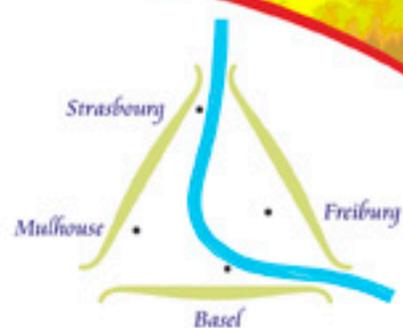
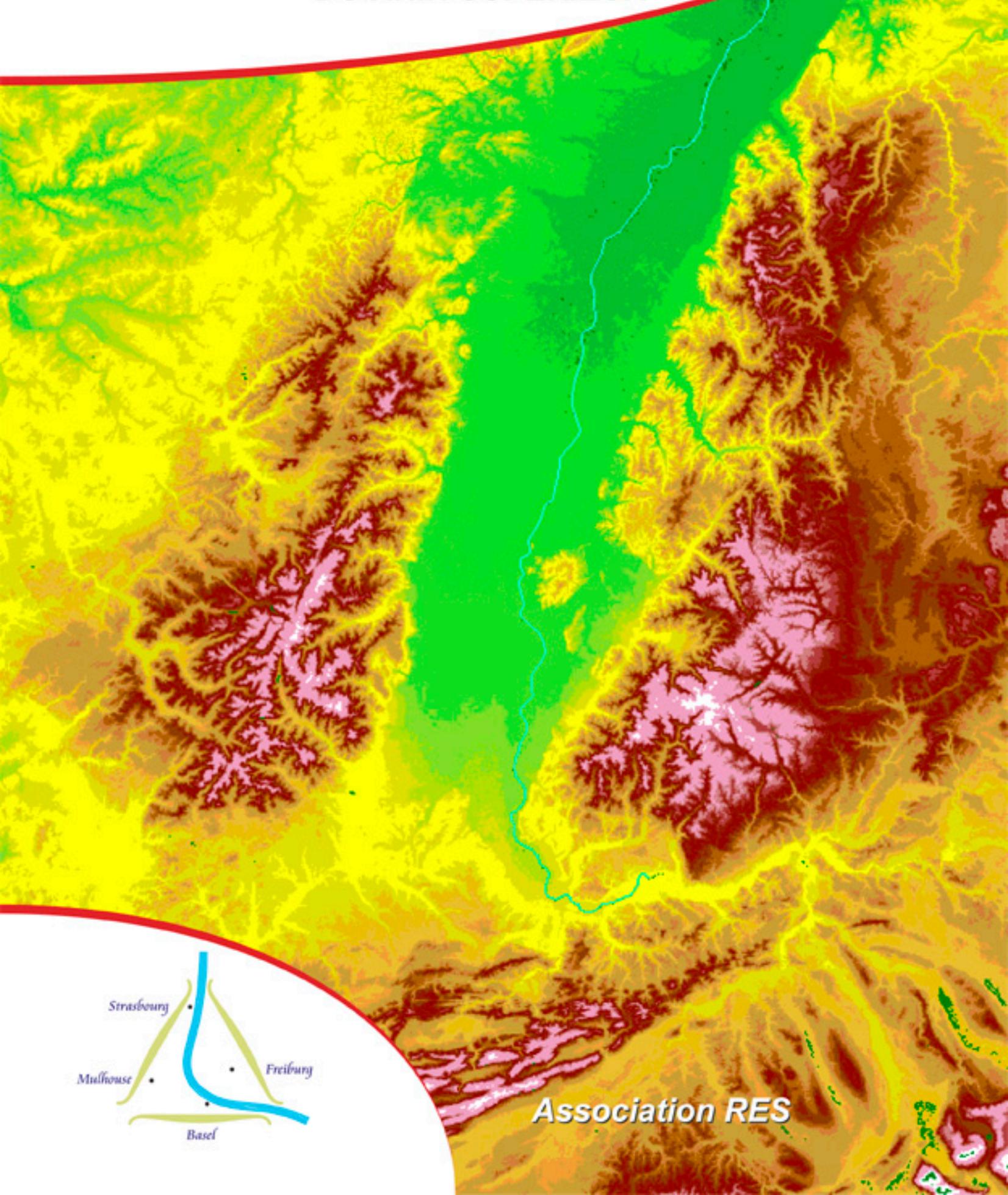


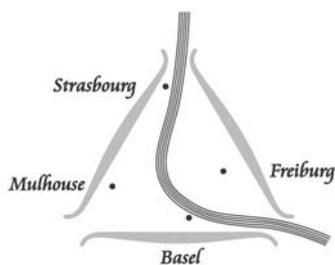
IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES ET ENJEUX DU DEBAT SOCIETAL DANS L'ESPACE TRANSFRONTALIER DU RHIN SUPERIEUR



Association RES

**Imprimé sur les presses de l'imprimerie du Regierungspräsidium Freiburg
-Landespolizeidirektion-
10 €**

Septembre 2005



PESI TP EST

**IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES
ET ENJEUX DU DEBAT SOCIETAL
DANS L'ESPACE TRANSFRONTALIER
DU RHIN SUPERIEUR**

PROCEDURES D'AUTORISATION
ET ORGANISATION DU DEBAT PUBLIC
SUR LES PROJETS INDUSTRIELS
DANS L'ESPACE TRANSFRONTALIER
DU RHIN SUPERIEUR

Remerciements

Le président de l'association RES remercie les deux ministères du Bade-Wurtemberg, celui chargé de l'intérieur avec le Regierungspräsidium de Fribourg en Brisgau et celui chargé de l'environnement et ses services, la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Alsace, le laboratoire cantonal du canton de Bâle-Ville, les entreprises notamment Atofina, Euroglas, MDPA, Novartis, PEC-Rhin, la chambre de commerce et d'industrie Sud-Alsace Mulhouse et bien entendu les membres du TP EST de leur contribution pour la réalisation de cet ouvrage et de leur concours pour sa promotion et sa diffusion.

**RES
Association pour le développement de programmes de Recherche-action
Economique et Sociale
18, rue de Varenne
F-75007 PARIS**

**Téléphone : 00.33.1.45.48.08.08.67 – Fax : 00.33.1.45.48.16.56
e-mail : ass-res@wanadoo.fr**

Avant-propos

L'ouvrage que nous vous invitons à lire est le résultat d'une réflexion qu'a menée le TP¹ EST, groupe de travail particulier regroupant diverses catégories d'acteurs de l'espace plurinational du Rhin supérieur, sur la concertation et la prise de décision dans le domaine des activités industrielles à risques.

Ces travaux s'inscrivent plus généralement dans le cadre du projet de l'association RES² « *une analyse de l'action et des relations entre des acteurs des puissances publiques et des acteurs socio-économiques* » et des recherches menées en relation avec ce projet sur les enjeux liés à la culture de sûreté, à la sécurité industrielle et à l'environnement, à l'allongement de la vie et aux rapports entre générations.

La démarche de RES est une démarche de simulation action destinée à rendre accessible, à une pluralité d'acteurs, l'observation de leur fonctionnement et des interactions en jeu. Elle s'inscrit dans une perspective de changement des pratiques de ces acteurs.

Appliquée aux travaux du TP EST, cette démarche n'est pas celle d'un travail de spécialistes, mais résulte de la réflexion d'un ensemble d'acteurs des sociétés civiles du Bade-Wurtemberg, du canton de Bâle ville, et de France (Alsace et Lorraine) : élus, membres des administrations, industriels, représentants d'associations de protection de l'environnement, etc. L'objectif partagé de ces travaux est de comparer et de mieux connaître les spécificités locales et leurs origines en vue de rechercher les conditions d'une évolution des procédures et des pratiques actuelles concernant la concertation et la prise de décision dans les domaines des activités industrielles à risques.

Au fil des travaux de RES, et de ceux du TP EST, les enjeux mis en débat se déplacent, les problématiques se renouvellent, mais la direction générale de la recherche demeure : comprendre le jeu des acteurs privés et publics en présence et rechercher les conditions pour en améliorer la conduite.

Ainsi, cet ouvrage s'inscrit dans la continuité d'un article du TP EST, alors circonscrit aux seules régions d'Alsace et de Lorraine, paru dans la revue française des Annales des Mines d'octobre – novembre 1986 sur le thème novateur à cette époque : « Pour une approche pluri-catégorielle de la sécurité industrielle ».

Aujourd'hui, un pas de plus a été franchi dans la dimension transfrontalière de cette nouvelle réflexion, illustrée par l'édition bilingue de ce travail.

La publication de cet ouvrage fait l'objet d'un accord de l'ensemble des participants.

Le Président de RES

François ROCQUET
25 avril 2005

¹ TP EST: Travail Particulier EST

² Association RES : association pour le développement de programmes de Recherche- action Economique et Sociale fondée en 1976

PLAN

Introduction	Page 05
1. Présentation de cas concrets	Page 07
1.1. Exemples du Land de Bade-Wurtemberg	Page 08
1.2. Exemples de l'Alsace	Page 10
1.3. Exemples de la Suisse du Nord-Ouest	Page 15
1.4. La lutte contre les nuisances olfactives d'origine industrielle : un programme transfrontalier du SPPPI de l'agglomération de Strasbourg	Page 18
2. Eléments de comparaison des procédures d'autorisation entre les trois régions frontalières du Rhin Supérieur	Page 23
2.1. Similitudes	Page 24
2.2. Différences	Page 24
2.3. Tableaux comparatifs des procédures d'autorisation	Page 25
3. Procédures de surveillance et sanctions – Exemples de cas concrets	Page 31
3.1. Cas du Land de Bade-Wurtemberg	Page 32
3.2. Cas de l'Alsace	Page 35
3.3. Cas de la Suisse du Nord-Ouest	Page 37
3.4. Comparaison des processus de « Contrôle – Surveillance Sanctions » en Allemagne, France et Suisse	Page 39
4. Points de vue de différentes catégories d'acteurs participant au TP	Page 43
4.1. Point de vue d'industriels	Page 44
4.2. Point de vue de membres d'administrations	Page 45
4.3. Point de vue de membres d'organisations de défense de l'environnement	Page 46

4.4.	Point de vue de commissaires enquêteurs en France	Page 47
4.5.	Point de vue d'élus communaux en France	Page 49
5.	Rapprochement des pratiques et des procédures dans l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur	Page 51
5.1.	Le mode de prise de décision sur les projets avant les années 70	Page 52
5.2.	La situation actuelle avec prise en compte du « public » et son fonctionnement concret	Page 53
5.3.	Evolution du contexte public	Page 57
5.4.	Evolution du contexte économique	Page 59
6.	Conclusions	Page 63
7.	Annexes : tableaux des procédures d'autorisation par pays	Page 67

Introduction

Le TP EST a été créé en 1983 au sein du programme expérimental sécurité industrielle et environnement (PESI) animé par l'association RES.

Tout d'abord limité géographiquement aux régions d'Alsace et de Lorraine, le TP EST a réuni des industriels, des représentants de la puissance publique avec l'appui de chercheurs consultants pour réfléchir sur l'État et son action dans le domaine particulier des industries à risques. Un article paru dans la revue des Annales des Mines en 1986 : « Pour une approche pluri-catégorielle de la sécurité industrielle » fait le point notamment sur des notions telles que le facteur humain, le continuum de la sécurité industrielle et sur les perspectives offertes par la procédure d'autosurveillance³.

Depuis cette époque, des réflexions tant au niveau mondial qu'au niveau local, nourrissent la perception que l'équilibre environnemental en général est un bien précieux et que l'on ne peut plus agir inconsidérément au risque de provoquer des conséquences défavorables pour les générations futures (cf. le concept, sans doute excessivement médiatisé et souvent incantatoire, de développement durable⁴).

Dans ce cadre, la Commission européenne a défini dans son 6^{ème} programme d'action des priorités dans le domaine de l'environnement qui visent à un haut niveau de protection. Ces priorités s'appuient sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement, sur le principe de participation du public (convention d'Aarhus) selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement et enfin sur le principe de « pollueur-payeur ».

Ces évolutions ont modifié l'approche des questions d'environnement. Les citoyens s'impliquent davantage dans la gestion de l'espace qui les entoure, notamment la préservation des paysages et des milieux naturels, la qualité de l'air et celle des cours d'eau, la diversité des équilibres biologiques, les risques susceptibles d'être engendrés par les installations industrielles.

Enfin, les atteintes à la santé figurent aujourd'hui parmi les principales préoccupations de la population, et notamment des riverains de certaines usines qui souhaitent être davantage associés aux décisions qui les concernent.

La nouvelle position des institutions européennes et corrélativement l'affirmation du caractère transfrontalier des régions riveraines du Rhin supérieur qui multiplie les liens déjà étroits en termes historique, économique, industriel, politique et culturel ont tout naturellement fait l'objet d'une réflexion au sein du TP EST.

Progressivement, l'élargissement par cooptation de nouvelles catégories d'acteurs participant aux travaux : élus locaux, commissaires enquêteurs, représentants d'associations de protection de l'environnement, et l'élargissement géographique aux régions transfrontalières voisines de l'Alsace et de la Lorraine : le Bade-Wurtemberg, et le canton de Bâle Ville, se sont traduits par un élargissement de la réflexion sur les conditions et les moyens du débat public.

Ce thème de travail s'est progressivement dégagé au fil des réunions du TP. Il faut sans doute en trouver l'origine dans une relative insatisfaction, perçue par les acteurs des différentes régions transfrontalières, dans la mise en œuvre de leurs pratiques actuelles.

³ La procédure d'autosurveillance consiste pour l'industriel à adresser au service officiel de contrôle les résultats de ses mesures de surveillance. Il doit indiquer les raisons des dépassements des limites et préciser les actions correctives entreprises. Le service officiel de contrôle, à la réception de ces mesures peut lui-même procéder à une enquête.

