humaine toute leur vie professionnelle et qui en connaissent les moindres recoins. Ceux et celles qui savent lire les hésitations, le langage du corps, les inflexions de la voix. Ceux et celles dont le métier est de dénouer les impasses.

Il faut créer une équipe de pointe de Médiateurs Environnementaux, sous l'égide d'une Organisation représentative pour affronter la prochaine décennie : des médiateurs fiscaux pour la refondation de la fiscalité internationale à des fins environnementales, des médiateurs terrain assistés de scientifiques, pour les populations déplacées à la suite d'inondations, de cataclysmes, de désertification, des médiateurs de gouvernance pour la coordination entre États et entreprises. Une équipe solide, mobile, qui travaille et se déplace en temps réel. *A Real Time Strategy team.*

Depuis la fin des années 70, éclairés d'un cheminement empirique solide et nourris de la réflexion des penseurs du Droit nous savons que la Médiation recouvre un phénomène transcendant dans l'histoire du droit moderne. La médiation constitue, à toutes fins utiles, une refondation de la justice informelle.

En 2016, j'ai été invité au lancement d'un ouvrage dédié à ce type de médiation : Le guide des médiateurs face aux conflits environnementaux. Conçu et publié par l'UNEP (l'Agence des Nations unies pour l'environnement), ce guide s'adresse aux médiateurs professionnels. Il décrit les études de cas- terrain dans les pays affligés par des désastres environnementaux et ce, sur tous les continents. L'on ne s'improvise pas médiateur. La médiation est une profession et souvent un art.

Comme j'avais conduit des médiations dans des conflits environnementaux, au niveau canadien, on m'a demandé de communiquer ma propre expérience afin de faire le parallèle entre la médiation nationale et internationale.

Nous savons que les médiateurs des Nations Unies travaillent dans le cadre de la Charte des Nations Unies et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et aussi des Bulletins du Secrétaire général. Ces outils normatifs donnent une légitimité au processus de médiation.

Ce qui m'a étonné, cependant, est de réaliser que dans le domaine spécifique des conflits environnementaux, il existe un territoire

commun entre la médiation nationale et internationale. Nous appliquons les mêmes techniques de médiation et nous préparons nos dossiers de la même manière. Une phase d'évaluation qui est une phase préparatoire qu'on nomme pré-médiation. Puis, la médiation elle-même qui est une négociation menée par des tiers neutres. Finalement, la phase d'implantation lorsqu'une entente est conclue.

Dans le guide de UNEP on lit toutefois : *"...Despite its promise, mediation has been under-used by the international system in addressing disputes over natural resources...The international system still lags behind in acting on opportunities for proactive use of mediation as a tool ..."*

Il faut désormais rattraper le temps perdu dans des négociations face-à-face menées par des parties opposées. Nous n'avons plus le temps des mots inutiles et redondants, des négociations fondées sur des positions fermes et des concessions qui prennent des mois.

Je pense ici aux populations qui sont déplacées maintenant et à celles qui le seront cette année et au cours de la prochaine décennie. Les réfugiés climatiques sont désormais le visage humain du changement climatique. Oxfam montre que les catastrophes imputables aux changements climatiques ont été le principal facteur de déplacements internes au cours de la dernière décennie, forçant quelque 20 millions de personnes par an à quitter leur foyer.

Les questions délicates de l'aide financière et technique à apporter aux communautés et de la relocalisation des populations dans des pays ou territoires souvent hostiles à leur venue, appelle la médiation en temps réel par des experts formés à ces problématiques.

Que nous le voulions ou non, nous voilà tous et toutes ensemble dans un conflit avec la planète terre et nous allons devoir redéfinir notre rapport au monde avec humilité. Et surtout, redécouvrir, avec amplitude, la solidarité et le partage.

Nous sommes désormais irrémédiablement liés pour les décennies qui viennent. Albert Jacquard a écrit: « Je suis les lieux que je tisse avec les autres ».

Dans la langue algonquienne, l'une des premières nations québécoises, on dit *Mamidosewin*, ce qui signifie : « Nous marchons tous ensemble vers une destination commune ». Cette destination est la restauration de la planète terre pour ceux et celles qui nous suivront.

Il faudra réduire les émissions de CO2 de 7,6% par an, à partir de 2020 jusqu'en 2030, pour atteindre l'objectif de limiter le

réchauffement à 1,5% par rapport à l'ère pré industrielle.

La révision des engagements par les pays se fera en 2020 selon l'Accord de Paris. A ce jour, seuls 68 pays acceptent de revoir leurs engagements de réduction des émissions de CO2 à la hausse et ils ne représentent que 8% des émissions mondiales

[. Sommaire](#)



TEMOIGNAGE

La médiation sur le projet de Parc Naturel Régional du Mont-Ventoux

Michel SAPPIN
Médiateur de la Région Sud
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Préfet de Région Honoraire

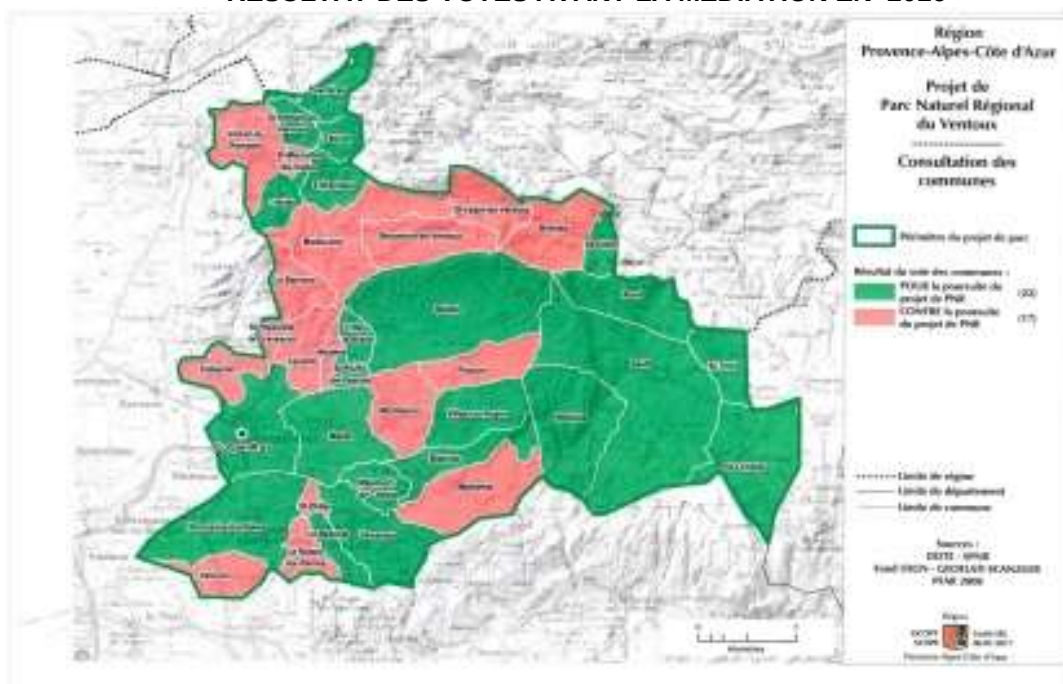
Le très emblématique projet de PNR du Ventoux proposé et discuté depuis de longues années est dans l'impasse à l'été 2016.

Les votes des 39 communes et 5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur ce projet ont donné des résultats à peu près équivalents entre les partisans du Parc Naturel Régional et ses détracteurs :

- 56,8% sont pour
- 43.2% sont contre.

L'analyse de ces pourcentages est complexe car le problème majeur vient du fait que ce sont les communes du cœur du Ventoux qui sont contre le PNR. Peut-on créer un Parc Naturel Régional sans leur adhésion ?

COMMUNES DU TERRITOIRE DU PROJET PNR DU MONT-VENTOUX
RESULTAT DES VOTES AVANT LA MEDIATION EN 2016



Cette première carte met en évidence la barrière historique « anti-parc » constituée des 9 communes les plus concernées par le Mont-Ventoux, et qui pour certaines ont une limite directe ou une partie du Ventoux sur leur territoire.

1-La demande de médiation.

Le nouveau Président de la Région, Christian Estrosi, ne veut pas imposer localement un label de préservation du patrimoine naturel, encore perçu négativement souvent sur des informations

erronées, mais surtout basées sur des modèles de PNR d'il y a 30 ans et dont les frais de gestion n'ont plus rien à voir avec le fonctionnement des parcs d'aujourd'hui.

Le Président de la Région souhaite l'harmonie sur ses territoires régionaux. IL attend une unanimité sans équivoque sur un équipement de cette envergure qui va modeler, aménager et animer le territoire du Ventoux sur les 15 ans à venir. De nombreuses autres régions françaises sont candidates pour obtenir ce classement et prendraient bien la place du projet du PNR du Ventoux.

Christian Estrosi décide alors de me confier une mission qui correspond dans l'esprit à ma fonction de Médiateur de la Région, que j'exerce depuis avril 2016.

Sa demande est claire, je dois parvenir à mettre d'accord une majorité non contestable d'élus locaux qui doivent être les acteurs du projet de protection du Ventoux. Il s'agit donc bien d'une mission de médiation qui porte sur un sujet environnemental, mais dans ce cas particulier, je dirais aussi politique. Je dois renouer les échanges sur ce territoire car le PNR du Ventoux est un sujet de discorde depuis plus de 15 ans.

Connaissant bien cette région où j'ai exercé, je suis néanmoins sans a priori sur le sujet, je ne suis pas un élu, et j'ai le souci du respect de l'écoute sur les avis de chacun. Aujourd'hui Préfet de Région Honoraire, ma longue carrière dans le corps préfectoral et dans les territoires me permet de bien connaître les préoccupations des maires et des citoyens et de pouvoir apporter un apaisement dans les débats.

En mai 2017, Renaud Muselier succède à Christian Estrosi et me confirme tout son intérêt pour cette mission qu'il me demande de poursuivre et de finaliser par des préconisations.

2 – le déroulement de la médiation

Ma méthode de travail a porté :

Sur le contact, les rencontres et discussions avec les élus et le mouvement associatif.

La première des missions était de montrer l'intérêt de la Région aux habitants et élus du territoire concerné par le projet : toutes les rencontres ont été organisées sur le territoire du futur parc et chaque maire a été visité dans sa mairie.

C'est la Région qui est allée vers eux, bien évidemment après avoir travaillé le sujet avec le Président du Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Équipement du Mont Ventoux, son équipe en charge du projet et évidemment l'élue régionale, Madame Jacqueline Bouyac, déléguée aux Parcs naturels.

Mais ensuite ces rencontres se faisaient sans élu ou technicien du SMAEMV.

La principale association de protection de l'environnement **France Nature Environnement** a été par son travail de pédagogie, une alliée précieuse.

2) Sur l'information, en tenant compte des préoccupations recueillies et précisées, des questionnaires avaient été préparés.

L'un à destination des maires et élus et l'autre pour les partenaires économiques implantés dans le Ventoux, les chambres consulaires, le mouvement associatif culturel et sportif dont la fédération de chasse.

Outre les résultats précieux, ainsi remontés, il a vraiment été prouvé à l'ensemble des interlocuteurs que les élus régionaux souhaitaient avoir l'avis de tous les acteurs du territoire.

Je me suis rapidement aperçu que les connaissances des élus locaux sur les statuts avec la réglementation des parcs étaient souvent incomplètes, même parfois fausses car datant des parcs qui avaient plus de 20 ans et dont la gestion n'avait plus rien à voir avec les récents PNR. Au cours des rencontres, la remise à niveau des données actuelles a été essentielle.

Ce travail a été complété par des réunions techniques conduites avec le SMAEMV, la Conseillère régionale, déléguée aux Parcs naturels régionaux et les techniciens de la Région, qui ont permis de retravailler le projet de charte du PNR pour mieux tenir compte des attentes de chacun.

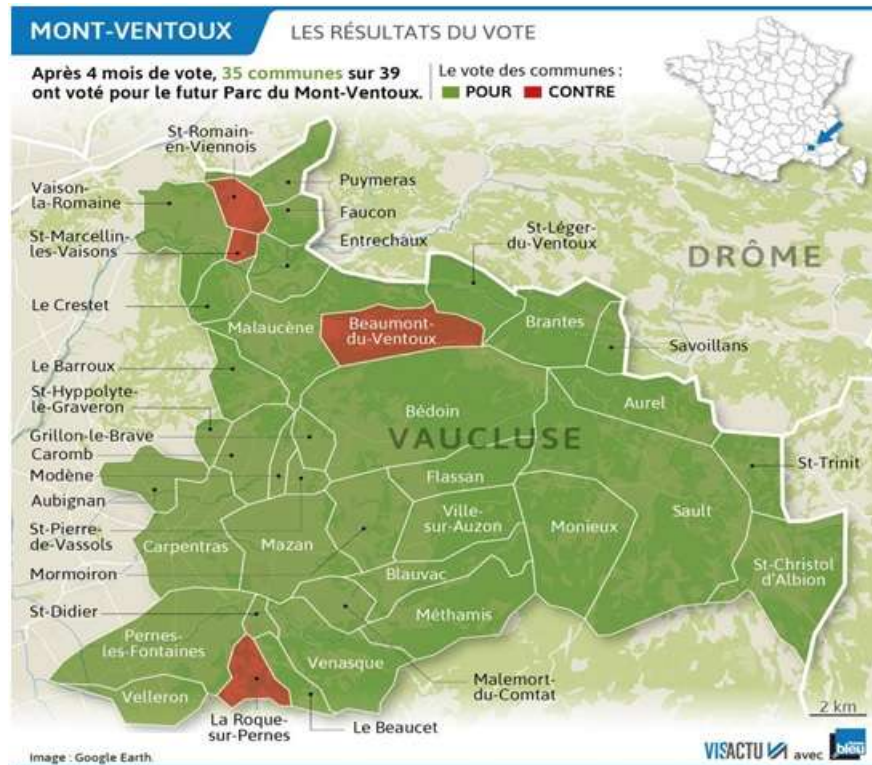
Une de mes propositions principales a consisté à la mise en valeur des préoccupations de la dizaine de communes qui constituent le cœur du futur parc et qui craignaient d'être dépossédées de « leur Ventoux ». Pour les rassurer et leur permettre de changer de position, j'ai inventé un **modèle de gouvernance les rendant incontournables dans le processus décisionnel sur des projets sensibles notamment environnementaux.**

Le rôle de la médiation est aussi de proposer des formules personnalisées permettant de mieux prendre en compte les préoccupations des acteurs les plus proches du terrain et qui y vivent au

quotidien. Il a servi de base à la prise de décision et à la poursuite des travaux menés par les services.

L'essentiel de mes propositions a été repris dans l'ultime projet de charte du PNR du Mont-Ventoux qui vient d'être adopté par l'Assemblée régionale le 12 décembre 2019 et comme le montre la carte ci-dessous, les irréductibles du cœur du Ventoux ne sont plus que 4 au lieu de 17 !

RESULTATS DES VOTES DES COMMUNES EN 2019 APRES LA MEDIATION ET LA REPRISE DES REUNIONS DE TRAVAIL ET DE CONCERTATION



Le parc verra le jour avant la fin du 1^{er} semestre 2020.

Conclusion

Renaud Muselier est aujourd'hui convaincu que les habitants du Ventoux attendent le label PNR pour revivifier l'économie locale et développer un éco-tourisme responsable sur un territoire fragile.

Je ne pense pas qu'il y ait vraiment une médiation environnementale, la Médiation a un socle commun à toutes les thématiques :

L'impartialité, l'écoute et le respect de tous

Mais il est vrai que certains domaines touchent incontestablement des publics plus sensibles que d'autres quand il s'agit de changement, de modernité et de s'adapter à l'évolution de la société. Dans ce cas, **la pédagogie et la patience sont des éléments de médiation indispensables.**

[Sommaire](#)



La médiation environnementale et sociale dans le cadre du financement de grands projets d'infrastructure

Par Lurdes GROU SERRA et Philipp MUELLER
Médiateurs au sein de la Banque européenne
d'investissement du Luxembourg.

Note : Les opinions exprimées dans le présent article sont uniquement celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque européenne d'investissement.

Le cadre institutionnel

La Banque européenne d'investissement (BEI), créée en 1958 par le Traité de Rome, est la banque de l'Union européenne (UE). Elle a pour actionnaires les États membres de l'Union, dont elle représente les intérêts. La BEI travaille en étroite collaboration avec d'autres institutions européennes afin de mettre en œuvre les politiques de l'UE. La BEI est la première institution financière multilatérale au monde en volume d'opérations. En 2019, les financements signés par le Groupe BEI¹ s'élevaient à 72 milliards d'euros. La majorité des prêts de la BEI sont accordés dans les États membres de l'UE. En parallèle, la BEI soutient également les politiques européennes de coopération extérieure et d'aide au développement en finançant, hors de l'UE, des projets économiquement solides et à fort impact social. En 2019, la BEI a financé des projets hors de l'UE d'un montant total de 8.8 milliards d'euros ; il s'agit principalement d'infrastructure sociale et économique, comme par exemple des projets d'énergie ou de transport. Tous les projets financés par la BEI doivent respecter une série de normes strictes du point de vue économique, technique, environnemental et social. Les entités responsables de la mise en œuvre des projets (communément appelées promoteurs) sont responsables de la préparation et du développement des projets en conformité avec les normes de la BEI, y compris les normes environnementales et sociales. La BEI surveille les performances environnementales et sociales des projets qu'elle finance.

Depuis 2008, la BEI s'est dotée d'un Mécanisme de traitement des plaintes (le Mécanisme) auquel peuvent s'adresser toutes les personnes qui estiment que les actions de la BEI ne sont pas conformes à ses propres principes et normes. D'après les règles du Mécanisme, celui-ci est conçu comme un

moyen de résolution préventive et alternative des différends entre les plaignants et le Groupe BEI. Le Mécanisme est indépendant par rapport aux services responsables des activités mises en cause par les plaignants. Le Mécanisme contient deux fonctions principales : (1) La fonction conformité, chargée des enquêtes de conformité pour déterminer si les actions de la Banque sont conformes à ses règles, telles que ses normes environnementales et sociales ; (2) La fonction de médiation, chargée des processus de résolution collaborative, notamment pour régler les conflits entre les plaignants et le promoteur du projet et/ou les autorités nationales, le cas échéant. Le terme de « processus de résolution collaborative » comprend, au-delà de la médiation classique, d'autres outils d'intervention comme la facilitation du partage d'informations ou la facilitation du dialogue. La fonction de médiation sélectionne pour chaque différend le ou les outils le(s) plus adéquat(s) en concertation avec les parties prenantes. Parmi les modes d'intervention, la médiation classique suit un processus plus formel et contient également des éléments des autres techniques.

La fonction de médiation au sein du Mécanisme dispose d'une équipe de médiateurs² internes et collabore avec un réseau de médiateurs et experts locaux, notamment pour la résolution des conflits hors Europe. Le recours à des médiateurs locaux se fait cas par cas pour différentes raisons, notamment une meilleure connaissance de la culture locale, une connaissance de la langue des communautés et une présence plus fréquente sur place, ce que les médiateurs de la BEI basés à Luxembourg ne peuvent pas toujours assurer. Les médiateurs locaux et les médiateurs de la BEI forment une équipe lors de la médiation, et ceci requiert des efforts en amont pour s'assurer que les trois à quatre médiateurs ont une compréhension similaire du processus et fonctionnent donc comme une

¹ Créé en 2000, le Groupe BEI comprend aussi le Fonds européen d'investissement (FEI).

² La forme masculine utilisée dans le texte vaut pour les deux sexes.

équipe soudée. La plupart des médiations effectuées par le Mécanisme concerne les impacts environnementaux et sociaux des projets financés et, en conséquence, la médiation a lieu la plupart du temps entre le promoteur du projet et les communautés affectées par les impacts du projet. Le processus de médiation et les particularités de la méthode de travail de la fonction de médiation de la BEI sont illustrés à l'aide d'un cas concret en Afrique de l'Est concernant un projet d'énergie géothermique.