⁴ Le développement durable peut se définir comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

A partir de problèmes concrets, voire de situations potentiellement conflictuelles rencontrées sur le terrain par les participants, la réflexion est conduite selon une démarche de recherche-action-simulation portée par les chercheurs-consultants qui participent à chacune des réunions. A cet effet, la réflexion est sous-tendue par la comparaison des objectifs, des procédures et des moyens mis en œuvre dans l'espace du Rhin supérieur à propos de l'autorisation de l'implantation d'installations industrielles, du contrôle de leur fonctionnement et du suivi de leur impact.

Et ce, dans le but de progresser ensemble en intégrant les points de vue de chacun des participants.

Pour affirmer le caractère transfrontalier de ses travaux, le TP EST se réunit alternativement à Bâle, Fribourg, Strasbourg et les documents de travail, dans la mesure du possible, sont traduits en allemand ou en français. Les réunions se font en français et en allemand.

Ce travail nécessite une attitude d'esprit consistant à présenter son point de vue, tiré de son expérience personnelle ou de celle de son entité d'appartenance, à titre personnel, c'est-à-dire sans engager formellement cette entité, et à écouter avec attention le point de vue des autres participants. Il est ainsi rendu possible à chacun d'élaborer son propre retour d'expérience sur le sujet abordé, en intégrant en tant que de besoin les autres points de vue qui se sont exprimés. Les documents produits à l'occasion des réunions internes du TP sont des notes anonymes et synthétiques rédigées de manière intégratrice. Ils ne visent ni à évaluer les points de vue en présence ni à faire émerger un consensus mais à rendre compte de la diversité des positions et de la relativité des opinions. Il n'y a donc pas de gagnants ou de perdants dans le débat ; cette approche entraîne un enrichissement mutuel des participants, dont certains sont par ailleurs confrontés dans leur vie professionnelle ou associative aux problèmes complexes de la sécurité industrielle et de l'environnement des installations industrielles.

Les participants, à leur tour, dans d'autres enceintes où ils exercent dans le cadre de leurs lignes d'action, peuvent bénéficier de l'expérience acquise dans le TP qui consiste à interpréter le point de vue de l'autre comme une richesse potentielle pour la recherche de solutions. La condition de la richesse de ce retour d'expérience réside dans la cooptation de participants pertinents, qui acceptent de distraire volontairement une partie de leur temps en la consacrant à des travaux de recherche-action-simulation.

Le souci d'écoute mutuelle et de prise en compte des différences ne signifie pas la recherche systématique d'un consensus. Si les objectifs généraux sont assez facilement partagés par les catégories d'acteurs représentées dans les réunions du TP (il faut souligner que des catégories d'acteurs ne sont pas représentées, et pour ne parler que de cet exemple, il n'a pas été à ce jour possible de coopter un représentant des médias), les différences apparaissent plus nettement sur les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs généraux, qui font l'objet d'approches et de préoccupations diverses et parfois divergentes entre les catégories en présence.

Le texte qui suit, s'il ne signifie pas l'adhésion de chaque participant à chacune des idées qui y sont exposées, fait l'objet d'un accord de tous les participants pour qu'il soit publié sous la signature collective du groupe de travail.

1. PRESENTATION DE CAS CONCRETS

Les six exemples de procédures d'autorisation présentés dans ce chapitre : deux allemands, deux français et deux suisses démontrent le bénéfice d'une négociation du dossier bien avant la procédure officielle. En effet, et a contrario, dans le cas particulier d'un des exemples français, l'absence de concertation préalable conduisit à des négociations fort laborieuses et très consommatrices de temps dans un climat de défiance généralisé.

Le lecteur remarquera de plus, dans un des exemples suisses qu'en l'absence de procédures de concertation prévues par la loi, la création de commissions informelles éventuellement binationales, peuvent faciliter l'approche d'une solution et améliorer la crédibilité des acteurs impliqués dans ces projets.

D'autre part, un exemple de procédure de suivi transfrontalier par le SPPPI de Strasbourg est présenté.

1.1. EXEMPLES DU LAND DE BADE-WURTEMBERG

- Présentation du projet de négociation préalable

Les tableaux ci-après (§ 2.3.) présentent le déroulement de principe d'une procédure d'autorisation d'installations industrielles de taille importante. La discussion a mis en évidence que dans le land de Bade-Wurtemberg, des contacts significatifs sont établis entre le demandeur, les bureaux d'études et les administrations largement avant le dépôt formel officiel de la demande avec un jeu complet des éléments du dossier. Ces contacts ("présentation schématique du projet", "préparation du dossier de demande", "concertation préalable sur le dossier") servent à s'assurer du fait que le projet industriel est potentiellement "autorisable" et à éclaircir des difficultés fondamentales auxquelles donnerait lieu ce projet. Ce faisant, on donne la possibilité au demandeur d'optimiser son projet ou de le modifier (pour partie) et ce, bien avant que la planification de son projet ne soit engagée de manière approfondie. Cette procédure permet d'éviter certains coûts et de raccourcir éventuellement les délais de procédure.

Ceci peut être explicité de manière synthétique au travers de deux exemples concrets :

1.1.1 EXEMPLE 1. : TRACÉ D'UN OLEODUC

Une entreprise prévoit une rénovation partielle et une extension d'un oléoduc existant dans lequel sont transportés des carburants et des combustibles. A cette occasion, il a été nécessaire d'avoir recours à des travaux de creusement très importants à l'aide d'engins lourds sur des tronçons de plusieurs kilomètres de long. La largeur des tracés correspondants atteignait de l'ordre de 20 mètres et leur profondeur jusqu'à 5 mètres. Le tracé devait passer à travers des forêts, des parcelles agricoles ainsi que des zones habitées.

Les diverses administrations associées avaient connaissance de deux difficultés majeures :

- le tracé de l'oléoduc conduisait à travers une réserve naturelle, une réserve ornithologique (une zone de nidification du coq de bruyère). Ceci aurait conduit à des difficultés sensibles pour la rénovation/extension de la conduite.
- le tracé de l'oléoduc passait non loin d'une zone de captage et d'un périmètre de protection de captage d'une source d'eau minérale. Ce point aussi aurait pu être à l'origine de conflits.

Des négociations préliminaires ont eu lieu avec l'exploitant et ces problèmes lui ont été présentés. Ces négociations ont abouti à une modification du tracé de 4 km dans la zone de la réserve naturelle et la nouvelle conduite a été déplacée dans un secteur moins sensible. Dans la zone du périmètre de protection, la conduite a été dotée de dispositifs complémentaires contre les fuites.

En intégrant ces modifications lors de la planification, la procédure s'est déroulée sans difficultés.

1.1.2 EXEMPLE 2. : EXTENSION D'UNE USINE EN ZONE URBAINE

Une entreprise envisage l'extension de son usine (doublement de la capacité) de fabrication de circuits imprimés sur le site même de son implantation. Ce site jouxte une zone d'habitation. La production préexistante conduisait de manière récurrente à des plaintes justifiées en matière de bruit, liées en particulier :

- au trafic de poids lourds au chargement- déchargement durant la nuit ou les premières heures du jour
- au trafic interne à l'entreprise lors de changements d'équipes, par le personnel partant ou arrivant.

L'extension de l'entreprise aurait certainement conduit à l'augmentation du trafic et par conséquent des niveaux de bruit.

Des négociations préliminaires ont eu lieu avec l'exploitant et une solution a été recherchée. Les propositions suivantes de solutions ont été incluses dans la planification finale :

- déplacement de l'emplacement de stationnement réservé au personnel des équipes travaillant tôt le matin ou tard le soir,
- déplacement de l'aire d'arrivée des poids lourds et modification de l'ensemble des circuits logistiques pour l'ensemble de l'entreprise,
- mise en place de moyens complémentaires de protection contre le bruit pour l'usine existante et son extension.

Des calculs des niveaux sonores prévisionnels ont permis de s'assurer du respect des valeurs limites. La procédure d'autorisation s'est ensuite déroulée de manière rapide et sans accroc.

1.2. EXEMPLES DE L'ALSACE

1.2.1 EXEMPLE 1 : AU SUJET DE L'IMPLANTATION D'UNE INSTALLATION INDUSTRIELLE DE FABRICATION DE VERRE PLAT

En 1989, un projet industriel de fabrication de verre plat porté par un bureau d'études étranger était déposé à la DRIRE⁵ Alsace ; le porteur véritable de ce projet restant stratégiquement dans l'ombre pendant quelques années.

Un des points sensibles de ce projet était celui des rejets en oxydes d'azote (NOx), en oxydes de soufre (SO₂) et en poussières pour lesquels la réglementation française était encore muette pour ce type d'industrie, ce qui laissait une certaine marge de manœuvre tant pour l'industriel, que pour la DRIRE et, comme nous allons le voir, pour les opposants à ce projet. En outre, à cette époque, il n'existait pas encore de plan régional de la qualité de l'air, malgré des mesures ponctuelles réalisées en Alsace dans ce domaine.

En effet, le site choisi à proximité des bords du Rhin se trouvait également assez proche de deux usines chimiques françaises rejetant une quantité conséquente de NOx.

Ce projet avait évidemment ses défenseurs et ses opposants.

Les défenseurs se retrouvaient parmi le maire de la commune d'implantation, l'organisme de développement économique du Conseil Général du Haut-Rhin et bien entendu, l'industriel qui à ce moment restait toujours anonyme.

Les opposants regroupaient certains maires des communes allemandes de l'autre rive du Rhin, et un collectif franco-allemand de diverses associations de protection de l'environnement. En effet, il faut savoir que le côté allemand du Rhin face à la France est dévolu pour partie aux cultures viticoles et à des centres de villégiature (stations thermales). Le fait pour ces voisins de découvrir un nouveau projet d'industrialisation du côté français était donc loin d'emporter leur enthousiasme.

Bien entendu, la DRIRE avait pour objectif le respect de la procédure réglementaire en général et celle de la protection de l'environnement en particulier, en imposant des conditions correspondant à la meilleure technique connue pour ce type de four et compatibles avec les exigences environnementales. De plus, la DRIRE avait la difficulté d'avoir comme interlocuteur un bureau d'études étranger qui ne connaissait pas suffisamment les procédures administratives françaises avant de s'attacher le concours d'un bureau d'études Haut-Rhinois ; le véritable porteur du projet restant toujours stratégiquement dans l'ombre.

Le principal point de blocage, qui pouvait se traduire de manière violente avec par exemple l'occupation de la mairie de la commune du futur lieu d'implantation par des opposants allemands, s'est fortement focalisé sur les rejets en NOx.

Prenant en compte la réglementation allemande pour ces rejets, l'arrêté d'installation classée, après enquête publique, a été signé par le Préfet du Haut-Rhin en décembre 1990. Aussitôt après, des recours tant d'origines allemande que française et tant sur le permis de construire pour insuffisance de l'étude d'impact que sur l'arrêté autorisant l'exploitation de l'installation classée, ont été déposés auprès du Tribunal Administratif de Strasbourg.

Commencèrent alors des réflexions, des études, des négociations, sur le moyen de réduire les rejets en NOx. L'idée d'essai sur un pilote industriel pour le traitement des rejets d'oxydes d'azote s'est progressivement imposée. Encore fallait-il que cela soit industriellement possible, car de tels pilotes n'existaient pas en France, quelques-uns fonctionnaient en Allemagne, mais seulement dans le verre creux et dans les incinérateurs à ordures. Toutefois, la ligne de défense des opposants à la construction de cette usine restait le maintien, voire la réduction de la

⁵ DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement

pollution en NOx de la zone industrielle comprenant également les deux usines chimiques. Aussi, la réduction des rejets en NOx de ce projet industriel allait dans le bon sens, mais était loin d'être suffisante. La DRIRE a donc demandé aux deux industriels chimiques français d'accélérer leur programme de réduction des NOx et a fait prendre à cet effet des arrêtés complémentaires les concernant.

Ainsi, pour toute la zone industrielle concernée, le nouvel objectif devenait, si les délais étaient respectés et si la technique se révélait pertinente, une augmentation temporaire des rejets en NOx pendant un peu plus d'un an, puis une réduction sensible des rejets globaux de NOx de cette zone industrielle élargie à la nouvelle implantation.

Ce fut le résultat de négociations serrées entre une association régionale de protection de l'environnement, l'industriel, l'organisme de développement économique, les maires et l'administration allemands, ainsi que la DRIRE qui n'avait pas alors, comme cela a été rappelé, de références réglementaires nationales de réduction imposée des rejets.

Un deuxième projet fut déposé à la Préfecture et une deuxième enquête publique fut lancée en 1993. En effet, compte tenu des délais de construction de l'usine, de la durée des négociations, il était impossible que cette usine fonctionne dans le délai maximum de 3 ans requis par la réglementation. Ainsi, l'arrêté d'autorisation de 1990 allait cesser de produire effet et de ce fait les recours « environnement » devenaient sans objet. Les juridictions saisies déboutèrent les recours des opposants au projet, notamment ceux des maires des communes allemandes, portant sur le permis de construire en raison de l'éloignement géographique de ces dernières par rapport au lieu d'implantation de l'installation industrielle.

Des maires allemands se désolidarisèrent alors des opposants au projet industriel car l'objectif d'une réduction globale des NOx de la zone était désormais imposé. Toutefois, l'opposition dans certains groupes écologistes français et allemands ainsi que dans la plupart des communes allemandes demeurait. Le Conseil Général créa alors une commission médicale en vue d'étudier les effets sur la santé des rejets de NOx. Cette commission remit sa conclusion en indiquant qu'il n'y avait pas de problèmes sérieux de santé à craindre du fait de ces rejets.

Les opposants français firent aussi valoir le problème de la production de dioxines en raison de la combustion à haute température des sels contenus dans la matière première et du cheminement de l'air à haute température dans les zones réfractaires. C'était l'époque où les mesures de dioxines étaient peu connues en France en raison de l'absence de réglementation en la matière, notamment pour la fabrication du verre plat. En alignant les performances des fours aux contraintes de la réglementation allemande, les opposants furent à nouveau déboutés dans leur recours.