1-Le fonctionnement des médiations environnementales et sociales à la lumière d'un cas de réinstallation en Afrique de l'Est

Le projet en question consiste en l'expansion de la production d'électricité géothermique par la construction de quatre nouvelles unités de production d'une capacité de 70 MW chacune. Le projet vise à répondre à la demande d'énergie croissante du pays à un prix compétitif. Au-delà d'augmenter la capacité de production d'énergie, les avantages économiques du projet incluent l'amélioration de la stabilité de l'alimentation en électricité et la réduction de la dépendance aux importations de combustibles fossiles. La construction des nouvelles unités a nécessité le déplacement de la population de quatre villages, soit environ 150 familles pour un total d'environ 1 000 personnes. Un nouveau village a été construit à une distance d'approximativement douze kilomètres des villages d'origine pour les reloger. Afin d'assurer la consultation des populations et la supervision du processus d'identification des populations affectées (recensement) et la supervision de la construction du nouveau village et du transfert des populations, un comité de mise en œuvre a été instauré (le Comité). De plus, un sous-comité constitué d'anciens des villages a été mis en place afin de régler les éventuels griefs pendant le processus. Ces structures ont été mises en place par le promoteur du projet en accord avec la communauté pour qu'elle soit représentée pendant le processus de réinstallation. Le Comité était composé d'environ 40 personnes élues par la communauté et le sous-comité d'anciens était composé de huit membres (deux de chaque village) choisis par les anciens de chaque village. Le Comité s'est réuni régulièrement pour prendre les décisions concernant la réinstallation tandis que le sous-comité

s'occupait des plaintes de la communauté concernant la réinstallation. Il est courant d'avoir un comité plus autonome pour le traitement des griefs composé de personnes très respectées dans la communauté. Ces deux structures existaient déjà lorsque la plainte a été envoyée à la BEI. Bien évidemment, il a fallu en tenir compte pendant le processus de la médiation.

Lors de la réinstallation de la population, le Mécanisme a reçu plusieurs plaintes individuelles de personnes affectées. Les doléances des plaignants concernaient essentiellement l'attribution des titres de propriétés dans le nouveau village, le recensement, le rétablissement de leurs modes de vie et le règlement local des griefs dans le cadre du déplacement de la population.

La phase d'évaluation initiale

Après avoir reçu les plaintes, le Mécanisme a commencé la phase d'évaluation initiale qui a duré huit mois. Cette phase a pour objet d'établir les faits, de clarifier les préoccupations soulevées par les plaignants et de déterminer la meilleure façon d'apporter des réponses aux doléances ou de résoudre les problèmes soulevés par les plaignants. C'est lors de cette phase que le Mécanisme analyse les possibilités d'une résolution collaborative du conflit. L'analyse initiale a été réalisée en commun avec la Banque Mondiale qui avait également reçu les mêmes plaintes.

Dans son rapport d'évaluation initiale, le Mécanisme a proposé (1) la conduite d'une enquête de conformité sur les aspects plus structurels comme les titres de propriétés et le recensement (2) ainsi qu'une médiation pour entamer un dialogue entre les plaignants et le promoteur sur la mise en place de mesures de restauration des moyens de subsistance ainsi que sur l'efficacité du mécanisme local de règlement des griefs.

Préparation approfondie de la médiation

Dès que la médiation a été acceptée par le promoteur du projet et par l'ensemble des plaignants, le médiateur du Mécanisme a entrepris une analyse du contexte sur la base des documents déjà disponibles. Cette analyse a été enrichie par la collaboration d'un expert local auquel la BEI a demandé de faire une analyse du contexte politique ainsi que des dynamiques au sein de la communauté. Il s'est avéré que la majorité de la population déplacée émanait d'une ethnie minoritaire qui exprime souvent le sentiment que ses droits et

sa culture ne sont pas respectés par les autres ethnies.

Suite à cette première analyse du contexte, le médiateur de la BEI s'est rendu dans le pays et a effectué une série de réunions avec le gouvernement, le promoteur du projet et les communautés pour expliquer le processus de médiation. Ce travail de préparation pour la médiation a été fait en deux phases : une première phase d'explication du processus et de consultation sur la mise en place et le déroulement du processus et une deuxième phase de préparation des acteurs de la médiation en vue de leur participation. Au total, pour ces deux phases, une trentaine de réunions avec les différentes parties prenantes ont été organisées pendant une durée de cinq mois. Par ailleurs, deux jours complets de séminaire avec les représentants de la communauté, un jour complet de séminaire avec les représentants du promoteur et une journée complète avec toutes les parties ont également été organisés pour les préparer à la médiation. Pendant ce processus, le Mécanisme a identifié deux co-médiateurs locaux et a obtenu l'accord de tous les représentants pour la nomination de ceux-ci.

De la première phase de préparation est ressortie un accord sur une table de médiation composée de 23 personnes : trois représentants du promoteur, six représentants des plaignants, six représentants du Comité en tant que parties à la médiation; quatre anciens en tant qu'« amis de la médiation »; quatre observateurs (le Ministère de l'énergie, la structure en charge de la gestion des biens communs dans le nouveau village et les deux mécanismes de plaintes des institutions financières) et les trois médiateurs. La participation nombreuse du Comité et des anciens a été motivée par le désir d'avoir une représentation de la communauté aussi inclusive que possible – un élément crucial pour la réussite du processus.

Pendant la deuxième phase de préparation et avec la participation des médiateurs locaux, il a été nécessaire de continuer ce travail de renforcement des compétences et préparer les douze représentants de la communauté à travailler ensemble et à agir en tant qu'équipe pendant les réunions de médiation à venir. Le travail de préparation avec les représentants du promoteur a été axé sur le déroulement de la médiation et les techniques de négociation. Cette phase de préparation a été importante également pour les médiateurs qui ont pu approfondir l'analyse du contexte. Ils ont également préparé un accord pour entrer en médiation qui détaillait notamment la composition de la table de médiation et les

rôles respectifs de chaque participant, la participation des traducteurs, ainsi que les règles que tous les participants s'engageaient à respecter, y compris celles applicables aux médiateurs. L'accord a été soumis aux parties pour commentaires et a été signé par tous avant le début de la médiation.

La médiation

Il y a eu en tout trois séances formelles de médiation pendant une période de quatorze mois : deux fois trois jours et une fois une semaine.

La première séance de médiation a été l'occasion pour les parties de commencer le dialogue en particulier sur les doléances de la communauté. Chaque partie s'est vue accorder suffisamment de temps pour s'exprimer et à la fin du troisième jour les parties s'étaient mises d'accord sur l'ordre du jour à retenir pour commencer la discussion des options. L'ordre du jour final était assez long et comprenait un ensemble de sujets qui couvrait la plupart des plaintes qui avaient été faites au départ : titres de propriété, restauration des modes de vie de la communauté, qualité de la terre dans le nouveau village, problèmes liés au recensement des habitants des quatre villages d'origine et au règlement des griefs par les instances locales.

La deuxième séance a été dédiée à la discussion des options pour chacun des sujets de l'ordre du jour. A la fin de cette deuxième séance, beaucoup d'options avaient été évoquées, mais les participants ont constaté qu'il y avait beaucoup de questions techniques pour lesquelles ils n'avaient pas de réponse. Ils ont demandé donc au promoteur du projet d'étudier les options proposées et de proposer un ensemble de mesures qui seraient les plus faisables de son point de vue et à discuter lors de la prochaine séance de médiation.

Le promoteur du projet a signalé qu'il aurait du mal à établir un tel ensemble de mesures et c'est ainsi que pendant les huit mois suivants, les médiateurs et un expert environnemental et social ont travaillé avec le promoteur afin de mettre en forme une proposition qui pourrait répondre aux attentes de la communauté, y compris sur les sujets très techniques, tels que la friabilité de la terre et la prévention de la formation de crevasses pendant la saison des pluies.

L'ensemble de mesures a été présenté aux représentants de la communauté pour qu'ils puissent en discuter entre eux, puis la troisième séance de médiation a eu lieu pour en discuter. Le promoteur a accepté la plupart des modifications proposées par les

représentants de la communauté. Lors du troisième jour de réunion, les représentants de la communauté se sont organisés pour discuter avec l'ensemble de la communauté de la proposition modifiée. Les deux derniers jours de médiation ont été utilisés pour discuter l'accord final de médiation qui comprenait l'ensemble des mesures à instaurer ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre et des prérequis à mettre en place par la communauté avant que l'accord devienne effectif. L'accord a été signé et a été présenté ensuite à l'ensemble de la communauté en réunion publique pour validation. Pour ce faire, les parties prenantes de l'accord avaient reconnu que l'intérêt public justifiait que le processus de médiation et l'accord ainsi atteint soient publics.³

Suivi de la mise en œuvre de l'accord de médiation

Dans l'accord, la communauté s'engageait à un nombre de prérequis qui aurait dû être mis en œuvre une semaine après la validation de l'accord. Malheureusement, un retard de presque trois mois a été pris et les médiateurs ont dû intervenir pour soutenir la communauté afin de mettre en place les actions requises. Par conséquent, toutes les dates de mise en œuvre des mesures accordées ont dû être revues. Les médiateurs ont par ailleurs soutenu les parties lors de la revue des plaintes et des droits individuels des membres de la communauté.

Les médiateurs ont continué de faire le suivi, avec la communauté et le promoteur du projet, de la mise en œuvre de l'accord. Les médiateurs locaux sont allés régulièrement sur place pour vérifier l'avancement et les médiateurs de la BEI se sont rendus sur place une fois par an. La mise en œuvre de l'accord sera conclue par une réunion publique avec l'ensemble de la communauté une fois que les médiateurs considèrent que l'ensemble de l'accord a été mis en œuvre.