L'industriel Suisse⁶ s'est enfin découvert, ce qui a facilité le travail de la DRIRE et rendu plus transparent et crédible ce projet industriel.

En conclusion, l'entreprise est entrée en fonctionnement en 1995. Le pilote de réduction des NOx, le système de réduction des poussières par électrofiltre et celui de réduction des SO₂ par traitement à la chaux, ont parfaitement tenu leurs objectifs. En 1996, le pilote industriel a été remplacé par l'installation définitive de réduction des NOx qui à ce jour, donne toujours pleine satisfaction. De ce fait, cette usine est considérée depuis lors comme une unité de référence mondiale en matière de traitement des rejets dans le domaine du verre plat. En termes financiers, le montant de l'investissement de ces procédés d'épuration s'est élevé à 15 % du coût global de l'installation, avec un coût de fonctionnement annuel non négligeable et qui génère une pénalisation évidente pour l'industriel sur le plan de la concurrence commerciale.

⁶ La société suisse, jusqu'alors uniquement transformateur de verre plat, se devait de ménager les réactions concurrentielles des groupes verriers européens qui dominaient le marché du verre plat.

Quelles leçons peut-on tirer de l'implantation de cette installation industrielle verrière ?

1. D'abord le fait que ce projet ait pris près de 5 ans pour se réaliser et a nécessité plus d'une trentaine de réunions dont quelques-unes franco-allemandes. Le silence stratégique du véritable porteur du projet ne facilitait pas les négociations.
2. En l'absence de textes réglementaires, la DRIRE a été en position difficile pour imposer des contraintes à l'industriel. La réglementation allemande a été utile pour servir de références et de limites aux opposants à ce projet.
3. Les élus allemands ont compris et constaté les efforts consentis et entrepris par l'industriel et les autres usines de la zone industrielle : les engagements environnementaux étant respectés conformément à leur demande, ils stoppèrent toutes les procédures engagées.
4. L'innovation s'est imposée en l'absence de réglementation précise. Ainsi, le fait de poser comme contrainte un maintien sinon une réduction des rejets de NOx dans une zone déterminée, peut être considéré comme la prémisse des plans locaux de la qualité de l'air. En outre, la réglementation actuelle, depuis la loi sur l'air, prévoit l'obligation d'un volet santé dans l'étude d'impact qui, dans le cas d'une usine ayant des rejets massifs, doit être effectuée selon une méthodologie spécifiée. Celle-ci ne comporte pas encore, il est vrai, l'obligation de créer une commission médicale.
5. L'association régionale de protection de l'environnement par son sens de la négociation, ses demandes raisonnées et ses connaissances techniques, a été un moment le centre de toutes les négociations. La DRIRE a repris la main une fois obtenu l'accord implicite avec cette association qui ne pouvait pas devenir explicite au risque d'un reniement officiel de cet accord.
6. On peut remarquer que lorsque les intervenants dans un conflit ont une conduite responsable, un accord reste possible, même s'il nécessite du temps et des efforts. Un délai est toujours nécessaire pour trouver des solutions, les faire expertiser, et construire un niveau de confiance partagé entre les diverses parties.
7. On peut noter un concours de convergence entre la démocratie représentative (les maires allemands et français, et le Conseil Général) et la démocratie participative regroupée au sein de diverses associations. En l'absence d'une réglementation précise, un des rôles de l'administration a été de trouver un espace commun pour concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers, et de faire respecter cet accord.
8. Aujourd'hui, cette entreprise est bien acceptée dans son environnement, respecte scrupuleusement l'arrêté d'installation classée, qui lui a été imposé avec des normes perçues comme draconiennes, et hors des coutumes pratiquées. Elle est régulièrement citée en exemple au niveau européen pour sa politique environnementale. Devant la qualité des résultats obtenus au niveau de ses rejets, l'une des deux stations de contrôle de la qualité de l'air située à proximité de l'usine vient d'être fermée définitivement.

1.2.2 EXEMPLE 2 – EXTENSION DE CAPACITE DE PRODUCTION A STRASBOURG

En 1999, une société implantée à Strasbourg, non loin de la limite frontalière avec la ville allemande de Kehl a présenté, auprès du Préfet du Bas-Rhin, une demande en vue d'étendre sa capacité de fabrication de pâte à papier thermomécanique de 250 000 à 270 000 tonnes/an. Cette extension était accompagnée de la mise à l'arrêt de l'unité de fabrication de pâte chimique.

Les modifications des ateliers inhérentes à ce projet ont été considérées comme notables, justifiant une procédure complète au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Le dossier a donc fait l'objet d'une enquête publique d'une durée d'un mois sur le territoire français ; de plus, en application de la circulaire de 1975 du ministre français de l'Environnement relative aux échanges transfrontaliers d'informations en matière d'environnement, le dossier a été également communiqué aux autorités allemandes voisines, en l'occurrence le *Regierungspräsidium Freiburg*, qui l'a répercuté vers le *Regional Verband Südlicher Oberrhein* et la ville de Kehl.

Outre les aspects pollution de l'air (poussières, dioxydes de soufre, acide chlorhydrique,...) pollution de l'eau, déchets, etc.... qui ont été très largement examinés au niveau de l'étude d'impact pour répondre aux préoccupations légitimes des citoyens français, les inquiétudes particulières des habitants de la ville de Kehl et plus spécialement les problèmes d'odeurs et de bruit ont été prises en compte de manière approfondie.

Ainsi, en ce qui concerne les odeurs, une étude effectuée par un organisme spécialisé allemand a déterminé une cartographie des émissions d'odeurs provenant de neuf sources odorantes identifiées dans l'usine, ainsi que leurs fréquences d'apparition.

Cette cartographie s'est appuyée sur deux campagnes de mesures, tant au niveau des installations elles-mêmes qu'à l'extérieur de l'établissement, principalement sous les vents dominants, sur le territoire français et en Allemagne. Par ailleurs, des plaintes recueillies à la DRIRE et à la ville de Kehl ont été analysées.

L'impact de l'extension de capacité de fabrication de pâte thermomécanique associée à l'arrêt de l'atelier de pâte chimique a fait l'objet d'une modélisation qui a abouti à une carte prévisionnelle des odeurs ambiantes dans le secteur transfrontalier concerné après réalisation du projet.

Cette étude, qui tenait compte des mesures compensatoires prévues telles que l'addition de peroxyde d'oxygène ou d'oxygène au niveau de la station d'épuration, aboutissait à un impact des odeurs de cette usine significativement réduit par rapport à la situation antérieure.

Une surveillance des émissions d'odeurs était d'ailleurs prescrite par l'arrêté préfectoral d'autorisation pour vérifier l'efficacité des dispositions prises : les résultats de la nouvelle campagne de mesures effectuée 6 mois après réalisation du projet ont corroboré les simulations effectuées.

Au niveau des nuisances phoniques, la démarche a été similaire. Déjà en 1996, une étude avait été réalisée pour effectuer une estimation à long terme de la situation de l'usine en matière de bruit au voisinage immédiat de l'établissement à Strasbourg et à Kehl.

En 1999, la réalisation du nouveau projet nécessitait une nouvelle étude de bruit pour d'une part, réactualiser les données de 1996 et d'autre part, évaluer l'impact sonore de l'extension associée à l'arrêt de l'usine de pâte chimique. Les simulations effectuées à partir de la cartographie des niveaux sonores actualisée en 1999 ont conduit à des situations estimées acceptables vis-à-vis des deux réglementations nationales qui en l'occurrence imposaient les mêmes seuils admissibles.

Comme pour les odeurs, l'arrêté préfectoral prescrivait de nouvelles mesures après réalisation du projet dans un délai de 6 mois. Dans ce domaine également, les résultats obtenus ont confirmé les estimations.

1.3. EXEMPLES DE LA SUISSE DU NORD - OUEST

1.3.1 EXEMPLE 1 : ASSAINISSEMENT DES DECHARGES

Au cours des années suivant la seconde guerre mondiale, l'industrie chimique bâloise s'est vue de plus en plus contrainte à rechercher des alternatives au rejet de déchets solides dans le Rhin (conduites d'évacuation). Le dépôt de déchets dans d'anciennes gravières de la région bâloise, en Allemagne, en France et en Suisse a été proposé comme solution. Les déchets chimiques étaient acceptés par les exploitants des gravières et stockés parmi des déchets de différentes provenances, souvent de manière incohérente. Les autorisations administratives nécessaires à l'époque avaient été accordées. Cependant, en raison de plaintes émanant de résidents incommodés par des odeurs nauséabondes, certaines autorisations ont été rapidement retirées. En 1961, la première décharge pour déchets spéciaux a été mise en service dans une ancienne glaisière située à Bonfol, aujourd'hui dans le canton du Jura, à proximité immédiate de la frontière française. Elle a été exploitée jusqu'en 1976. Compte tenu des conditions géologiques du site, on pensait à l'époque que la sécurité de l'environnement était garantie. La décharge recevait des déchets toxiques provenant de toute la Suisse. Dans le cadre du programme de surveillance (à partir de 1976), il avait été constaté que la fosse se remplissait d'eau et menaçait de déborder, ce qui entraîna des mesures d'assainissement dans les années 80 et 90.

La situation juridique actuelle en matière d'assainissement des décharges

Suite au renforcement, dans tous les pays, des exigences légales relatives à la sécurité environnementale des décharges et à quelques expériences malheureuses, l'assainissement de ces décharges est devenu un sujet d'actualité. Du point de vue de l'autorité publique, les décharges mentionnées ci-dessus sont à l'origine de difficultés croissantes, étant donné que les victimes des nuisances ne résident pas toujours dans le pays d'implantation des décharges. Les eaux souterraines et les eaux de surface de la région de Bonfol, en Suisse, s'écoulent par exemple vers la France et les eaux de surface de la région dans laquelle est implantée la décharge de Roemisloch, près de Neuwiller en France, s'écoulent dans un ruisseau qui mène à une réserve naturelle en Suisse.

La crédibilité de l'autorité publique

L'autorité exécutive est obligatoirement l'autorité compétente sur le lieu de la décharge pour ce qui est de l'application des législations respectives. En France, il s'agit de la DRIRE et, en Suisse, des autorités cantonales de l'environnement qui sont chargées de faire respecter localement la loi fédérale suisse. Toutefois, on attend des autorités mentionnées qu'elles appliquent dans les pays voisins leur propre loi nationale et qu'elles prennent les dispositions appropriées afin de protéger la population des effets indésirables qu'entraîne sur l'environnement le ruissellement des cours d'eau. Etant donné que ces mesures sont impossibles à prendre ou du moins extrêmement difficiles à mettre en place, et que, de surcroît, il existe une méfiance de principe à l'égard de la politique environnementale des États voisins, la crédibilité des autorités est considérablement mise en cause. C'est la raison pour laquelle les ONG s'engagent, bénéficiant d'une forte crédibilité et d'un large intérêt de la part des médias. Ainsi, Greenpeace a mené des actions nationales dans le cas de Bonfol et des actions régionales dans le cas de Roemisloch, et ce de part et d'autre de la frontière.

Une solution à la crise de crédibilité

Le problème de la compétence nationale, résidant dans la nature même des choses, ne peut être résolu par les autorités à elles seules. La population en tant que concernée au premier chef, les ONG en tant qu'avocat « autoproclamé », l'industrie qui est responsable des problèmes et de

leurs solutions ainsi que les médias, tous doivent coopérer, chacun à sa mesure, pour résoudre la question de l'assainissement des décharges. Dans le cas des décharges dans lesquelles l'industrie chimique de Bâle n'est pas la seule concernée, on peut bénéficier du fait que celle-ci a promis, de façon non préjudicielle, de préfinancer les dépenses d'assainissement nécessaires et également du fait qu'elle soutienne activement les clarifications techniques, avant même que les décisions administratives afférentes ne soient prises. Mais ceci ne suffit pas à rétablir la confiance de la population à l'égard des autorités et de l'industrie. Une commission d'information a par exemple été mise en place à Bonfol, dans le but d'associer les autres acteurs, la population, les ONG, les autorités locales et les médias. Cette commission, présidée par le directeur de l'antenne Suisse-Ouest de la société suisse pour la protection de l'environnement est composée de représentants de diverses associations et mouvements issus du domaine de l'environnement, de représentants des autorités et de délégués de l'industrie. Elle a pour mission de promouvoir le dialogue entre les différents groupes concernés et de faire entendre leurs points de vue dans le processus d'assainissement. Elle s'occupait par exemple de l'évaluation des méthodes d'assainissement à Bonfol. Deux procédés proposés par un bureau d'études suisse comme techniquement possibles, étaient à l'ordre du jour et ont fait l'objet d'une évaluation approfondie dans le cadre d'expériences pilotes. En outre, cette commission doit s'assurer que les autorités de part et d'autre de la frontière sont informées suffisamment tôt et de façon détaillée des décisions prises par les autorités à propos de la décharge. En été 2003 la décision était prise en faveur de la variante excavation et incinération en Europe. Le 4 décembre 2003 la chimie bâloise a remis le projet d'assainissement à l'autorité compétente du Canton du Jura. Celle-ci a décidé de lancer une procédure de consultation auprès des milieux intéressés. Ces derniers ont pu faire connaître leur position dans un délai de trois mois jusqu'à fin mars 2004.

Même si une concertation de ce type n'est pas prévue par la loi, elle semble pourtant pouvoir, dans ce cas précis, contribuer à l'amélioration de la crédibilité des acteurs impliqués dans le programme d'assainissement. Dans le cas de la décharge de Roemisloch, étant donné que ce sont surtout les citoyens suisses et la branche suisse de Greenpeace qui réclament une action directe des autorités cantonales en France, a été constitué un groupement d'intérêt : le Groupement d'Intérêt de la Région Bâloise (GI DRB) s'occupe de toutes les décharges de la région et a en outre comme objectif les contacts avec les autorités, les milieux concernés et intéressés ainsi qu'avec les médias et le grand public. Avec la constitution du GI DRB on répond aussi à un souhait émis par les autorités compétentes de la Région de Bâle (France, Bade-Wurtemberg, cantons de Bâle Ville et Bâle Campagne) de n'avoir qu'un seul et unique interlocuteur en la matière.