2-Résumé des particularités des médiations menées par le Mécanisme

Il va de soi que les médiations dans le cadre du financement de grands projets d'infrastructure financés par la BEI traitent des conflits très variés, dans des géographies très distinctes et avec des parties prenantes très diverses. Il n'y a donc pas un processus

standard de médiation mais au contraire le Mécanisme prête beaucoup d'attention à structurer un processus adapté à chaque conflit. Toutefois, le cas pratique présenté ici illustre quelques particularités communes à la plupart des médiations du Mécanisme. Tout d'abord, les médiations sont précédées d'un travail d'analyse et de préparation très intensif pour comprendre la dynamique du conflit et analyser la forme d'intervention appropriée. Ce travail de préparation comprend souvent également le renforcement des capacités des acteurs. Pendant la médiation même, qui peut durer plusieurs mois, l'implication permanente de la communauté au sens large est cruciale pour qu'un éventuel accord soit accepté par la majorité des personnes concernées. Une des principales différences par rapport à la médiation interpersonnelle est, qu'il s'agit en général de grandes communautés qui doivent se faire représenter à la table de médiation. L'autre grande différence concerne la nature des projets qui sont souvent très complexes et difficiles à comprendre pour les non-initiés. Ceci explique par exemple le soutien des médiateurs dans le choix des représentants des communautés, le travail d'accompagnement pour permettre aux représentants des communautés de se sentir sur un pied d'égalité avec les représentants du promoteur du projet, ainsi que le recours à des experts quand les domaines sont trop complexes et qu'il y a besoin d'une opinion indépendante sur un sujet en particulier. Finalement, les médiateurs doivent parfois aussi jouer un rôle plus actif dans la mise en œuvre de l'accord de médiation. Par leur suivi étroit et actif tout au long du processus ainsi qu'un travail soigneusement adapté au conflit et au service des parties prenantes, les médiateurs au sein de la BEI contribuent à la responsabilité publique de la Banque de l'Union européenne.

Sommaire



³ L'accord est disponible à l'adresse suivante:
https://www.eib.org/attachments/complaints/sg-e-2014-07-sg-e-2017-08-mediation-agreement_redacted-additional-protection-applied.pdf.

L'expérience d'une double culture au profit de la médiation environnementale : des Pays-Bas à la France

Par Erik LOOT
médiateur, Assistant à Maîtrise d'ouvrage

Introduction

La mission de « Garant de concertation » qui m'a été confiée par une métropole régionale et portant sur une très importante opération de rénovation urbaine fut une nouvelle fois l'occasion d'observer cette différence de culture et d'approche de la démocratie locale, entre les Pays-Bas, mon pays d'origine et la France où je vis et travaille depuis bientôt un demi-siècle.

A l'évidence le terreau de base n'est pas le même, tant côté culture, vie politique (au sens organisation de la cité), que méthode employée. Interpellé par ces écarts il m'a semblé pertinent de procéder à une analyse plus en profondeur pour en tirer, si possible, des enseignements utiles pour participer au développement de la Médiation Environnementale en France.

Car en effet, quel manuel ou article consacré à la Médiation en général ou à la Médiation Environnementale en particulier ne mentionne pas d'autres pays comme étant en avance par rapport à la France, parfois avec des statistiques qui font rêver les Médiateurs français ?

Les Pays-Bas, parmi d'autres pays, sont souvent présentés en exemple. Et sans doute à juste titre : dans ce pays, avec une population d'un peu plus de 17 millions de personnes, les 2 915 Médiateurs inscrits auprès de la « MfN » (Fédération néerlandaise des médiateurs)¹ ont mené en 2019 près de 51 000 médiations dont 80% ont abouti à la signature d'un accord. Ces chiffres ressortent de l'étude du marché de la Médiation aux Pays-Bas réalisée en octobre 2019 par le cabinet Panteia² pour le compte de la « MfN ».

C'est au début de l'année 2014 que cette fédération a démarré ses activités faisant suite à une structure plus modeste. La « MfN » regroupe la quasi-totalité des Médiateurs exerçant aux Pays-Bas, soit directement, soit au travers des associations de Médiateurs spécialisés dans des domaines comme la Médiation familiale, la construction, le notariat, Environnement – Aménagement du Territoire... Elle a pour objet la représentation des intérêts de la profession et elle veille à la qualité de la profession et à son développement. Elle est l'interlocutrice privilégiée de l'Etat, des instances politiques et autres organisations nationales.

Selon l'étude "Panteia" 2 915 médiateurs étaient enregistrés auprès de la MfN, avec une majorité de femmes (70%). L'âge moyen se situe au-delà des 50 ans (80% des médiateurs ont plus de 45 ans). Pour 30% des médiateurs la médiation est l'activité principale, pour 15% cette activité est équivalente à une autre activité professionnelle exercée. Enfin, le chiffre d'affaires de la Médiation aux Pays-Bas peut être évalué à 59 millions d'euros (HT).

Cet engouement pour la Médiation, dont l'évolution semble se poursuivre d'après les estimations pour 2020³, pourrait trouver son origine dans ce qui est nommé le « Polder⁴ model » : nom donné au consensus néerlandais qui se manifeste par exemple lors des négociations entre employeurs, syndicats et gouvernement et qui est née au Moyen-âge lorsque paysans, nobles, habitants des villages et tout autre citoyen devaient coopérer pour le maintien des digues de protection du « polder ». Cela n'était possible que si tout le monde s'y mettait, quel que soit son rang ou position dans la société ; c'était une question de vie ou de mort. D'ailleurs l'eau, qui représente près du quart de la surface terrestre du pays sous la forme de canaux, rivières et lacs, est bien souvent au centre des médiations.

Aujourd'hui, si l'entretien des digues est devenu l'affaire des pouvoirs publics, d'autres facteurs contribuent encore à ce nécessaire consensus. Les Pays-Bas ont la densité de population la plus importante des pays européens avec 421 habitants/km², soit quatre fois la densité de la France. La notion du « vivre ensemble » prend de ce fait une dimension particulière, s'entendre est une obligation.

1 « Mediators federatie Nederland » (Fédération néerlandaise des Médiateurs) <https://mediatorsfederatienederland.nl/>

2 https://mfregister.nl/content/uploads/sites/3/2019/12/Rapport_de_Nederlandse_mediationmarkt_Panteia_2019.pdf

3 A fin 2019, avant la crise sanitaire du Covid-19

4 « Polder » : surface de terre se situant en dessous du niveau de la mer, entourée de digues et d'un canal extérieur pour l'évacuation des eaux à l'aide de moulins à vent autrefois, pompes électriques aujourd'hui.

Après un aperçu de la Médiation environnementale aux Pays-Bas nous ferons une comparaison entre les deux pays. Cette analyse conduira à exposer les éléments caractéristiques de la Médiation environnementale et des facteurs susceptibles de favoriser son développement.

1-La Médiation Environnementale aux Pays-Bas : un aperçu

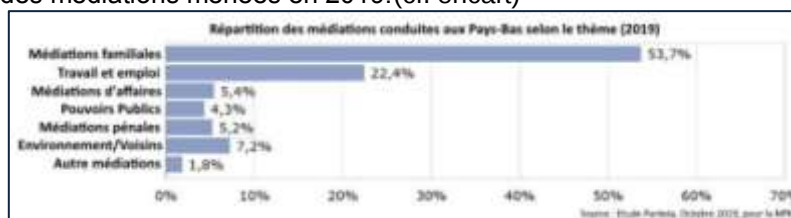
Depuis une vingtaine d'années l'intérêt pour la Médiation en général et celle qui porte sur « le milieu de vie » a été croissant et les pouvoirs publics en reconnaissent l'importance. Le programme « Prettig Contact met de Overheid »⁵ [Contact agréable avec les pouvoirs publics] du Ministère de l'Intérieur a eu pour conséquence que de nombreux recours en matière d'environnement ont pu être résolus par des médiations.

Ce programme destiné à faciliter la diffusion de l'information, à permettre la connaissance des procédures et des démarches plus informelles a grandement impulsé l'idée de la Médiation Environnementale dans les procédures liées à l'environnement. Cette dynamique se poursuit dans les nouvelles dispositions d'autorisations administratives et dans les dispositifs légaux œuvrant à la préservation de l'environnement. Une proposition de loi sur l'Environnement actuellement en discussion⁶, prône davantage d'implication des parties prenantes dans l'organisation environnementale et spatiale des Pays-Bas, se dégageant ainsi d'une réglementation stricte et par trop rigide. Plus que jamais le « milieu de vie » sera de la responsabilité commune des pouvoirs publics, entreprises et citoyens avec une incidence évidente sur les méthodes d'évaluation à mettre en œuvre.

Dans ce contexte les Médiateurs environnementaux pourront jouer un rôle important dans l'approbation commune et le développement de ces nouvelles approches méthodologiques, de préférence en amont de tout conflit. Cette « place à prendre » ressort des dispositions précitées qui prescrivent l'obligation de participation de toutes les parties prenantes mais n'indiquent pas **comment** cette participation doit être réalisée.

La Fondation « MRO », Médiation Milieu et Aménagement du Territoire⁷, créée en 1999, et qui regroupe aujourd'hui une douzaine de Médiateurs spécialisés dans ce domaine, aura sans conteste un rôle déterminant en œuvrant à la promotion de la Médiation environnementale au travers des actions de communication et de publication.

Ceci est d'autant plus prégnant que la notion « milieu »⁸ recouvre, pour les Néerlandais, une autre réalité que la seule notion « environnement ». Elle comprendra non seulement les aspects « nature », « pollution », « aménagement du territoire » mais également tout ce qui relève du cadre de vie proche des personnes et notamment les conflits de voisinage. Des statistiques présentées dans l'étude « Panteia » (Cf. supra) ressort que ces médiations, milieu et voisinage, représentaient un peu plus de 7% de l'ensemble des médiations menées en 2019. (cf. encart)



Le cas de l'une des 12 provinces des Pays-Bas, Overijssel (un peu plus d'un million d'habitants) est souvent pris comme exemple. Elle a lancé en 2001 le projet « Médiation à la Province Overijssel ». L'objectif était alors d'introduire la médiation dans l'ensemble de sa gouvernance. Aujourd'hui on parle de la « Méthode Overijssel » comme d'une réussite dans la gestion globale des conflits avec une autorité publique.

Les ingrédients de cette méthode sont :

- La reconnaissance comme « conflit » de toute plainte ou recours
- La prise de contact immédiate avec le « plaignant » ;
- L'écoute active du citoyen ainsi pris au sérieux ;
- La recherche commune d'une solution acceptable pour tous.