Comme ces deux exemples le montrent, la concertation ne peut quasiment pas être ancrée juridiquement, si bien que les autorités exécutives et les responsables de l'assainissement doivent disposer d'une liberté d'action suffisante afin de pouvoir veiller, avec les personnes concernées et leurs représentants autoproclamés, à ce que les dispositions soient respectées et mettre en place les mesures techniques retenues.

1.3.2 EXEMPLE 2 : CONSTRUCTION D'UN TERMINAL PORTUAIRE

Description du projet et premières démarches

Une société de transport fluvial projetait dans la zone portuaire bâloise proche de la frontière allemande la construction d'un terminal trimodal (routier, ferroviaire et fluvial) pour conteneurs. Les discussions informelles préalables avec les autorités de Bâle-Ville ont rendu le maître d'ouvrage attentif aux aspects environnementaux et à la possible nécessité d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE).

Le centre de coordination pour la protection de la nature, autorité unique responsable des processus d'études d'impact sur l'environnement dans le canton, estime que ce projet est une modification importante d'un projet préalable et décide en connaissance de cause qu'une EIE est nécessaire.

Normalement un cahier des charges est arrêté au préalable, fixant les domaines à prendre en compte et les critères d'évaluation. Dans le cas présent, les domaines environnementaux significatifs avaient déjà été reconnus préalablement : protection des eaux, bruits (tenant compte des valeurs limites de l'État allemand voisin), flore et faune, si bien que l'on renonça à l'établissement d'un cahier des charges. L'autorité unique a toutefois proposé de recevoir l'EIE sous forme d'ébauche afin de pouvoir éclaircir les questions éventuelles avant la rédaction finale de cette étude d'impact.

Trois semaines après le dépôt de l'ébauche de l'EIE une conférence a permis de répondre aux questions ouvertes et de faire ressortir les pièces manquantes au dossier. A cette conférence prenaient part :

- les représentants des diverses autorités concernées,
- le représentant du maître d'ouvrage,
- les auteurs de l'EIE,
- les architectes.

Procédure officielle

L'ébauche du rapport d'EIE a été retravaillée en conséquence et la version définitive déposée quelques semaines plus tard. Toutes les autorités concernées en ont reçu un exemplaire pour prendre position. En vertu des accords de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur concernant l'information mutuelle sur des projets pouvant avoir des répercussions sur les états voisins, le rapport d'EIE a été transmis pour appréciation au *Regierungspräsidium Freiburg*.

Cette autorité a pris position dans les domaines de la prévention d'accident et du bruit. Ces remarques ont été prises en considération dans le rapport de l'autorité unique ainsi que dans les conditions à remplir dans l'exécution du projet. Il s'agissait en particulier de :

- Garantir une alarme directe des autorités de la ville de Weil en cas d'accident important.
- Réduire les émissions de bruit en érigeant une paroi autour des conteneurs et contrôler par des mesures les niveaux sonores théoriques.

Résultats

Seuls deux recours d'organisations juridiques privées ont été introduits puis retirés après des négociations et un règlement à l'amiable.

L'autorisation d'exécution a été délivrée et la construction a été rapidement réalisée.

1.4. LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES OLFACTIVES D'ORIGINE INDUSTRIELLE : UN PROGRAMME TRANSFRONTALIER DU SPPPI DE L'AGGLOMERATION DE STRASBOURG⁷

Longtemps Strasbourg a eu la réputation d'une ville malodorante : odeurs dues à la vie domestique et aux activités artisanales telles que les tanneries.

Les sources d'odeurs ont bien sûr changé, mais la situation géographique demeure : abritée dans le couloir rhénan, entre deux chaînes de montagnes, l'agglomération de Strasbourg et de sa voisine allemande Kehl ne bénéficient pas d'une dispersion suffisante des rejets polluants par les vents. Les fréquentes inversions de température plaquent sur l'agglomération un dôme de pollution urbaine qui emprisonne polluants... et odeurs.

L'origine industrielle des épisodes olfactifs – même si les tanneries ont disparu du centre de l'agglomération ! – ne fait guère de doute, étant entendu que parmi les installations industrielles potentiellement malodorantes, il y a aussi celles qui assurent la desserte sanitaire de la population : usine d'incinération d'ordures ménagères (potentiel de 350 000 t/an) et stations d'épuration des eaux usées de la CUS⁸ (capacité : 1 million d'équivalents habitants). La concentration d'une grande partie des installations dans les zones industrielles de Strasbourg et Kehl, de part et d'autre du Rhin, donne à tous les problèmes de pollution industrielle – et en particulier aux nuisances olfactives auxquelles les populations concernées sont particulièrement sensibles – une dimension transfrontalière incontournable. C'est une des raisons pour lesquelles, dès sa création fin 1992, le SPPPI a structurellement associé des représentants de la ville de Kehl et une des raisons aussi pour lesquelles ils y sont particulièrement assidus.

Les "Renifleurs"

En 1992, peu avant la création du SPPPI, les villes de Strasbourg et Kehl, associées à la DRIRE et au Port Autonome, ont confié au laboratoire d'olfactométrie de l'IPSN⁹ la réalisation d'une importante enquête olfactométrique sur le territoire des deux agglomérations.

Elle a mobilisé quatre cents volontaires "renifleurs" chargés pendant une année et selon un protocole bien défini d'observer l'état olfactif de l'air.

Ces observations ont mis en évidence des secteurs particulièrement exposés et, confrontées aux conditions météorologiques, elles ont permis d'identifier une trentaine d'entreprises potentiellement à l'origine des émissions d'odeurs.

Sur la base de ces résultats – et, du côté français, à la suite de visites systématiques de la DRIRE – un certain nombre d'entreprises ont significativement réduit leurs émissions odorantes et la situation s'est sensiblement améliorée.

⁷ Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles : noté SPPPI dans le cours du texte

⁸ CUS : Communauté Urbaine de Strasbourg

⁹ Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire aujourd'hui Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire

Le groupe de projet du SPPPI

Au bout de quelques années, avec l'évolution du tissu industriel, la situation olfactive s'est à nouveau dégradée. Des associations ont soulevé le problème dans le cadre de la commission "Air et bruit" du SPPPI qui a décidé de créer un groupe de projet chargé d'élaborer des solutions durables aux problèmes de pollution olfactive.

Ce groupe a été constitué en 1997, selon la méthode habituelle du SPPPI : une représentation équilibrée des différents collèges du SPPPI réunissant les compétences nécessaires à un travail de fond : industriels, DRIRE, ASPA¹⁰, villes de Strasbourg et Kehl, et bien sûr associations. Il est piloté, depuis cette date, par un associatif, expert agricole et foncier spécialiste des questions d'environnement.

Ses premiers travaux ont consisté à se familiariser avec la problématique scientifique des odeurs : mécanismes de transport dans l'atmosphère, unités et méthodes de mesure à l'émission, repérage dans l'environnement. A cette fin une journée d'étude avec un organisme spécialisé a été organisée pour les membres du groupe – ainsi que pour les inspecteurs de la DRIRE intéressés...

Simultanément, une étude des plaintes recueillies par les multiples services de l'Etat ou des collectivités, ainsi que les associations, a confirmé la consistance du problème. Elle a aussi permis de constater que la diversité des services concernés, l'hétérogénéité des modes de réponses aux plaignants et de retour vers les émetteurs potentiels étaient parfaitement inadéquates. Ceci a conduit à une première réalisation : un formulaire commun de recueil des plaintes a été adopté par tous les services afin de pouvoir regrouper, comparer, voir, cartographier les informations provenant des plaintes.

Informés de ces premiers travaux, les Maires de Strasbourg et de Kehl, dans un courrier commun ont reconnu le SPPPI comme "l'organe de référence" en matière de lutte contre les odeurs et l'ont chargé de leur faire des propositions d'actions.

Un plan en trois volets

La tentative de repérer les installations à l'origine des principales nuisances olfactives par un "pistage" des odeurs depuis le milieu récepteur pour remonter jusqu'aux émissions potentielles s'est vite révélée impraticable et a été abandonnée.

Le choix a été fait d'inverser les termes et d'agir directement sur le milieu émetteur, pour autant qu'on le connaissait – simultanément, de mieux organiser le recueil des plaintes et leur exploitation – et enfin de tenter de contrôler l'évolution de la situation par la mise en place d'un dispositif permanent de surveillance de la qualité olfactive de l'air. Ce sont les trois volets du plan :

- l'engagement de progrès des industriels,
- le numéro de téléphone centralisé de recueil des plaintes,
- l'observatoire des odeurs.

L'engagement de progrès des industriels

Le groupe a mis au point un texte bilingue d'engagement de progrès ou "charte odeurs".

¹⁰ ASPA : Association pour la Surveillance et l'Etude de la Pollution Atmosphérique en Alsace

Chaque industriel adhérent à la charte s'engage à identifier ses sources olfactives, permanentes ou accidentelles, à mettre en œuvre un programme d'action échelonné dans le temps visant à la réduction des émissions, à sensibiliser et former ses personnels, à mettre en place dans l'entreprise une auto-surveillance des odeurs.

Au départ, chaque signataire communique au SPPPI son programme d'action assorti d'un calendrier. Chaque année il transmet au SPPPI un rapport sur l'état de ses réalisations ainsi que ses relevés d'auto-surveillance.

Les entreprises a priori les plus concernées, une trentaine, ont été démarchées. La charte leur a été présentée et proposée et, en mai 2000, elle a reçu l'adhésion de 21 entreprises dont 4 en Allemagne et elle a été solennellement parrainée par les Maires de Strasbourg et Kehl, le Président de la CUS, de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bas-Rhin, de l'Union des Industries du Bas-Rhin, de l'ASPA et du SPPPI...

A ce jour, une seule entreprise s'est retirée de la charte... par suite de cessation d'activité et il est envisagé de lancer une nouvelle campagne d'adhésions.

Chaque année le SPPPI réunit tous les industriels signataires pour faire le bilan de l'avancement des programmes et les confronter avec l'analyse des plaintes et les résultats de l'auto-surveillance. Les bilans effectués depuis 2001 ont fait apparaître que certains industriels sont passés tour à tour du stade d'essais en laboratoire au stade d'essais industriels tandis que d'autres ont déjà mis en place de nouveaux équipements ou des procédures tendant à réduire les émissions par des procédés de traitement. D'autres enfin, vont modifier leur processus de fabrication, certes pour le rendre plus performant, mais aussi pour prendre en compte la dimension de la lutte contre les odeurs.

Centralisation et traitement des plaintes

Au-delà du formulaire commun utilisé par les multiples services, le groupe a proposé d'offrir au public un interlocuteur unique. La CUS a accepté de prendre en charge un centre de réception et de traitement des plaintes installé au service de l'Ecologie Urbaine, et elle a recruté une personne qui traite aussi les plaintes liées au bruit. Un numéro de téléphone dédié à cet usage a été communiqué à la population tandis que les différents services renvoient les plaignants vers ce numéro. Du côté allemand, ce sont les pompiers de Kehl qui centralisent les plaintes et les transmettent à la CUS pour traitement.

Les plaintes sont classées en différentes catégories, croisées avec les directions et vitesses du vent fournies par l'ASPA ce qui permet d'identifier le ou les industriels potentiellement à l'origine de la plainte. La plainte leur est télécopiée avec demande d'observations. Les résultats de ces enquêtes sont communiqués aux plaignants.

Le service reçoit un millier de plaintes annuelles, dont près de la moitié proviennent de la ville de Kehl qui est sous les vents dominants des zones industrielles. Une des difficultés de l'analyse résulte du fait que beaucoup d'épisodes olfactifs se produisent par "vent non établi" (vitesse inférieure à 1m/s), souvent la nuit, épisodes d'autant plus ressentis par la population que les masses d'air polluées sont alors plus stables.

L'analyse systématique des plaintes a fait ressortir un fait important : la problématique des odeurs sur l'agglomération est majoritairement liée au fonctionnement normal des industries, en liaison avec les conditions météorologiques, et non à des dysfonctionnements des installations.

Un "observatoire des odeurs" sur la durée

Le troisième volet du dispositif proposé par le groupe de projet est la mise en place d'un "observatoire des odeurs" destiné à fournir une appréciation "objective" de l'évolution de la situation olfactive d'année en année. Ses résultats, croisés avec l'analyse des plaintes et de l'autosurveillance, devraient permettre une évaluation acceptable à la fois de la situation olfactive réelle et de la façon dont elle est ressentie par la population.

L'étude de faisabilité de cet observatoire, coordonnée par l'ASPA, a donné lieu à l'élaboration d'un cahier des charges puis à la consultation d'entreprises spécialisées. A ce jour, aucune n'a encore convaincu le groupe d'avoir une méthodologie suffisamment fiable à un coût acceptable... L'étude continue.

Conclusion

Après trois ans de fonctionnement, des améliorations certaines ont été ressenties dans certains domaines, odeurs d'hydrocarbure par exemple. C'est ce que confirme la diminution très importante du nombre de plaintes reçues, passant de 1 millier chacune des deux premières années à 390 la troisième année – dont une chute spectaculaire à Kehl où elles sont passées de plus de 500 à 75 ! Même s'il faut faire la part d'une possible lassitude des plaignants, ce résultat semble significatif. En fait, les trois à quatre entreprises qui posent de gros problèmes sont maintenant bien connues, en sont parfaitement conscientes et ont engagé des actions importantes pour améliorer leurs process : on peut penser que la pression du bilan annuel de l'engagement du progrès n'y est pas pour rien...

Pour les industriels, l'adhésion à l'engagement de progrès est un moyen d'afficher la prise en compte de la protection de l'environnement dans leur stratégie d'entreprise et plusieurs ont inclus le processus odeurs dans leurs démarches de certification ISO 14001. Certaines associations souhaiteraient un règlement plus rapide de la question : une certaine lenteur est la rançon inévitable du choix d'un engagement volontariste allant bien au-delà des obligations réglementaires mais soumis à la condition d'être "économiquement acceptable".

Enfin l'action "odeurs" du SPPPI est une bonne illustration de sa méthode :

- concertation et implication de tous les partenaires concernés (industriels, CUS et ville de Kehl, DRIRE, ASPA, associations...),
- action volontariste allant au-delà des obligations réglementaires,
- à problème transfrontalier, traitement transfrontalier...
- action dans la durée.

2. ELEMENTS DE COMPARAISON DES PROCEDURES D'AUTORISATION ENTRE LES TROIS REGIONS FRONTALIERES DU RHIN SUPERIEUR

Les procédures d'autorisation dans les trois régions sont marquées par l'histoire et l'organisation institutionnelle des Etats concernés.

- En Allemagne, l'ensemble de la procédure d'autorisation y compris la décision finale ressortit non à une instance fédérale, mais aux autorités juridiques et techniques du Land : *Landratsamt* et *Regierungspräsidium*.
- La procédure française est fixée au niveau national ; cette procédure unique est déterminée par les textes législatifs et réglementaires. La décision revient en dernier ressort au Préfet qui est, dans le département, le représentant du gouvernement national.
- En Suisse, qui est une Confédération, les bases légales générales sont fixées au niveau fédéral mais l'autorité unique qui est saisie de la demande et les services compétents qui l'instruisent sont des institutions cantonales. Seuls quelques projets d'infrastructure (chemin de fer, etc....) ressortissent d'une compétence fédérale ; ce n'est généralement pas le cas pour les projets industriels.
- Dans les trois Etats, la procédure est complétée, dans le cas des projets ayant un impact potentiel de l'autre côté d'une frontière, par la consultation, le cas échéant, des communautés concernées des Etats voisins. La définition de cette consultation relève des procédés de définition des règles ci-dessus.

2.1. SIMILITUDES

Ces particularités ont déjà fait l'objet de travaux de recherche et d'études comparatives qui traitent en détail des aspects juridiques et réglementaires prévalant dans les trois régions. Ces documents ont été élaborés par des juristes et des spécialistes des autorités concernées des trois pays. Le groupe de travail du TP EST de RES est quant à lui élargi aux exploitants et aux organisations écologiques qui sont des partenaires essentiels dans les procédures d'autorisation tant dans la mise en œuvre des exigences liées au permis d'exploitation que dans leur acceptation. Leur perception différenciée des procédures doit être prise en compte si l'on veut formuler des propositions pour améliorer le déroulement et l'acceptation des pratiques procédurales.

Les trois régions frontalières du Rhin Supérieur, et au-delà dans les trois Etats nationaux concernés, ont pour point commun dans leurs pratiques procédurales :

- une relative complexité qui se traduit par des étapes successives nombreuses,
- une durée d'instruction, du dépôt de la demande accompagnée de l'étude d'impact à l'obtention de l'autorisation, longue de plusieurs mois, voire de plus d'un an (hors recours ultérieurs éventuels).

Une préoccupation commune et essentielle est celle d'associer le public à la procédure d'autorisation mais selon des modalités sensiblement différentes d'une région frontalière à l'autre. Cette exigence fondamentale correspond à l'évolution de la société depuis ces dernières décennies dans les trois pays démocratiques concernés.

2.2. DIFFERENCES

Les différences sensibles des modalités de consultation du public relèvent certes des considérations historiques et des cultures institutionnelles différentes qui ont été évoquées plus haut. De manière plus générale, elles sont une illustration du paradoxe énoncé par Condorcet il y a plus de deux siècles. Dans la mesure où il est avéré qu'il n'existe pas de méthode rationnelle pour construire un choix collectif, le débat sur l'organisation du débat public est par construction ouvert en permanence.

Les principales différences que l'on peut relever entre les modalités de consultation du public dans les procédures d'autorisation dans les trois régions sont les suivantes :

- **En Allemagne**, pour les projets industriels importants, ce qui caractérise la procédure est le « **scoping** », c'est-à-dire la phase à laquelle sont associés le maximum de partenaires concernés et au cours de laquelle sont décidés définitivement l'étendue et le cahier des charges de l'étude d'impact. Cette étape essentielle est préalable au déroulement de la procédure proprement dite. Le public peut donc intervenir avant le début de la procédure formelle, qui est définie par le dépôt de la demande d'autorisation accompagnée de l'étude d'impact. En revanche, après l'enquête publique, il n'y a plus d'intervention du public, au contraire de la procédure française (CDH¹¹). Un éventuel recours contre la décision prise n'est possible que pour les opposants qui se sont explicitement manifestés lors de l'enquête publique.
- **En France**, ne sont soumis à la procédure que les projets définis par la législation sur les installations classées comme précisément « soumis à autorisation », les projets moins importants étant simplement soumis à déclaration.

¹¹ CDH : Conseil Départemental d'Hygiène

Le cahier des charges de l'étude d'impact est établi sous la seule responsabilité du demandeur. Il en est de même pour l'étude d'impact et l'étude de dangers, elles-mêmes établies sous la responsabilité de l'exploitant demandeur de l'autorisation au moment du dépôt de la demande. L'inspection des installations classées donne, avant le démarrage de la procédure, un avis sur le caractère complet du dossier, sans se prononcer sur le fond à ce stade. Le début de la procédure formelle est défini par la nomination par le Tribunal Administratif d'un Commissaire Enquêteur.

- **En Suisse**, le dépôt du dossier par le demandeur n'intervient qu'après des rencontres informelles et des études préliminaires menées en liaison avec les autorités cantonales et les services spécialisés compétents.
Le début de la procédure formelle est défini par le dépôt de la demande d'autorisation accompagnée de l'étude d'impact, le cahier des charges étant arrêté lors des études préliminaires en concertation entre le demandeur et les autorités cantonales.
Les voies de recours sont ouvertes pour les parties ayant fait opposition dans les 30 jours suivant la publication officielle de la décision.

2.3. TABLEAUX COMPARATIFS

Le tableau synoptique suivant est une tentative de synthèse simplifiée des étapes essentielles dans le déroulement des procédures dans les trois régions transfrontalières.

Mises à part les différences évoquées plus haut, on retrouve pour chaque pays les mêmes étapes dans les procédures, parfois décalées dans le temps les unes par rapport aux autres.

Ces processus sont présentés plus en détail dans les tableaux spécifiques à chaque pays joints en annexe.

Comparaison des procédures d'autorisation des ICPE ¹² dans les trois pays ci-dessous

Allemagne	France	Suisse
<p align="center"><i>Contacts préliminaires informels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact préliminaire entre le demandeur et l'autorité compétente - Une présentation informelle du projet par le demandeur aux autorités concernées est souhaitée pour les grands projets 	<p align="center"><i>Contacts préliminaires informels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact préliminaire entre le demandeur et l'autorité compétente : s'il a lieu, celle-ci rappelle les textes applicables et les grandes lignes du contenu du dossier - Le futur demandeur peut prendre tous contacts préalables qu'il souhaite, en particulier une présentation aux collectivités territoriales peut aussi avoir lieu 	<p align="center"><i>Contacts préliminaires informels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact préliminaire entre le demandeur et l'autorité cantonale compétente (autorité unique), éventuellement avec les services spécialisés cantonaux - Une présentation informelle du projet par le demandeur aux autorités concernées est souhaitée pour les grands projets
<p align="center"><i>Définition de la procédure</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les autorités décident quant au principe de la recevabilité du dossier de présentation du projet - Les autorités définissent la procédure ainsi que la nature et le volume des documents d'autorisation (par exemple : procédure avec vérification de la compatibilité environnementale et participation du public, participation transfrontalière) 	<p align="center"><i>Définition de la procédure</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La procédure est définie par des textes nationaux - Elle est initiée par le dépôt de la demande d'autorisation 	<p align="center"><i>Définition de la procédure</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le demandeur dépose le cahier des charges auprès de l'autorité unique qui fait suivre aux services spécialisés - Le demandeur présente ses documents et discute avec les représentants des autorités sur le cahier des charges - Les autorités définissent le cahier des charges de l'étude d'impact sur l'environnement
<p align="center"><i>Scoping</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Discussion du cadre et de l'étendue de l'étude d'impact (biens à protéger, rayon de protection...) - A ce stade, toutes les personnes physiques et morales concernées peuvent faire valoir leurs intérêts - Ensuite, décision finale sur l'étendue de l'étude d'impact (à la fois géographique et du point de vue du contenu ; chaque participant vient à la réunion avec sa propre conception du projet qu'il présente par écrit ou verbalement) 		

¹² Installations classées pour la protection de l'environnement

<p style="text-align: center;"><i>Dépôt du dossier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de la demande d'autorisation avec tous les documents nécessaires (étude d'impact etc) auprès de l'autorité compétente. <u><i>Début de la procédure formelle.</i></u> - L'autorité compétente contrôle si les documents sont complets 	<p style="text-align: center;"><i>Dépôt du dossier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de la demande d'autorisation avec une étude d'impact et une étude de dangers par l'exploitant à la préfecture - Examen de la recevabilité par l'inspecteur des installations classées - Accusé de réception par le Préfet. <u><i>Début de la procédure formelle.</i></u> 	<p style="text-align: center;"><i>Dépôt du dossier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de la demande d'autorisation avec l'étude d'impact par l'exploitant auprès du service cantonal ou communal compétent. <u><i>Début de la procédure formelle.</i></u> - Le dossier de l'étude d'impact est transmis aux différents services spécialisés cantonaux concernés pour vérifier la recevabilité des documents et demander des compléments si nécessaire
<p style="text-align: center;"><i>Enquêtes publique et administrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Information publique par la presse locale et régionale ainsi que dans les bulletins communaux sur la mise à disposition des documents qui peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente - Tout le monde, y compris le public, peut introduire des remarques par écrit - L'autorité compétente envoie à tous les organismes concernés (administration, communes, organisations, États frontaliers et leurs organisations) un exemplaire du dossier 	<p style="text-align: center;"><i>Enquêtes publique et administrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le dossier est transmis au Président du Tribunal Administratif qui désigne un Commissaire Enquêteur. - Affichage et publication de l'avis d'enquête - Déroulement de l'enquête, dossier consultable - Convocation du demandeur et communication des observations du public - Mémoire en réponse du demandeur - Mise au point du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur en toute autonomie et envoi du dossier d'enquête en retour à la préfecture - Consultation des services administratifs, du (des) conseil(s) municipal (aux), avec dossier 	<p style="text-align: center;"><i>Enquêtes publique et administrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le projet fait l'objet d'une première publication dans le journal officiel (éventuellement par voie d'affiche) et est mis à disposition du public - Les personnes physiques ou morales concernées en fait ainsi que les organisations d'utilité publique reconnues peuvent faire opposition dans les 30 jours suivant la publication auprès du service cantonal ou communal

<p><i>En parallèle avec l'enquête publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Si nécessaire en fonction de la position géographique du projet, transmission du dossier complet en allemand et le cas échéant d'une version succincte en langue française aux autorités des États voisins qui décident le cas échéant d'une consultation du public - Prise en compte des réponses des autorités des États voisins 	<p><i>En parallèle avec l'enquête publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Si nécessaire en fonction de la position géographique du projet, transmission du dossier aux autorités des États voisins qui décident le cas échéant d'une consultation du public - Prise en compte des réponses des autorités des États voisins 	<p><i>En parallèle avec l'enquête publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Si nécessaire en fonction de la position géographique du projet, transmission du dossier complet en allemand et le cas échéant d'une version succincte en langue française aux autorités des États voisins qui décident le cas échéant d'une consultation du public - Prise en compte des réponses des autorités des États voisins
<p><i>Prise de position des organismes officiels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le dossier est étudié sous tous ses aspects techniques par l'autorité compétente 	<p><i>Préparation des propositions de l'inspection</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Réception du dossier en préfecture et envoi à l'inspection - Rédaction du rapport et des propositions de l'inspection 	<p><i>Prise de position des organismes officiels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les services spécialisés prennent position sur l'étude d'impact et communiquent leur appréciation à l'autorité unique - La position de l'autorité unique sur l'étude d'impact est remise au service cantonal ou communal compétent
<p><i>Audition publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Si des objections ont été formulées par écrit lors de l'enquête publique, une audition publique (<i>Erörterungstermin</i>) est organisée au cours de laquelle elles sont discutées et documentées et font l'objet, le cas échéant, d'une décision immédiate 	<p><i>Audition en Conseil Départemental d'Hygiène (CDH)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Convocation et réunion du CDH - Délai d'information du demandeur 	<p><i>Commission de risque</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les projets dont l'étude d'impact montre des risques non acceptables sont présentés à une commission mixte (<i>Risikokommission</i>) qui formule des recommandations à l'autorité d'exécution.
<p><i>Préparation de la décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les objections sont examinées - Le cas échéant, révision des prises de position en fonction des objections 	<p><i>Préparation de la décision du Préfet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Préparation et envoi du projet d'arrêté préfectoral au demandeur - Délai de réponse du demandeur 	<p><i>Préparation de la décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les objections sont examinées - Le cas échéant, révision des prises de position en fonction des objections
<p><i>Décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le demandeur reçoit la décision avec cahier des charges, seuils, etc 	<p><i>Décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Arrêté préfectoral d'autorisation ou de refus 	<p><i>Décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le service cantonal ou communal compétent prend la décision sur la demande d'autorisation et sur les oppositions déposées, le cas échéant en faisant appel aux services spécialisés - La décision est communiquée au demandeur et aux opposants et est publiée

<p style="text-align: center;"><i>Recours</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La procédure une fois terminée, le demandeur ou les opposants concernés qui ont émis explicitement des objections écrites (et eux seuls) peuvent introduire un recours devant le Tribunal Administratif dans un délai d'un mois - Un recours est <u>suspensif</u>. Cependant l'autorité (LRA, RP) peut accorder une autorisation provisoire permettant la construction de l'installation et éventuellement des essais de mise en production 	<p style="text-align: center;"><i>Recours</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'arrêté préfectoral d'autorisation ou de refus, qui marque la fin de la procédure, peut faire l'objet de recours devant le Tribunal Administratif par les demandeurs dans un délai de deux mois et par les tiers ou les communes dans un délai de quatre ans - Le jugement du Tribunal Administratif peut faire l'objet d'un appel devant la Cour Administrative d'Appel voire devant le Conseil d'État. Ces cas d'appel sont très rares - Les recours <u>n'ont pas d'effet suspensif</u> (sauf procédure particulière) 	<p style="text-align: center;"><i>Recours</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La procédure une fois terminée, le demandeur ou les opposants concernés qui ont manifesté leur opposition explicitement au cours des phases précédentes (et eux seuls) peuvent dans un délai de 4 semaines introduire un recours auprès de la Commission de recours. Celle-ci prend sa décision en faisant appel, le cas échéant, à l'autorité cantonale unique et aux services cantonaux spécialisés. Il faut noter que ces cas de recours sont peu fréquents - Au delà, un nouveau recours est possible devant le Tribunal Administratif cantonal, puis devant le Tribunal Administratif fédéral. Les cas de recours devant les tribunaux administratifs sont extrêmement rares - Les recours ont un effet <u>suspensif</u>
--	--	---

3. PROCEDURES DE SURVEILLANCE ET SANCTIONS (EXEMPLES DE CAS CONCRETS)

Une fois l'autorisation accordée dans les conditions examinées au chapitre précédent, les conditions de contrôle, de surveillance voire de sanctions en cas de dysfonctionnement sont évoquées ici, à travers quelques cas concrets.