Une médiation peut le cas échéant prendre la suite de cette première démarche.

⁵ <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht> [Proposition nouvelle Loi sur l'Environnement, en application en 2021]

⁷ <https://www.mediation-mro.nl>

⁸ En néerlandais le mot « milieu » [écrit tel que] est utilisé pour « environnement ». A rapprocher du terme « cadre de vie » utilisé dans le temps en France.

2-France – Pays-Bas : vraiment différents ?

Peu de textes dans la législation française abordent directement la médiation – stricto sensu - pour les questions environnementales. Il y est plus souvent fait mention de « concertation » (nous reviendrons sur la distinction concertation/médiation dans la cadre de l'environnement) qui est organisée de manière centralisée au travers de la CNDP (Commission Nationale du Débat Public⁹), pour ce qui concerne les (très) grands projets qui ont ou auront une forte incidence sur le cadre de vie ou l'environnement immédiat du projet. La nature et l'importance des projets concernés par cette obligation de mener une concertation sont ainsi fixés par décret du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la Charte de la participation du public¹⁰ créée en 2015 par le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, est un dispositif peu connu. Elle énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'adresse à tous les participants (porteur de projet et public) et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation.

La charte présente sur son site officiel, en date du 26 février 2020, la liste de ses 91 signataires volontaires. Elle pourrait de ce fait, constituer une base pour des démarches telles que la Médiation Environnementale préventive. C'est ainsi que des concertations environnementales furent conduites dans certaines régions françaises.¹¹

Cependant, un rapide survol de la liste des signataires permet de constater que seulement 25 collectivités locales (villes, départements ou intercommunalités) en font partie. Méconnaissance ou désintérêt ? Il est à craindre la confirmation d'un double constat : le faible intérêt en France pour l'environnement et la volonté peu affirmée pour la participation des citoyens dans la conduite de projets environnementaux¹².

Les dispositifs législatifs et réglementaires mais également les habitus et les intérêts sociaux en matière d'écologie de ces deux Etats sont donc éloignés ; la comparaison de la situation de la médiation environnementale doit aussi intégrer des éléments comme la densité de la population et l'échelle des deux pays¹³. De même, la disparité des régions françaises, tant du point de vue culturel qu'économique, et parfois de la taille des Pays-Bas, doit nous garder de formuler des conclusions hâtives.

A cette heure il apparaît que les Pays-Bas sont mieux organisés, sans doute plus avancés, dans le traitement coopératif des questions environnementales. La médiation est un concept et un outil, nommée comme telle, pour accompagner un projet d'aménagement du territoire sur la totalité de sa durée : de la genèse du projet par la médiation de projet, à l'exécution du projet. La médiation de conflits ne sera alors présente que lorsque les parties prenantes ne furent pas sollicitées en amont.

Dès lors comment situer la médiation environnementale en France quand il est parlé en lieu et place de concertation ? Le modèle néerlandais, inspirant, peut aider à conceptualiser une véritable démarche de médiation dans le champ de l'environnement.

3-La Médiation Environnementale : Possible ?

Au-delà de la question du « possible », nous tâcherons de mettre en avant des éléments de réponse à la question « comment » ainsi que des facteurs de réussite. Ces éléments sont notamment issus des publications en langue néerlandaise qui présentent des cas concrets avec les commentaires et analyses des Médiateurs qui les ont conduits.¹⁴

3-1 Comment

Il est possible d'affirmer que la Médiation Environnementale est sous-tendue par une visée démocratique amenant les parties prenantes à rechercher la solution satisfaisante pour tous. Ces parties sont sur un pied d'égalité, ont droit à la parole, au vote et tout est fait pour éviter que les intérêts de l'un d'entre eux s'imposent aux autres de façon dictatoriale.

Cette affirmation pose d'emblée le terreau utile et l'intérêt de la médiation environnementale. Reste à en définir les caractéristiques spécifiques plus en détail.

9 Voir le site du CNDP : <https://www.debatpublic.fr/>

10 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

11 <http://www.concertation-environnement.fr/>

12 Au sens large du terme : aspects écologiques, aménagement du territoire, projets de construction...

13 Surfaces : France : 552 000 km², Pays-Bas : 41 543 km². Plus grande distance : France : 1 000 km Pays-Bas : 300 km

14 Kramer, Aik (éd.) (2019), *Bruggenbouwers, Het verbindende werk van mediators in een verdeelde samenleving*, SDU Uitgevers
Puts, Hanneke (éd.) (2017), *Doorbreken van impasses, De praktijk van de leefomgevings mediator*, Stichting Mediation - MRO
Uitslag, Marion (éd.) (2010), *Preventieve mediation*, Ed. Maklu

Le Médiateur

Les médiations environnementales mettent souvent en présence de nombreuses personnes : les parties prenantes sont des associations de quartier, des associations de défense de la nature... Dans ces conditions il peut être pertinent de procéder à des co-médiations.

Les sujets abordés relèvent de règlementations, de techniques ou procédures complexes ou spécialisées. L'idée selon laquelle le Médiateur doit être innocent, ignorant du sujet à traiter ne s'applique pas forcément ; une bonne connaissance du domaine peut être un atout et permettre une approche efficace et pertinente. Le risque est qu'il peut être vu comme étant proche de la partie « sachante » par les parties « non sachantes » mais il lui appartient, par sa posture et attitude, de démontrer sa neutralité et indépendance.

Comme dans toute médiation la création d'un espace de confiance est essentielle pour sa réussite. En présence de nombreuses personnes cette confiance n'est pas acquise d'avance, ni entre les parties, ni vis-à-vis du Médiateur. Ne pas oublier que « *la confiance arrive à pied et s'en va à cheval* »¹⁵.

Confidentialité

Par essence l'objet d'une médiation environnementale est susceptible d'intéresser plus que les seules parties présentes. La clause de confidentialité pourrait être délicate à faire respecter surtout lorsque des élus sont présents.

Pour garantir la liberté d'expression de tous il convient d'arrêter dès le début de la médiation la question de la communication avec la presse, évidemment non admise à participer aux réunions de médiation. La mise au point d'un communiqué de presse, à l'issue des réunions, par l'ensemble des participants peut être envisagée, ou encore la tenue d'un point presse à des moments clés du processus.

Aucune communication, le secret absolu sur la médiation, pourrait avoir un effet néfaste sur son déroulement.

Convention de Médiation

Comme pour une médiation classique l'établissement d'une convention de médiation est primordial pour en fixer les règles qui pourront être rappelés aux participants, tout au long du processus en cas de besoin. Dans l'éventualité où le représentant d'une partie change, il doit en prendre connaissance et en accepter le contenu.

Cette convention précisera également la prise en charge financière de la médiation. En règle générale les Pouvoirs Publics ou le porteur de projet prendra à sa charge le coût de la démarche. Il appartient au Médiateur d'affirmer son indépendance dès le départ.

Mandat

Davantage encore que pour une Médiation classique, la préparation du processus constitue une étape cruciale. Elle comprendra notamment la consultation de tous les participants potentiels pour en arrêter, d'un commun accord, la liste définitive et la rédaction des règles qui s'appliqueront tout au long de la Médiation.

De même, en phase préparatoire, il peut être nécessaire de suggérer la création d'une représentation formelle d'un groupe d'intérêt pour éviter un trop grand nombre de participants, comme une association de quartier par exemple.

Devant la multiplicité de parties prenantes il est essentiel d'établir le pouvoir de décision des différents représentants, surtout lorsqu'une collectivité par exemple est représentée par un fonctionnaire et non pas un élu. Il convient d'établir dès le départ la manière de gérer les consultations avec le véritable décideur s'il n'est pas présent.

0.1 Facteurs de réussite

Qu'il s'agisse de médiations préventives ou de projets (accompagnement dès la genèse d'un projet) ou de médiations « curatives », les participants viennent d'horizons divers. Dans de nombreux cas une des parties est qualifiable de « Pouvoir Public » : administration ou Agence d'Etat, Région, Province ou Département, intercommunalité ou collectivité.

Cette caractéristique induit plusieurs constats et permet de définir quelques facteurs de réussite.

Le processus de médiation, en réunissant en un même lieu les différents acteurs du conflit, en les mettant à pied d'égalité, instaure des rapports humains en lieu et place des rapports institutionnels au travers l'échange de dossiers et courriers. L'Homme reprend sa place au centre de son environnement. Ce changement, toujours bénéfique pour les citoyens et globalement pour la médiation, peut être difficile à admettre et à gérer par les représentants du pouvoir public, habitués à

¹⁵ Maxime néerlandaise.

l'exercice du pouvoir administratif. Ils peuvent se sentir protégés par l'administration, par ces réglementations réputées être immuables et justes. Ils peuvent alors avoir du mal à reconnaître l'existence d'un conflit, c'est-à-dire admettre qu'ils ont peut-être tort.

La médiation doit amener les représentants des pouvoirs publics à se « désidentifier » de leur administration pour se glisser dans le costume d'un citoyen comme un autre, certes avec des responsabilités professionnelles, mais humain avant tout.

Ce représentant du pouvoir public « ré-humanisé » pourra oser en toute liberté affronter l'ensemble des parties prenantes ce qui constitue un facteur de réussite. S'il a été accepté que toutes les parties prenantes, y compris celles qui semblent éloignées du sujet, participent aux réunions, il y a peu de risque qu'en cours de route une nouvelle partie sorte du bois et compromette la bonne poursuite du processus. Il faut du cran pour une telle ouverture car on pourrait penser que la multitude de parties entame le pouvoir de la collectivité. Il n'en est rien et la solution trouvée de manière collective sera partagée par un plus grand nombre. A contrario l'exclusion d'une partie, ne pas reconnaître sa pertinence dans le dossier peut aboutir à des actions de contestation, l'exercice d'un contre-pouvoir dans des réseaux personnels parallèles et incontrôlables.

Elus et gestionnaires des différents échelons des pouvoirs publics doivent intégrer le fait que les citoyens se considèrent propriétaires de leur environnement. Une propriété « ressentie » en quelque sorte. Ils savent, à tort ou à raison, ce qu'il y a de mieux à faire pour l'améliorer ou seulement le préserver.

Ce rapprochement de la perception de l'utilisation de l'espace public et de la gestion du territoire est précisément l'un des objectifs de la Médiation Environnementale. Démontrer que l'écoute des habitants, l'ouverture à leurs suggestions est d'une grande richesse. Les idées qui émergent doivent amener les pouvoirs publics à modifier leur rôle pour devenir partenaire et soutien de ces initiatives. L'attribution d'un budget spécifique au quartier peut permettre la réalisation d'un projet porté par les habitants.¹⁶

Les pouvoirs publics doivent être conscients à quel moment et comment un projet rentre en contact, et donc potentiellement en conflit, avec cet environnement « ressenti » des habitants. Un processus de médiation préventive est alors un instrument de choix pour éviter la dérive du projet vers un conflit.

Un cas concret permet de mettre en évidence ces aspects.

Sous le titre « Eoliennes, routes de navigation maritime ou comment sortir d'une impasse » le médiateur Hans Bekkers décrit le cas d'une Médiation Environnementale¹⁷.

Les projets d'installation d'éoliennes, portés par quatre entreprises du secteur de l'énergie, se heurtent à l'opposition de plusieurs ports maritimes et professionnels de la mer : la présence d'éoliennes empiète sur l'itinéraire navigable dans la mer du nord. L'enjeu est important : au fil du temps les autorisations accordées aux entreprises vont finir par expirer.

L'expertise et savoir (faire) des marins, pilotes, gestionnaires des ports en matière de navigation maritime, y compris par mauvais temps, s'oppose fermement aux projets nécessaires pour atteindre les objectifs de production d'énergie renouvelable du pays.

Personne ne bouge, le dossier d'enjeu national est bloqué depuis sept ans et finit par faire la une des journaux.

L'importance de l'affaire amène le gouvernement à prolonger les autorisations à condition que les parties acceptent de se mettre autour de la table pour qu'une sortie du conflit soit possible. L'intérêt pour une solution à l'amiable est évident face à toute solution juridique, forcément insatisfaisante pour tous. C'est le service National de la Gestion des Eaux (« Rijkswaterstaat ») qui prendra l'initiative d'une Médiation.

La première réunion est glaciale. Les représentants des sept organisations ne se sont jamais rencontrés depuis le début du conflit qui dure depuis 7 ans. Au fil des rencontres les « hommes » ont pris la place des « institutions ».

Les réunions plénières ont permis aux uns et aux autres de prendre connaissance des leurs contraintes et enjeux respectifs. Des réunions par groupe de travail thématiques ont été organisées. Les quatre entreprises, à priori concurrentes, ont compris l'intérêt de porter leurs projets en commun. L'abandon progressif du recours à des visions et solutions juridiques finit par payer : après trois mois de travail intense un accord est signé. Il aura fallu encore une année pour finaliser la solution arrêtée. Et en une nuit d'été, de façon spectaculaire, « Rijkswaterstaat » a posé les bouées matérialisant le nouvel itinéraire maritime dans la mer du nord.

¹⁶ Cf. Loi de Krulak : "The future of an organization is in the hands of the privates in the field, not the generals back home."

¹⁷ Bekkers, Hans, In Kramer, Aik (réd.) (2019), Op. Cit., P.53-58

0.2 Les conditions du possible

L'exemple précédent met en lumière ce rapprochement de la perception de l'espace public. D'une gestion jalouse de « son territoire » les responsables en sont arrivés à admettre qu'un autre chemin était envisageable. Ce rapprochement n'a été possible que par la création d'un espace d'expression libre, un espace occupé par des Humains et non pas des institutions froides et immuables.

Le « possible » passe par cette (re)constitution de la communication et de l'échange entre personnes ce qui, nous l'avons déjà indiqué, peut constituer une difficulté pour les représentants des institutions.

La distinction entre médiation préventive et curative a été à plusieurs reprises indiquée. Ici, après l'exposé des facteurs de réussite, il apparaît que les pouvoirs publics amélioreraient la pertinence de leurs actions en associant les citoyens concernés par un projet dès le départ.

Autrement dit, ils devraient prendre l'initiative de lancer un processus de médiation environnementale et non pas espérer que tout se passera bien quitte à susciter l'émergence d'un conflit.

En matière d'équipements ou d'aménagements publics il est ainsi envisageable de jumeler une mission de programmation avec l'organisation d'une médiation environnementale. Si la posture d'un programmiste et d'un médiateur ne sont pas identiques, leur démarche est proche.

Le programmiste est en charge de faire l'inventaire des besoins des futurs usagers, par le biais de rencontres en petit groupe ou individuels, de les confronter avec les moyens et objectifs de la Maîtrise d'Ouvrage puis d'élaborer, schématiquement, le projet.

Le plus d'une démarche de médiation serait l'élargissement du cercle des parties prenantes et l'organisation de réunions plénières, ou, le cas échéant en petit comité, et de faire émerger le schéma du projet de façon collective et partagée par tous. La présence simultanée de l'ensemble des parties prenantes est source de propositions et suggestions.¹⁸ Le processus doit partir sur une expression claire et chiffrée par le Maître d'Ouvrage de ses contraintes incontournables et à intégrer dans le projet.

Ici est mise en exergue la différence entre médiation environnementale et concertation. Si dans la majorité des cas cette dernière est imposée à la Maîtrise d'Ouvrage du fait de la nature ou de l'envergure de l'opération, la première est toujours lancée par sa seule volonté. Les deux procédures sont menées par un tiers neutre et indépendant, « Garant de concertation » dans un cas, « Médiateur » dans l'autre. A l'évidence, posture et fonction de ces deux acteurs sont proches et souvent les garants de concertation sont médiateurs par ailleurs.

Au-delà de la différence d'initiative, l'état d'avancement du projet n'est pas le même dans les deux cas, avec une incidence majeure sur la marge laissée aux participants pour apporter leurs idées au projet. Lors d'une concertation le projet aura déjà un contour abouti et la concertation ne pourra amener que des modifications mineures alors qu'une médiation environnementale partirait des contraintes budgétaires et réglementaires, éventuellement complétée par un programme prévisionnel, pour arriver à la définition du contour du projet.

Les différences ainsi exposées restent théoriques. La mission citée au début de mes propos a permis de constater que le rapprochement de la perception du projet, sans effacer les divergences d'ordre idéologiques, ont amené la Maîtrise d'Ouvrage à modifier le projet. Ce rapprochement a été rendu possible par un climat de confiance et de transparence. Les compétences et la posture de médiateur ont sans doute contribué à les instaurer et préserver. Par construction cette procédure reste une concertation, dans les faits elle n'est pas loin d'une Médiation Environnementale.

Le recours à la médiation environnementale a donc sa place dans le paysage de la réalisation d'équipements ou aménagements publics. Bien moins que la disponibilité de médiateurs en mesure de les conduire c'est l'absence de volonté des Maîtres d'Ouvrage qui freine son essor.

Pour avoir exercé à plusieurs reprises les trois fonctions, la compétence de Médiateur est toujours présente au premier plan et d'une grande utilité dans la conduite des rencontres, la pratique de l'écoute active et l'instauration d'un climat de confiance propice à la communication et l'émergence de l'expression des vrais besoins.

Conclusion

Le développement du recours à la médiation environnementale se fera sans doute naturellement par l'évolution des rapports entre élus et citoyens. Ces derniers montreront de plus en plus qu'ils constituent la base de la démocratie et cela ne peut qu'inciter les élus à modifier leur rôle et de prendre des postures plus proches des citoyens, de créer avec eux des liens de partenariat.

Cela créera un espace à prendre pour des médiations environnementales préventives.

¹⁸ De telles démarches sont mises en œuvre dans le cadre des projets d'habitat participatif.

Les récentes évolutions législatives en matière d'organisation de la justice, notamment par la proposition de la création de pôles spécialisés dans l'environnement¹⁹ ouvriront peut-être le champ des médiations environnementales judiciaires. Certes, la médiation est absente du projet de loi²⁰ quand le rapport établi par l'Inspection Générale de la Justice²¹ avait suggéré la mise en place de listes de médiateurs spécialisés.

Mais à la lecture du projet de loi il apparaît que ces nouvelles dispositions judiciaires concerneront que les affaires importantes, les affaires plus modestes resteront du ressort de la justice de proximité et sont donc susceptibles de faire l'objet de médiations environnementales. Au surplus, très en lien avec la médiation dans le champ du droit administratif, l'on peut par un optimisme réaliste, gager du développement de la médiation dite environnementale.

Dans ces conditions il appartient à la profession de faire connaître la Médiation en général et la Médiation environnementale en particulier comme outils efficaces pour créer, avec ce qui compose la société d'aujourd'hui, un chemin vers un meilleur vivre ensemble.

Sommaire



¹⁹ Le dossier de presse : <https://www.vie-publique.fr/loi/273012-projet-de-loi-parquet-europeen-et-justice-penale-environnementale>
Projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, présenté en conseil des ministres le 29 janvier dernier par la garde des Sceaux, prévoit la création de pôles spécialisés dans le ressort de chaque cour d'appel et l'affectation de magistrats formés à ce contentieux technique.

²⁰ Le projet de loi voté en première lecture par le Sénat le 3 mars 2020 : <https://www.senat.fr/leg/tas19-067.html>

²¹ Rapport de l'IGJ : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_justice_pour_environnement.pdf

PORTRAIT



Philippe BARRET

Philippe BARRET un des pionniers de la médiation verte

Par Jean-Pierre BONAFE-SCHMITT

La médiation dans le domaine de l'environnement est un peu le « parent pauvre » de la grande famille de la médiation, si l'on se réfère à son développement dans le champ de la famille, de l'entreprise, de la consommation... Il existe peu de structures de médiation et l'actualité ne fourmille pas d'exemples de médiation dans ce domaine particulier, et, pour dresser ce portrait d'un pionnier de la médiation, le nom de Philippe Barret, membre de l'association Geyser, s'est rapidement imposé. Pourquoi lui et pas un autre ? C'est tout simplement, une fois de plus le hasard des rencontres, mais surtout la ténacité de son engagement depuis plus de 30 ans dans le monde de l'environnement qui en ont fait à mes yeux l'un des pionniers de la médiation.