3.1. CAS DU LAND DE BADE-WURTEMBERG (POUR DES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES DE TAILLE IMPORTANTE)

La démarche adoptée peut être explicitée au travers de l'exemple concret suivant d'une papeterie:

Caractéristiques de la papeterie :

Production annuelle : 300 000 tonnes de papier
 Matières premières : bois, cellulose, papier recyclé
 Rejets d'eaux résiduaires : environ 14 000 m³/jour
 Installations :
 chaufferie (100 MW¹³)
 trois machines à papier
 station d'épuration à quatre étages (avant rejet direct au Rhin)
 dépôts de produits chimiques et d'additifs
 dépôt de fioul

3.1.1 Contrôle – surveillance :

a) surveillance par l'administration : par principe, l'entreprise est surveillée plusieurs fois par an par l'administration :

- station d'épuration : 4 fois par an, vérification de la station et vérification analytique des substances rejetées (DCO¹⁴, NOx¹⁵, azote, phosphore...).

- chaufferie : lors de la mise en exploitation, les rejets sont mesurés par l'industriel (autosurveillance) par délégation de l'administration ; si les valeurs limites sont respectées, on procède à un contrôle périodique tous les trois ans. Lors de dysfonctionnements ou de fonctionnement irrégulier, l'administration peut à tout moment ordonner la réalisation de mesures complémentaires.

- dépôts : lors de la mise en exploitation, et selon les dangers des produits à entreposer, on procède à une réception-contrôle par l'administration et par un expert. Pour des substances dangereuses entreposées en quantités supérieures à un certain seuil, ce contrôle est réalisé annuellement.

- autres installations : toutes les autres installations d'importance au plan de l'environnement ou de la sécurité font l'objet d'inspections de routine de l'administration.

Dans l'ensemble l'administration est présente dans les entreprises entre 4 et 8 fois par an.

b) autosurveillance : l'entreprise a diverses obligations en matière d'autosurveillance, qui sont déterminées de manière précise dans les actes administratifs d'autorisation, comme par exemple :

- station d'épuration : vérification journalière des unités, analyses journalières de certaines substances dans les rejets (DCO, DBO₅¹⁶, substances filtrables...), hebdomadaires pour certaines substances (sulfates, azote...).

¹³ MW : Méga Watts, soit un million de watts

¹⁴ DCO : Demande Chimique en Oxygène

¹⁵ NOx : Oxydes d'Azote

- chaufferie : les rejets (CO¹⁷, NO_x, SO₂¹⁸, poussières) sont mesurés en continu par des appareils appropriés. Les résultats de ces mesures doivent être présentés régulièrement à l'administration. L'administration doit être immédiatement prévenue en cas de dysfonctionnement.

- dépôts : les installations doivent faire l'objet de visites et d'opérations d'entretien journalières.

- autres installations : autosurveillance de routine de toutes les autres installations d'importance au plan de l'environnement ou de la sécurité par des responsables environnement ou des responsables sécurité.

3.1.2 Sanctions :

Pour ce qui concerne les sanctions il convient de distinguer nettement les sanctions administratives et les sanctions pénales.

a) les sanctions administratives :

Le droit des procédures administratives allemand, et notamment celui du Land de Bade-Wurtemberg, connaît deux sortes de dispositions qui doivent obliger à faire ou à ne pas faire un certain nombre de choses : la procédure qui sanctionne des manquements aux règles (sanction d'actes commis dans le passé) et la procédure administrative d'injonction de faire ou de ne pas faire qui comporte des mesures de contraintes (d'ordre financier, de contrainte par corps, d'exécution forcée, ...).

-exemples :

- la papeterie précitée n'a pas rempli ses obligations en matière d'autosurveillance des rejets d'eaux résiduaires → l'administration engage une procédure de sanction de manquement aux règles comprenant la fixation d'une amende. Le montant de l'amende dépend de l'infraction qui a été commise et est fixé en règle générale dans la loi ou dans l'ordonnance correspondante. Pour des délits mineurs, elle est d'au plus 1000 euros.
- L'entreprise refuse de remplir ses obligations en matière de mesure des rejets de la chaufferie → l'administration établit une injonction avec des délais déterminés dans lesquels les obligations devront être remplies. En même temps, elle menace d'une peine d'amende pour le cas où l'entreprise ne réagirait pas. Si le délai est dépassé sans que l'entreprise ait réagi la peine d'amende est fixée (au maximum de 25 000 euros). Au cas où cela s'avérerait inefficace, d'autres méthodes de coercition peuvent être mises en œuvre. In fine, les administrations ont la possibilité d'arrêter l'installation.

b) les sanctions pénales :

Si, en liaison avec la procédure de manquement, il peut être établi qu'un délit a pu être commis en matière d'environnement, les administrations ont l'obligation d'informer les autorités chargées d'exercer des poursuites (police, procureur). Dans ce cas, c'est le code pénal qui s'applique. Des peines d'amende ou de prison sont alors fixées selon la gravité de l'infraction (négligence, intention, ampleur de la menace, ampleur des dégâts).

Dans le cas particulier :

- Cette installation a rejeté des eaux résiduaires non traitées (en grandes quantités) dans le cours d'eau récepteur. Il s'en est suivi une importante mortalité piscicole ; l'entreprise ou

¹⁶ DBO : Demande Biologique en Oxygène

¹⁷ CO : Monoxyde de Carbone

¹⁸ SO₂ : Dioxyde de Soufre

éventuellement la personne responsable sont condamnées à une forte amende (en relation avec l'importance du dommage subi par le cours d'eau).

- De plus elle a rejeté des substances dangereuses pour l'environnement ou des substances toxiques par les canalisations d'évacuation des eaux résiduaires. L'alimentation en eau potable d'une ville (réalisée à partir du fleuve correspondant) a été temporairement suspendue : l'entreprise ou éventuellement la personne responsable, sont condamnées à une très forte amende (en relation avec l'importance du dommage subi par le cours d'eau et par le défaut d'alimentation en eau potable). Les responsables de l'entreprise sont par ailleurs condamnés à des peines de prison (avec sursis).

3.2. CAS DE L'ALSACE

Dans le cadre de la législation sur les installations classées, une société de fabrication de fils métalliques pour composants électroniques a fait l'objet le 27 mai 1998 d'un arrêté préfectoral, réglementant l'ensemble de ses activités.

Lors d'une visite de l'établissement effectuée en mai 2003, l'inspecteur des installations classées a constaté qu'un certain nombre de prescriptions de cet arrêté n'étaient pas respectées ; les manquements concernaient essentiellement la conformité des aires de stockage des produits liquides et des déchets, la rétention des eaux d'extinction d'un éventuel incendie, les mesures de protection contre la foudre et l'incendie, le contrôle des eaux souterraines et le suivi des déchets générateurs de nuisances.

En application de l'article L 514-1 du code de l'environnement, l'inspecteur a proposé au préfet une mise en demeure de réaliser les aménagements pour mettre en conformité les installations dans un délai de 3 mois.

Après information préalable de l'industriel, la mise en demeure lui a été notifiée par arrêté préfectoral le 30 juillet 2003. L'exploitant disposait d'un délai de recours de deux mois pour contester devant le Tribunal Administratif la décision prise à son encontre ; aucun recours n'a été introduit.

Parallèlement à cette procédure administrative, l'inspecteur a dressé procès-verbal pour non-respect des prescriptions de l'arrêté d'autorisation. Ces infractions sont en effet prévues et réprimées par l'article 43.3 du décret N°77-1133 du 21 septembre 1977 ; le non-respect des dispositions d'un arrêté peut entraîner une amende de 1 500 euros.

En début d'année 2004, l'inspecteur des installations classées s'est rendu à nouveau chez l'exploitant pour vérifier si les prescriptions de l'arrêté de mise en demeure du 30 juillet 2003 avaient été respectées.

Constatant qu'aucune suite n'avait été donnée à la mise en demeure préfectorale, l'inspecteur a proposé d'engager, conformément à l'article L 514-1 du code de l'environnement, une procédure de consignation. Cette procédure consiste à déposer auprès d'un comptable de l'État, une somme répondant du montant des travaux prescrits ; cette somme est remboursée au fur et à mesure de la réalisation des travaux.

En l'occurrence, le montant à consigner était de 48 247 euros. La procédure n'a toutefois pas été mise en œuvre car, dès qu'il en a eu connaissance, l'industriel a informé le préfet qu'il avait passé commande auprès de sociétés spécialisées, des divers travaux de mise en conformité prescrits.

A noter que la réglementation sur les installations classées donne également pouvoir au préfet de faire exécuter les travaux d'office aux frais de l'industriel. Le préfet peut, en outre, après avis du conseil départemental d'hygiène, suspendre le fonctionnement d'une installation.

Sur le plan pénal, la seconde visite de l'inspecteur des installations classées a donné lieu à un nouveau procès-verbal d'infraction pour non-respect des prescriptions d'un arrêté préfectoral de mise en demeure. Cette infraction est un délit réprimé par l'article L 541-11 du code de l'environnement, et dans ce cas, les peines encourues peuvent aller jusqu'à 75 000 euros d'amende et six mois d'emprisonnement.

En cas de condamnation, l'instance judiciaire peut prononcer l'interdiction d'utiliser l'installation, soit jusqu'à la délivrance de l'autorisation, soit jusqu'à la mise en conformité de l'installation. Elle peut, cependant, ajourner le prononcé de la peine et octroyer un ultime délai de mise en conformité.

3.3. CAS DE LA SUISSE DU NORD-OUEST

En Suisse, et plus particulièrement dans les cantons bâlois, les installations industrielles qui ont des impacts possibles sur l'environnement sont soumises à des contrôles effectués par l'administration compétente dont la fréquence et l'ampleur sont adaptés aux risques potentiels engendrés par l'installation.

Avec l'introduction des conventions de collaboration (fondées sur l'engagement volontaire) entre les grandes industries et les autorités cantonales, une part importante des contrôles de routine sont exécutés par les entreprises elles-mêmes (autocontrôle).

Les entreprises tiennent à la disposition des autorités compétentes les relevés des valeurs mesurées lors de ces contrôles.

Ceux-ci doivent être réalisés dans le cadre d'un système d'assurance qualité, autant que possible reconnu par un service compétent pour l'accréditation.

Les points qui relèvent de l'autocontrôle par l'entreprise et ceux qui relèvent du contrôle par l'autorité compétente sont précisés ci-dessous :

3.3.1 Autocontrôle par l'entreprise

- mesures régulières des émissions dans l'air et des rejets dans l'eau comme définies dans l'autorisation d'exploiter,
- tenue du cadastre et bilan quantitatif de la gestion des déchets produits par l'activité,
- contrôle de l'absence de modification significative des risques potentiels,
- réalisation d'exercices de sécurité périodiques et prise en compte du retour d'expérience,
- gestion des incidents et prise en compte du retour d'expérience.

3.3.2 Surveillance et contrôles par l'autorité administrative compétente

- en cas de doute ou de besoin, mesures complémentaires des émissions dans l'air ou des rejets dans l'eau,
- mesures en continu des paramètres clés dans les eaux du Rhin à la frontière aval de la Suisse,
- mesures ponctuelles et sporadiques de certains paramètres dans les sols (métaux lourds, dioxines, furannes),
- actualisation des plans de sécurité et suivi des mesures de formation correspondantes,
- inspections particulières à la suite de modifications importantes concernant les processus techniques ou les substances utilisées ou émises ayant une incidence sur les risques potentiels.

3.3.3. Sanctions

La loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 définit de manière exhaustive les contraventions et délits qui doivent faire l'objet de poursuites de la part des autorités.

S'agissant des contraventions, le texte précise que :

« Celui qui intentionnellement aura enfreint les limitations d'émissions édictées en vertu de la loi sus-visée sera puni des arrêts ou d'une amende. Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende. La tentative ou la complicité est punissable ».

S'agissant des délits, le texte précise que :

« Celui qui intentionnellement aura omis de prendre les mesures de sécurité arrêtées en vue de la protection contre les catastrophes ou aura recouru à des entreposages ou à des procédés de fabrication interdits sera puni d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende ; la peine sera l'emprisonnement si l'homme ou l'environnement ont été gravement menacés. Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'emprisonnement jusqu'à six mois ou l'amende ».

L'exploitation d'une installation peut de plus être interdite avec effet immédiat si l'autorité compétente juge le risque inacceptable.

En cas d'événement grave, il y a enquête sur les causes de l'accident par les autorités d'exécution et parfois par le service du procureur dans le cadre d'une procédure pénale, en cas d'atteinte à la santé des personnes ou de mise en danger de la population.

En fait, les autorités n'ont que rarement besoin de recourir à la procédure pénale. Les entreprises reçoivent un préavis sur la décision prévue et peuvent faire valoir leurs arguments avant que l'autorité n'édicte formellement l'arrêté contraignant.

En cas de divergence de vues ou de conflit potentiel, les parties cherchent ensemble une solution pour autant que le risque encouru par la population ou par l'environnement reste dans des limites acceptables.

3.4.– COMPARAISON DES PROCESSUS DE « CONTROLE – SURVEILLANCE – SANCTIONS » EN ALLEMAGNE, FRANCE ET SUISSE

Le texte qui suit n'a pas pour but de comparer de manière exhaustive l'ensemble des outils réglementaires à la disposition des services administratifs pour vérifier et imposer aux industriels un fonctionnement conforme à l'autorisation d'exploitation.

Les lecteurs pourront notamment sur ce sujet se reporter à l'étude réalisée en 1998 par le groupe de travail « Environnement » de la conférence du Rhin Supérieur.

Il s'agit simplement, en s'appuyant sur les exemples concrets des chapitres précédents et des échanges entre les différents acteurs lors des réunions du TP EST, de mettre en évidence les grandes caractéristiques communes et les principales différences concernant ces processus de « contrôle – surveillance – sanctions », en Allemagne, France et Suisse.

3.4.1 Cinq grandes caractéristiques communes :

- **Autocontrôle :**

Il est de la responsabilité de l'exploitant de définir des autocontrôles de ses procédés et de ses rejets nécessaires à la maîtrise de l'installation et au strict respect des obligations réglementaires à caractère général ou plus spécifiques telles que définies dans l'arrêté autorisant l'exploitation.

- **Signalement des incidents ou modifications « significatives » :**

Tout incident « grave » et toute modification « significative », doivent être communiqués aux services concernés et faire l'objet d'analyses détaillées et de mesures complémentaires adaptées.

- **Contrôles inopinés/Audit de récolement :**

Sur décision de l'autorité en charge de la surveillance de l'installation, des contrôles inopinés peuvent avoir lieu, soit par les services administratifs eux-mêmes, soit par des experts agréés par eux.

Ces contrôles ont pour but de vérifier que les équipements, les organisations, les procédures et les mesures ou analyses effectuées sont conformes aux obligations de l'exploitant.

- **Sanctions administratives et pénales :**

Dans les trois pays, des systèmes de sanctions pouvant aller de l'amende administrative légère à des peines plus lourdes, jusqu'à l'emprisonnement, existent en fonction du degré de gravité des infractions et/ou des dégâts et en fonction des circonstances aggravantes particulières (négligence, intention, ...).

En cas d'infraction grave, l'autorité de surveillance peut transmettre le dossier au procureur pour poursuites pénales, même en l'absence de dégâts ou de plaintes de tiers.

- **Retrait du permis d'exploiter :**

En cas de récidive ou de risque inacceptable pour l'environnement ou pour la santé de la population (interne ou externe à l'installation), l'autorité de surveillance a le pouvoir de retirer immédiatement le permis d'exploiter.

3.4.2 Principales différences concernant les relations entre industriels et services administratifs :

- Allemagne : Certification EMAS/ISO¹⁹ 14 001, de moins en moins prise en compte ?

Lors de l'apparition des systèmes de management de l'environnement au début des années 90, certains Länder avaient mis en place des systèmes de surveillance allégés pour les exploitants certifiés EMAS²⁰, s'engageant sur des plans de progrès triannuels et sur une large information du public concernant l'évolution des indicateurs environnementaux significatifs.

Les expériences réalisées en Bade-Wurtemberg ont montré une absence de corrélation entre certifications EMAS/ISO 14 001 et performances réelles de l'industriel en matière de maîtrise des risques et des rejets, ce principe de contrôles allégés n'est donc pas appliqué dans ce Land. La confiance dans le sérieux de l'exploitant est, actuellement, le critère prépondérant pour déterminer la fréquence et l'ampleur des contrôles effectués. Il est à noter que ce critère relève donc encore de l'entière appréciation de l'autorité de contrôle sans qu'aucune norme ne permette d'en préciser l'évaluation.

• Experts internes agréés (« *Beaufragten* ») garantissant la transparence :

Une différence sensible au niveau de la surveillance des installations en Allemagne est liée à la présence des « *Beaufragten* » à l'intérieur de l'organisation de l'exploitant. Ces « *Beaufragten* » sont des experts en matière de sécurité et de risques industriels et environnementaux :

- Qui sont désignés par le responsable de l'entreprise (Geschäftsführer).
 - Qui sont agréés par l'autorité de surveillance, avec obligation de suivre avec succès les formations initiales et périodiques nécessaires.
 - Qui sont personnellement et pénalement responsables, au même titre que le responsable d'entreprise, en cas de non-respect de la réglementation.
 - Qui ont une obligation de signalement à l'administration sur base annuelle en marche normale et immédiatement sur incident ou détection de non-conformité non corrigée par l'exploitant.
 - Qui sont des personnes protégées, c'est-à-dire très difficiles à licencier.
- A la fois compétents et personnellement responsables, ces « *Beaufragten* » (par ex. Effluents, Déchets, Sécurité et Risques Majeurs, Transport de Matières Dangereuses,) garantissent à l'autorité de surveillance une grande transparence de l'exploitant et une compétence minimale, régulièrement vérifiée, de ses experts.

- France : Des prescriptions très détaillées et très réglementées :

L'étude juridique comparative de la Conférence du Rhin Supérieur concernant les conditions d'autorisation des installations industrielles dans la zone frontalière du Rhin a clairement montré que la législation française et, en particulier, l'arrêté du Ministère de l'Environnement du 2 février 1998 couvraient en France de nombreux aspects du contrôle lors de la délivrance de l'autorisation d'une installation classée. Des prescriptions très détaillées figurent dans les arrêtés préfectoraux avec obligation de communication périodique des mesures à l'autorité de surveillance.

¹⁹ ISO : International Standard Organisation

²⁰ Système communautaire de management environnemental et d'audit (Eco-Management and Audit Scheme)

- **Système de gestion de la sécurité :**

La mise en place d'un système de gestion de la sécurité (SGS), dont l'application est régulièrement audité, a permis de formaliser les niveaux de gravité des incidents et les procédures de signalement pour chaque niveau de gravité ou d'impact médiatique.

L'efficacité de ces procédures et des équipements de sécurité associés est régulièrement testée dans le cadre d'exercices internes (Plan d'opérations internes : POI) ou même externes (Plan particulier d'intervention : PPI) pouvant nécessiter la mise en œuvre de moyens importants (police, pompiers, services sanitaires), nécessitant parfois une coordination transfrontalière.

- **L'information et la concertation du public :**

Une différence majeure concerne en France l'information et la concertation avec le public. Cette concertation semble plutôt moins développée en France qu'en Allemagne ou en Suisse lors de la procédure d'autorisation d'exploiter puisque, pour motiver sa décision, l'administration n'a pas à justifier de la non prise en compte des demandes formulées par le public lors de l'enquête publique. Par contre, une fois les unités en exploitation, l'information et la concertation concernant les nuisances et les risques subis par les riverains semblent beaucoup plus complètes et formalisées en France.

- **Large diffusion des informations aux partenaires sociaux et aux riverains :**

Les informations communiquées à l'administration et concernant les mesures des rejets et nuisances sont, hors problèmes de confidentialité, à disposition du public.

Une plaquette d'information du public, réalisée à la charge de l'exploitant et réactualisée régulièrement, est diffusée dans tous les foyers de la zone de danger pour les informer des risques industriels et des mesures à prendre en cas d'accident majeur.

Les représentants du personnel (CHSCT)²¹ sont informés de tout incident significatif et des diverses études (danger, impact..) demandées par l'administration.

- **Comités Locaux d'Information et de Concertation :**

La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 31 juillet 2003 officialise pour les installations « Seveso » la mise en place de comités locaux d'information et de concertation (CLIC). Ces comités constitués d'industriels (direction de l'établissement et secrétaire du CHSCT) de représentants de l'administration et du public (Elus et Associations) sont présidés par une personnalité cooptée par ses membres ou à défaut par un représentant de l'État.

Ils ont pour but principal de favoriser le dialogue entre industriels, administration et public, pour permettre une meilleure connaissance réciproque et favoriser la connaissance de plans de progrès visant à réduire les nuisances et les risques principaux.

Même si la mise en place des CLIC est encore très récente (décret n° 2005-82 du 1^{er} février 2005), des commissions similaires, commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) sont déjà opérationnelles autour des centrales nucléaires, des usines d'incinération d'ordures ménagères et de certains stockages de déchets industriels depuis de nombreuses années.

L'expérience de ces CLIS, comme celle élargie du SPPPI de Strasbourg, dont l'action concernant la réduction des odeurs dans la région de Strasbourg et de Kehl a été décrite au paragraphe 1.4, montre combien de telles commissions peuvent favoriser l'établissement d'un climat de confiance et même la concertation sur les actions prioritaires à entreprendre.

²¹ Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail

- **Culture fragile de gestion des conflits :**

Cependant cette concertation peut être, dans les CLIC comme dans les CHSCT, quelque peu contrariée par l'approche conflictuelle et très politisée de la négociation « à la française », calquée sur celle existant entre patronat et syndicats pour les négociations sociales.

- **Tendances / Perspectives d'évolution :**

Les outils à disposition de l'administration, pour les aspects « contrôle – surveillance – sanctions », sont très similaires dans les trois pays même si leur degré de formalisation dans les textes réglementaires sont parfois légèrement différents.

La France, sans doute à cause de son engagement plus fort en matière d'industrie nucléaire et plus récemment à cause de la catastrophe de Toulouse en septembre 2001, a favorisé dans ses textes la communication avec le public riverain qui subit les nuisances et les risques industriels.

L'exemple franco-allemand du SPPPI de Strasbourg/Kehl a montré la voie. L'industriel s'autocontrôle, l'administration contrôle l'industriel, mais le public surveille l'industriel et l'administration utilisant, si nécessaire, des études complémentaires et la pression médiatique.

Rigueur, professionnalisme et engagements de progrès ne suffisent plus en France à satisfaire le public. Celui-ci, de mieux en mieux formé, veut participer à la surveillance des industriels et souhaite, de leur part, une politique active et transparente de communication et de concertation en matière de sécurité et d'environnement. Cette politique de communication vis-à-vis des riverains devient un élément essentiel de la politique de l'entreprise.

Il est fort probable que cette tendance dépasse les frontières et que les publics allemand et suisse réclament assez rapidement, eux aussi, une participation plus active dans la surveillance des installations classées.

- Suisse : Grande autonomie à l'intérieur d'un cadre très rigide

Une grande autonomie est laissée par l'autorité de surveillance aux industriels. La responsabilité de l'administration n'est pas engagée quant aux moyens mis en œuvre par les entreprises pour répondre aux exigences légales : celle-ci n'édicte jamais de « guide de bonnes pratiques ». Les contrôles font l'objet de prescriptions moins détaillées, mais le respect strict de la réglementation est de la responsabilité de l'exploitant et doit pouvoir être justifié sur demande.

Cette attitude de l'autorité de surveillance est très favorable pour les unités multiproduits ou pilotes, qui peuvent rapidement introduire de nouveaux produits dans des unités polyvalentes sans procédure administrative lourde.

Par contre, cette plus grande autonomie laissée aux exploitants semble trouver sa contrepartie dans une moins grande souplesse concernant les dérogations spécifiques par rapport à la réglementation fédérale. En cas d'introduction d'une nouvelle réglementation, la phase transitoire pour mise en conformité semble plus courte et sans prise en compte des contraintes économiques éventuelles des exploitants.

L'information du public est laissée aux soins des entreprises. Certaines d'entre elles ont instauré des rencontres régulières avec les associations des quartiers avoisinant leurs centres industriels. Les autorités mettent, quant à elles, à la disposition des personnes concernées les informations sur le potentiel chimique ou biologique des installations soumises à l'ordonnance sur les accidents majeurs.

4. POINTS DE VUE DE DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTEURS PARTICIPANT AU TP

Les points de vue décrits ci-après, ont été formulés après avoir fait l'objet d'approches successives compte tenu des interactions avec les autres acteurs.

Ces acteurs s'accordent à penser que les modalités de travail très spécifiques à ce groupe de réflexion permettent d'aborder, avec une moindre résistance, les différences des approches dans le domaine de la procédure d'autorisation et de contrôle d'une installation et les raisons de ces différences.

4.1. POINT DE VUE D'INDUSTRIELS

Ainsi, notamment du point de vue des industriels, et s'agissant de la comparaison des procédures d'autorisation entre les pays riverains du Rhin Supérieur (cf. le chapitre 2) la procédure en vigueur en Allemagne, avec l'anticipation introduite par le "scoping" préalable à l'établissement du cahier des charges de l'étude d'impact, apparaît comme potentiellement porteuse d'intérêt et d'efficacité. Cette procédure, qui existait antérieurement de manière pragmatique, a été formalisée en Allemagne en 1990.