Notre première rencontre date de 1999 sur le plateau mythique du Larzac, une terre de non-violence, lors des Rencontres « Médiations, démarches citoyennes » organisées par le Cun du Larzac. Cette première rencontre a été suivie de bien d'autres ce qui m'a permis de suivre, au fil des années, l'itinéraire de ce pionnier de la médiation dans le domaine de l'environnement. Comme bien d'autres, Philippe Barret, a été une sorte de compagnon de route de la médiation, dans la mesure où nous nous sommes souvent croisés au gré des colloques, rencontres, séminaires et formations.

Comme beaucoup de pionniers de la médiation, Philippe Barret, est à la fois un professionnel mais aussi un militant de la médiation. Dans les temps actuels, le terme de militant est plutôt galvaudé dans ce monde de plus en plus individualiste, mais il reflète bien son engagement, son parcours depuis plus de trente ans au sein de Geyser. En effet, le mot de militant implique une dimension collective et le parcours de Philippe Barret est intimement lié à celui de l'association Geyser. Cette dimension collective est tellement forte, qu'au cours de notre entretien pour rédiger ce portrait, Philippe Barret, employait souvent le « nous » pour parler de son action au sein de Geyser ! Il est vrai que cette association a été et est toujours le premier espace de réflexion et de co-construction de l'approche développée par Geyser¹.

Pour bien comprendre cette dimension fusionnelle entre Philippe Barret et l'équipe de Geyser, il convient de remonter dans son histoire personnelle. En effet, ce natif de Toulon, s'est lancé dans des études d'agronomie à l'École Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse où il a obtenu son diplôme d'ingénieur en 1979. Durant sa formation, il était déjà très préoccupé par des considérations « socio-écologiques » pour reprendre son expression², ce qui l'a amené avec cinq condisciples à créer un petit groupe qui donnera naissance un peu plus tard à Geyser. On est dans l'après 68, et il s'agit d'une génération d'étudiants plutôt engagée qui avait « pour souhait de faire évoluer l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de la nature et des hommes »³. A la fin de leurs études, les membres de ce petit groupe créent l'association Geyser pour participer au concours « les routes du monde » organisé par le constructeur Renault pour aider des jeunes à réaliser un projet de voyage sur un thème déterminé. Le premier voyage s'est déroulé aux Indes en Renault 4L sur quatre mois et le second à travers toute l'Amérique pendant un an et demi. Ils s'étaient fixés pour objectif « de rechercher des expériences alternatives en zone rurale qui répondaient à ce souci d'une gestion durable des ressources et d'une plus grande autonomie des communautés locales »⁴.

1 Entretien avec Philippe Barret du 24/01/2020

2 ibidem

3 ibidem

4 ibidem

Ces voyages au cours des années quatre-vingt ont été pour Philippe Barret de véritables « voyages initiatiques » pour reprendre son expression dans le sens où ils ont permis de poser les bases de l'association Geyser ; mais surtout ils ont été l'occasion, de l'écriture collective d'un ouvrage et d'articles relatant les pratiques alternatives en matière d'agroécologie et de développement rural sur le continent américain.

C'est pour faire connaître et partager ces expériences alternatives et « diffuser des informations techniques sur une agriculture plus écologique » que le groupe s'est lancé dans la création d'une revue intitulée « Alternatives Agricoles »⁵. L'équipe de Geyser a animé cette revue pendant plus de dix ans et elle l'a transmise à l'Institut Technique de l'Agriculture Biologique (ITAB). Elle est ainsi devenue une revue « officielle » de l'agriculture biologique en France. Ce périple en Amérique Latine a fortement influencé, non seulement Philippe Barret mais toute l'équipe de Geyser, en les amenant à prendre en considération dans leur pratique d'agronome, non seulement les préoccupations écologiques mais aussi sociales et politiques, ce qui constitue d'après lui « culture commune de Geyser ».

C'est ce cheminement progressif qui a amené Philippe Barret à s'ouvrir à la médiation dans le domaine de l'environnement, et le point de bascule s'est produit lors de la prise d'une année sabbatique en 1999. Il s'agissait pour lui de faire « une pause dans ma vie professionnelle pour prendre un peu de recul et voir comment je voulais la continuer »⁶. Comme il le dit si bien, c'est au cours de cette année, qu'il a « rencontré la médiation » en participant à ces Rencontres de la médiation qui se tenaient sur plateau du Larzac. Le mot rencontre est approprié, car c'est durant ces journées que nous nous sommes rencontrés pour la première fois, en compagnie d'autres pionniers de la médiation comme Marianne Souquet et Jacques Salzer. Et c'est à cette occasion que mon ami Jacques Salzer est devenu son « mentor » en médiation en le convainquant de suivre la formation qu'il créait au CNAM de Paris.

Au sein de Geyser, un autre membre de l'équipe s'est impliqué dans la médiation et plus largement dans la gestion des conflits, il s'agit de Pierre-Yves Guihéneuf qui s'intéressait à la question de la conflictualité dans le domaine de l'environnement. A l'époque, celui-ci travaillait en Bretagne et dans les Pays de Loire et il avait été confronté à la pollution de l'eau. Il avait constaté que la résolution de ces problèmes passait le plus souvent par la voie de la confrontation ou de l'action judiciaire, mais qu'il existait aussi « des initiatives intéressantes en matière de dialogue pour aborder ces questions environnementales »⁷. D'ailleurs, c'est à partir de cette réflexion que Pierre-Yves Guihéneuf participera à la création dix ans plus tard, en 2008, de l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC). Et c'est à partir de ce duo que Geyser s'est beaucoup investi dans ce qui deviendra leur marque de fabrique : « le dialogue territorial ».

Philippe Barret, tout comme l'équipe de Geyser ne sont pas simplement des praticiens de la médiation mais aussi des théoriciens à travers l'élaboration de ce concept de « dialogue territorial » qu'ils ont défini dans deux ouvrages « La formation au dialogue territorial. » (Ed. Educagri, 2006) et le « Guide pratique du dialogue territorial (Ed. de l'aube, 2012). D'une manière synthétique, Philippe Barret définit le dialogue territorial comme « une forme d'hybridation de processus issus de la médiation et des pratiques participatives » dans le sens où « les principes de la médiation en constituent la colonne vertébrale » avec « des spécificités piochées dans les pratiques participatives »⁸. En un mot, pour lui, « le dialogue territorial, c'est une variante de la médiation ».

Pour mettre en œuvre ce dispositif de dialogue territorial, Philippe Barret a participé à la création par Geyser en 2008, de Dialter, une SCOP, pour développer d'une manière plus pérenne leur « activité de conseil en matière de concertation, médiation et participation citoyenne »⁹. Dans le même ordre d'idée, c'est-à-dire pour développer les dispositifs de concertation, Geyser est aussi à l'initiative de la création d'une autre structure Comédie qui fédère à la fois des organisations comme les CPIE (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement) ou encore l'IFREE (Institut Formation Recherche Education à l'Environnement) et des personnalités scientifiques comme Jean-Eude Beuret. En effet si Dialter est le bras armé de Geyser, en revanche Comédie à une vision plus fédérative et plus large dans le sens où elle a pour but de favoriser « les échanges de pratiques », de constituer une « une banque d'expériences et des ressources méthodologiques » en matière de concertation dans le domaine de l'environnement¹⁰. Cette initiative a reçu le soutien de la Fondation de France, car elle répondait à un besoin de mutualiser et de rendre plus visible les différents projets ou expériences de concertation et de médiation menées en France qui faisaient souvent l'objet d'un financement par le

5 ibidem

6 ibidem

7 ibidem

8 ibidem

9 Cf. le site de l'association Geyser : <http://www.geyser.asso.fr/dialogueterritorial.php> <http://www.dialter.fr/>

1010

comité Environnement de cette Fondation. C'est d'ailleurs dans le cadre de ce comité que j'ai côtoyé pendant plusieurs années Philippe Barret qui intervenait en tant qu'expert pour évaluer les demandes de financement de projets liés à la concertation ou à la médiation en matière d'environnement.

Au sein de ce comité Environnement, j'ai soutenu l'action de Philippe Barret en faveur de Comédie en espérant que cette structure puisse aider au développement de projets de médiation environnementale avec un financement de la Fondation de la France. Mais je dois reconnaître que malgré les six années passées dans ce comité je n'ai pas réussi à induire de la part de la Fondation une politique en faveur de la médiation environnementale « stricto sensu » dans ses appels à projets. Sur cette question, Philippe Barret fait aussi le constat que si les dispositifs de médiation se développent plus facilement dans les pays anglo-saxons ou de l'Europe du Nord, il en est tout autrement dans les pays latins où ce type de gestion de conflits peine à émerger. Selon lui, cette situation s'explique notamment en France, par la persistance d'une culture dominante, celle du débat sur une logique très rationaliste où l'on cherche à confronter des arguments ou des positions. Et cette culture est hégémonique en matière d'environnement, même si elle est rarement efficace pour réguler les conflits alors que « *les processus de médiation permettent de progresser, de créer du vivre ensemble* ». Ce constat s'est encore vérifié lors d'un séminaire, organisé par la CNDP (Commission Nationale du Débat Public), le CNAM et Médiations Plurielles en novembre 2016 sur le thème « Débat public, concertation, conciliation, médiation : quelles synergies ? ». Si les possibles synergies, ont été évoquées, en revanche elles n'ont pas été intégrées à ce jour dans les procédures de la CNDP.

C'est en partant de ce constat et pour surmonter ces résistances, que Philippe Barret, avec l'équipe de Geyser, est en train d'ouvrir une Ecole du Dialogue Territorial pour former les personnels de grands organismes nationaux, des collectivités territoriales et des réseaux associatifs « *à la pratique du dialogue* ». Pour la réalisation de cet objectif, l'équipe de Geyser ne part pas de rien, car elle dispose d'une expérience accumulée depuis plus de vingt ans en matière de dialogue territorial. C'est particulièrement le cas de Philippe Barret, qui dispose déjà d'une grande expérience en matière de formation auprès de plusieurs organismes (CPIE, ONF, collectivités en charge de l'eau potable, industries de carrière, etc.).

Pour Philippe Barret, la création de cette Ecole constitue une nouvelle étape, car depuis de nombreuses années il a développé une forte activité de formation sur le dialogue territorial et donc, sur la médiation environnementale dans le cadre de diplômes universitaires comme dans les Universités de Paris, Lyon, Aix-Marseille, Savoie, La Réunion ou encore à l'étranger en Pologne, Roumanie, Algérie, Mexique, Cuba.

Ce développement des activités de formation, ne se fait pas au détriment de la pratique de la médiation car au cours de ces dernières années, Philippe Barret est souvent intervenu dans de nombreux conflits liés à l'environnement et dans des domaines très divers. Il a été ainsi appelé pour la réalisation d'une médiation sur l'exercice de la police de l'environnement dans le parc national de la Vanoise, sur un problème de de pollutions industrielles dans la rivière du Chéran en Haute-Savoie (avec la production d'un code de bonnes pratiques), mais aussi outre-mer pour réguler les conflits d'usage dans la réserve naturelle marine de l'île de La Réunion.

S'il est vrai que Philippe Barret est souvent sollicité pour mener des médiations, on peut regretter que malgré l'action de celui-ci et de l'équipe de Geyser, la médiation dans le domaine de l'environnement en France ne soit pas plus développée et reste dans un état embryonnaire et ceci malgré l'urgence climatique et les problèmes environnementaux que nous connaissons

[Sommaire](#)



Notes bibliographiques

Note : Edito

- ALLAIN Sophie, « Etat des lieux sur la médiation environnementale en France » *La lettre des médiations* N°9, juin 2020
- BEN MRAD Fathi « Les médiations à l'épreuve des problématiques environnementales » *La lettre des médiations* N°9, juin 2020
- BOLIS Angela, « Des micro-solidarités nées pour durer » *Le Monde* du 2 mai 2020
- BONAFE SCHMITT Jean-Pierre « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Approche sociologique », in CECCHI-DIMEGLIO P., BENNEUR B. (dir.) *Les modes de prévention et règlement des différends*, Editions Larcier-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2015
- PUYFAUCHER Jean-Paul « Médiation environnementale / Médiation sur les projets d'aménagement » *La lettre des médiations* N°9, juin 2020
- SERRES Michel, « *Le contrat naturel* » Flammarion, Champs-Essais, 2009

[Sommaire](#)

Etat des lieux sur la médiation environnementale en France

- Allain S. (2005) « La médiation environnementale comme système de régulation politique. Application au gouvernement de l'eau » in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*. Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, p. 135-150.
- Allain S. (2007), « La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure : une activité de médiation spécifique. Réflexions à partir du débat public « Francilienne » » in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard-Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Recherches, p. 112-122.
- Allain S. (2008), *Négocier le bien commun territorial. Esquisse d'une sociologie de médiation*. Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches en Sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 275 p
- BARRET P. (2012), *Guide pratique du dialogue territorial*. L'Aube, 231 p.
- BEURET J.-E., CADORET A. (2010), *Gérer ensemble les territoires, Vers une démocratie participative*. Editions Charles Léopold Mayer, Fondation de France.
- Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidé par Alain Richard (2015), *Rapport Démocratie environnementale : débattre et décider*. Remis à Ségolène Royal, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (3 juin 2015, 68 p.).
- Dziedzicki J.-M. (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 442 p.
- JOBERT A. (1998), *L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général*. Politix, N°42, pp. 67-92.
- LATOUR B. (1999), *Politiques de la Nature*. La Découverte.
- LEVINSON E. (2014), *La facilitation stratégique au service de la gestion du vivant : définition, objectifs, savoir-faire et savoir-être du facilitateur externe*. Thèse de doctorat de l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech), 762 p.
- MERAD M., CARRIOT P. (2013), *Médiation et concertation environnementales*. AFITE, 144 p.
- PUYFAUCHER, J.-P. (2002), *La médiation environnementale*. Les Cahiers du Conseil Général des Ponts et Chaussées N° 6, pp. 59 à 64.
- SUSSKIND L., McKEARNAN S., THOMAS-LARMER J. (Ed.) (1999), *The consensus-building handbook*. SAGE.

[Sommaire](#)

Les médiations à l'épreuve des problématiques environnementales

- Allain S. (2020), *Etat des lieux sur la médiation environnementale en France*, *La lettre des médiations*, n°9., pp (supra).
- Ben Mrad F. (1997), *Conciliation civile et médiation sociale : spécificités et modalités d'intervention en milieu urbain*, *Médiation*, n° 28, pp. 1-5.
- Ben Mrad F., (2002) *Sociologie des pratiques de médiation*, l'Harmattan.
- Ben Mrad F. (2012), *Définir la médiation parmi les modes alternatifs de régulation des conflits*, in *Informations sociales*, N°170, Mars 2012, pp 11-19.
- Bonafé-Schmitt J.-P. (1992), *La médiation : une justice douce*, Syros alternatives.
- Dziedzicki J.-M. *Médiation(s) environnementale(s) : quelles pratiques et quelles perspectives en France ?* in *Séance no 1*, mardi 20 juin 2000.
- Faget J. (2010), *Médiations. Les ateliers silencieux de la démocratie*, Toulouse, Érès.
- Guillaume-Hofnung M. (2015), *La médiation*, PUF, 7ème édition.
- Housty F., (2019), *Le droit contraint et la médiation familiale libère : la modernité d'un oxymore*, *Empan*, n°115, pp42-49.
- Loot E. (2020), *La Médiation Environnementale. L'expérience d'une double culture au profit de la médiation environnementale : des Pays-Bas à la France*, *La lettre des médiations*, n°9., pp (supra).

- Puyfaucher J-P. (2020), Médiation environnementale : médiation sur les projets d'aménagement, La lettre des médiations, n°9., pp (supra).
- Maurel E. (2010), Environnement et médiation pénale, éditions de l'Harmattan.
- Truilhé E. et Hautereau-Boutonne M. (2019), Rapport final de recherche. Le procès environnemental : du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement sous la direction de Convention de recherche n° 216.09.28.12 du 29 septembre 2016.
- Susskind L.E. et Madigan D., (1984), New approaches to resolving disputes in the public sector, The justice system journal, vol.9, no 2, pp.179-203.

[Sommaire](#)

Bibliographie Médiation environnementale : la place du commissaire enquêteur

- Allain S., « Etat des lieux sur la médiation environnementale en France », *La lettre des médiations*, n°9, 2020.
- Ben Mrad. F., « Équité, neutralité, responsabilité. À propos des principes de la médiation », *Négociations*, 2006/1 no 5, pp. 51-65.
- Gauthier M., La médiation environnementale au Québec : portée et limites d'une innovation procédurale, pp 349-363, in Castagna Bernard (dir.), et al., *La situation délibérative dans le débat public*, Volume 1 et 2., Presses universitaires François-Rabelais, 2004.
- Ruegg J., Mettan N., Vodoz, *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1992.

[Sommaire](#)

APPEL A CONTRIBUTEURS

Nos prochains champs d'étude sont :

- Les médiations internationales

Si, dans le monde francophone, vous avez :

- Des connaissances sérieuses en ces domaines dans votre pays,
- une analyse fine,
- une compétence pratique,

Faites acte de candidature auprès du comité de rédaction à l'adresse letmed@numericable.fr ou prenez contact avec nos correspondants (cf. encart ci-dessous)



Correspondants

AFRIQUE

DUCASS Alain (energie TIC)

Alain.ducass@mines.org

BELGIQUE

TIMMERMANS Joëlle (Le souffle)

lesouffle@skynet.be

BÉNIN

VIGNON Elvire

elvirevignon@cabinetvignon.net

BRESIL

LOPES Juliano Alves

julianoalveslopes@hotmail.com

CANADA

CHARBONNEAU Serge (EQUIJUSTICE)

scharbonneau@equijustice.ca

ITALIE

PUCCI Emanuela

av.emanuela.pucci1@hotmail.it

LIBAN

KESROUANI Zeina

Zeina.kesrouani@gmail.com

LUXEMBOURG

DEMARET Paul (Centre Médiation)

paul.demaret@mediation.lu

SUISSE

GAY Jean (conflict.ch)

jeanlgay@conflits.ch

Sommaire

La lettre des médiations

Groupe de rédaction

BONAFE-SCHMITT Jean-Pierre

initiateur de « la Lettre des Médiations »

BEN MRAD Fathi

DEMARET Paul

HOUSTY Françoise

IMHOOS Christophe

RIVAUX Jean-Louis

WICKY Christiane

Correspondants

Ils sont à votre disposition pour vous présenter notre projet de la « Lettre des Médiations » dans le monde francophone

CF. encart

Participation à ce numéro

BONAFE-SCHMITT Jean-Pierre - coordinateur du numéro

ALLAIN Sophie

BEN MRAD Fathi

BONAFE-SCHMITT Jean-Pierre

DUCASS Alain

GROU SERRA Lurdes

LOOT Erik

MRAD Léo

MUELLER Philipp

OTIS Louise

PUYFAUCHER Jean Paul

SAPPIN Michel

THEVOZ Laurent

Maquette

PICON Denis

Directeur de publication

BONAFE-SCHMITT Jean-Pierre

Editeur

ISSN non exigé

Contact

Courriel : letmed@numericable.fr

Courrier : J-P BONAFE-SCHMITT- Lettre des Médiations – 10 rue Marc-Antoine Petit - 69002 Lyon - France

La diffusion de la lettre et la reproduction des articles sont permises à la condition de mentionner la source et en l'absence d'utilisation commerciale.

Les numéros sont disponibles sur

<https://jpbsmediation.wordpress.com/category/lettre-des-mediations-archives/>

La Lettre de la Médiation est un site de débat et le contenu des articles et opinions exprimées par leurs auteurs ne représentent pas nécessairement celles de « la Lettre des Médiations »

Prochain numéro

LES
MEDIATIONS
INTERNATIONALES