Cette phase de concertation préalable qui impose une formalisation des observations ou des contestations avant d'aboutir au cahier des charges de l'étude d'impact du projet et à la délimitation de la zone géographique concernée, représente un élément de décision stratégique fort. Ce point de procédure représente une certaine forme de garantie de mener à bonne fin l'instruction en vue de l'autorisation, pour autant que l'industriel évalue correctement, dès ce stade qui se situe en amont de la procédure administrative formelle, ses capacités à satisfaire au cahier des charges.

Par comparaison, le déroulement de la procédure en vigueur en France, et dans une moindre mesure en Suisse, peut apparaître comme plus incertain pour les acteurs industriels, tant en regard de l'acceptation sociétale du projet que de la complexité et du volume des éléments d'explication, d'information et de justification que l'industriel doit intégrer au dossier de demande d'autorisation, voire des compléments qu'il sera susceptible de devoir apporter ultérieurement.

Dans le canton de Bâle, les pouvoirs publics sont moins impliqués dans les modalités internes de contrôle des installations classées. En effet, leur rôle se rapproche davantage de celui d'un régulateur. L'industriel a plutôt une obligation de résultats que de moyens. Dans cette perspective, l'autorité de surveillance examine en particulier la pertinence des techniques ou des procédures mises en œuvre par l'industriel en fonction de l'état des techniques actuelles, mais ne s'engage pas sur le choix de l'un ou de l'autre. La consultation est ouverte aux personnes dont « l'intérêt est digne d'être protégé » alors qu'en France, la consultation est ouverte aux personnes qui ont « intérêt à agir ».

Les administrations françaises publient des livres de « bonnes pratiques », ce qui n'est pas le cas en Allemagne ou en Suisse. Intervenant ainsi indirectement sur les moyens propres à obtenir le résultat recherché, l'administration semble aller plus loin en France dans le partage et la prise des responsabilités, tant au moment de l'autorisation qu'au cours de la surveillance et du contrôle des installations en service.

4.2. POINT DE VUE DE MEMBRES D'ADMINISTRATIONS

Les administrations en charge du contrôle sont, de manière générale et dans les trois pays riverains du Rhin Supérieur, confrontées à des difficultés d'adaptation de leurs moyens aux problèmes de plus en plus complexes qui leur sont posés. Il s'agit à la fois des moyens financiers, donc budgétaires, et des moyens techniques. Il est de moins en moins facile, face à des questions de plus en plus complexes et diversifiées, de disposer des compétences nécessaires à l'intérieur de l'administration. Il peut ainsi être fait appel à des compétences extérieures – experts et organismes de contrôle – mais en tout état de cause les questions financières, là comme ailleurs, restent prégnantes.

Les puissances publiques ont en général à prendre en compte à la fois le contrôle des installations industrielles et l'accompagnement du développement économique de l'industrie, les fonctionnaires ayant pour double mission de faire respecter la loi et d'assister les responsables politiques porteurs des objectifs généraux et des décisions au niveau des Etats.

En France, on a pu constater ces dernières années une évolution vers une priorité donnée aux fonctions de contrôle par rapport aux fonctions de conseil. Cela traduit, peut être, une moindre confiance de la société et du public français vis-à-vis des entreprises et des fonctionnaires qu'en Allemagne ou en Suisse.

Dans ces deux derniers pays, et plus particulièrement dans le pays de Bade, la situation économique des entreprises et les conséquences éventuelles sur l'emploi sont perçues de manière plus aiguë par le public et par les responsables politiques. Cela se traduit par des inflexions différentes dans le traitement des questions de sécurité et d'environnement par les administrations.

Faut-il aussi voir dans ces diverses approches une différence entre les modes d'expression de la "démocratie locale", qui se traduirait par la tendance française à un positionnement préalable de l'administration, à mettre en regard par exemple avec la procédure de consultation préalable du public en Allemagne ("scoping" évoqué plus haut) ? En Suisse, deux ans après l'accident de Schweizerhalle en 1986, une autorité de surveillance de la sécurité des industries a été institutionnalisée dans tous les cantons suisses. Les relations entre les responsables de l'industrie et les organismes de contrôle officiels étaient au début strictement formelles et marquées par de fortes tensions. Il a fallu développer de nouveaux outils de travail acceptés par les deux catégories d'acteurs et instaurer à cette occasion une relation de confiance réciproque. La qualité de la communication s'est ainsi développée en culture de dialogue (*Gesprächskultur*). Des conventions passées récemment entre l'État cantonal et certaines industries instaurent une nouvelle forme de collaboration dont les premiers résultats apparaissent encourageants. Les relations des autorités avec les groupements d'opposants sont satisfaisantes dans la mesure où la crédibilité de l'autorité de contrôle n'est pas mise en doute et où la qualité de l'information par les industriels est adéquate.

4.3. POINT DE VUE DE MEMBRES D'ORGANISATIONS DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT

Les représentants des associations de défense de l'environnement portent dans les réunions du TP EST, comme souvent dans les lignes d'action, l'image et les préoccupations du public. Il faut d'ailleurs de ce point de vue distinguer le "petit public", c'est-à-dire les riverains, le personnel de l'entreprise, directement concernés par l'installation industrielle, et le "grand public" qui est généralement concerné par le truchement des divers médias (presse écrite, radio, télévision, Internet ...).

Le public est, à l'évidence, et de manière générale demandeur d'information et de transparence. De ce point de vue, le partage d'informations introduit très en amont, est perçu positivement.

L'information est souvent vécue par l'ensemble des acteurs comme un facteur de réduction des incertitudes. Mais certaines expériences mettent en évidence la difficulté de la diffusion adéquate d'informations techniques complexes.

Cela fait aussi ressortir l'effort nécessaire du récepteur pour comprendre les données techniques, ce qui peut nécessiter une compétence technique des représentants du public qui sont les relais habituels des messages et aussi des intervenants dans les procédures.

Elle soulève encore beaucoup d'interrogations sur l'interprétation et l'utilisation que chacune de ces catégories en fait. Les interrogations que ce terme suscite appellent donc un approfondissement de l'analyse sur la prise en compte de l'opinion publique ou des réactions du public.

Ainsi la difficulté de prendre en compte les attentes du public peut avoir des effets négatifs sur l'impact des décisions prises, par les industriels ou par les autorités publiques, et tout particulièrement dans les situations d'urgence (il est cité comme exemple la décision prise, en France au mois d'août 2003 comme en Allemagne, de remonter les seuils des températures de rejet des centrales nucléaires, où des associations ont fait observer que le public n'avait pas été préalablement correctement informé ou consulté). Dans un tel contexte d'urgence, où les décisions ne peuvent pas être différées, certains pensent qu'il pourrait être utile de disposer de tels relais du public immédiatement mobilisables et pour au moins tester la communication sur les décisions prises, voire parvenir à une communication concertée et cohérente sinon conjointe. Si les délais le permettent, on peut imaginer que de tels relais soient consultés, avant la décision, mais donner un avis ressemble déjà à un partage de la décision et beaucoup s'y refuseront ! Cependant, dans l'exemple cité, les associations ont été associées par la suite à l'étude de l'impact éventuel sur l'environnement de l'augmentation des températures de rejet des centrales.

Par contre, des relais rapidement mobilisables, suffisamment informés, représentatifs de larges secteurs du public et habitués à travailler ensemble peuvent être extrêmement précieux pour la gestion de l'après crise comme l'expérience en a été faite en France par les SPPPI de Strasbourg (pollution du réseau de distribution d'eau potable en 2000) et de Toulouse (catastrophe AZF en 2001).

4.4. POINT DE VUE DE COMMISSAIRES ENQUETEURS EN FRANCE

Désigné par le Tribunal Administratif et pris sur une liste d'aptitudes établie annuellement par le Préfet du département, le « commissaire enquêteur » intervient seul ou dans le cadre d'une commission d'enquête de plusieurs membres, selon l'importance du dossier à traiter. Bien que son statut reste à préciser, il est courant de dire qu'il est un « collaborateur occasionnel du service public ». Il est rémunéré sur décision du Tribunal Administratif par un fonds alimenté par les maîtres d'ouvrage.

Les textes qui ont instauré ²² puis progressivement développé la procédure des « Enquêtes Publiques » ont eu un double objet :

- Instaurer, dans un domaine concret, une forme de démocratie participative, dans un double souci d'expression directe du point de vue des citoyens et de transparence des décisions prises par les autorités de l'État.
- Apporter aux autorités décisionnaires et au maître d'ouvrage des projets soumis à enquête publique, des compléments d'information, utiles à la prise de décision des premiers et à l'amélioration de l'ouvrage projeté par les seconds.

Depuis plus d'une vingtaine d'années cette procédure est appliquée et s'est peu à peu développée et diversifiée avec dans l'ensemble des résultats diversement perçus : positifs dans certains cas, contestés dans d'autres.

En réalité, malgré certaines difficultés de mise en œuvre, les dossiers concernés par une enquête publique ont été progressivement plus complets et mieux argumentés, dans le but de conduire à des propositions de faisabilité des ouvrages plus lisibles pour les parties concernées.

Par ailleurs, la présentation des projets aux citoyens vise à répondre à un double souci :

- Mieux les informer de la consistance des ouvrages projetés et de leur impact sur l'environnement, en leur donnant accès au dossier.
- Recueillir leurs observations, celles-ci pouvant amener le commissaire enquêteur à formuler un avis « favorable » ou « défavorable », assorti, si besoin est, de réserves ou de recommandations en vue d'une amélioration du projet, mais aussi susceptibles d'inspirer les instances de décision et le maître d'ouvrage.

Il est en outre à souligner que la remise du rapport du commissaire enquêteur aux autorités concernées marque la fin de son intervention.

Peut-on considérer aujourd'hui que toutes les procédures se déroulent conformément aux souhaits des parties concernées ? Deux sortes de remarques peuvent être faites à ce sujet.

- L'une concerne le déroulement de l'enquête publique : dans le cas où par exemple le montage d'un dossier serait insuffisant, il convient de prendre toutes dispositions permettant d'y remédier. Ainsi à titre d'exemple, il a été prévu par la loi dans le cas de dossiers importants, d'engager, en amont de l'enquête publique, des actions de concertation avec les principales parties prenantes au projet, de manière à l'améliorer au maximum.

- La seconde est relative à la notion de démocratie participative. Une chose est de la mettre en place, une autre est que tout le monde s'y implique. En fait, il apparaît que l'on est relativement

²² 1976 : Lois relatives à la protection de la nature et aux installations classées.

1983 : Loi relative à la protection de la nature et à la démocratisation des enquêtes publiques

1995 et 1996 : Lois relatives au renforcement de la protection de l'environnement et à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement.

soumis à la règle du « qui ne dit mot consent » et que dans un certain nombre d'enquêtes, le public est rare. Mais en pratique, on observe aussi que ceux qui ont des observations à formuler, sur des points relevant de l'intérêt général ou de leur intérêt particulier, se manifestent généralement.

En définitive, les enquêtes publiques sont maintenant en France, malgré quelques déficiences à corriger²³, une étape importante de la procédure d'examen, d'information et d'autorisation relative à tout projet industriel ou administratif pouvant avoir une influence sur l'environnement, la sécurité et le cadre de vie des citoyens. Néanmoins, la question de savoir dans quelle mesure les conclusions d'une enquête publique sont bien suivies des effets attendus par les intéressés mérite d'être posée.

²³ Une simplification de la procédure est à l'étude dans le cadre d'une commission créée par le ministre chargé de l'Environnement.

4.5. POINT DE VUE D'ELUS COMMUNAUX EN FRANCE

Depuis toujours les communes ont été en général favorables à l'implantation d'activités industrielles sur leur territoire pour plusieurs raisons :

- l'emploi à proximité de la population,
- l'apport de recettes fiscales.

Quand un budget communal est alimenté à plus de 50 % par la taxe professionnelle, cela permet de faire supporter le coût des services et l'équipement de la commune par d'autres contribuables que les ménages. Il est évident que les communes ayant de fortes rentrées fiscales en taxe professionnelle ont plus de services de toute nature et d'équipements collectifs que les autres, surtout si la population des ménages a des ressources modestes. Certes celle-ci ne paie pas d'impôts sur le revenu à la commune, mais reste assujettie aux impôts locaux : taxes d'habitation par exemple ; en ce cas les élus ne peuvent augmenter indéfiniment la pression fiscale pour développer et équiper la commune.

Cependant, depuis quelques années, il convient de nuancer cette présentation. La majorité des communes est en effet dans des structures intercommunales (communauté de communes, d'agglomérations, etc...) ; ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) perçoivent la taxe professionnelle et parfois gèrent les zones d'activités. Ils redistribuent, si faire se peut, une dotation de solidarité qui est quelquefois insuffisante. De plus il y a parfois une relative perte de souveraineté de la commune puisque la décision est prise par l'EPCI.

Enfin, lorsque l'État exonère les entreprises de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle et compense par une dotation à la commune, celle-ci est fixée à un instant donné, et les communes qui sont en croissance peuvent être perdantes à terme.

Néanmoins, les communes souhaitent continuer à se développer grâce aux industries, mais il y a des préalables nécessaires :

- Nécessité d'une diversification pour éviter la mono industrie qui rend la collectivité dépendante .
- Nécessité de bien mesurer les contraintes liées à un projet d'implantation : voies d'accès, réseaux, branchements ferroviaires, surfaces annexes,...etc.
- Nécessité d'analyser et d'évaluer les conséquences de l'activité sur l'environnement, les risques technologiques, les surfaces gelées par les périmètres de protection, les déchets, pollutions, risques d'explosions, risques d'incendies, fumées, odeurs, bruits....etc.
- Nécessité de vérifier si la nouvelle implantation ne va pas empêcher le développement des activités existantes, par exemple par les périmètres de protection .
- Nécessité de vérifier si la commune a les capacités d'absorber les conséquences d'une implantation ; s'il s'agit d'une grosse unité : logement de la population, écoles, équipements collectifs ; si le projet comporte des risques, évaluer les capacités des services de secours et de sécurité pour maîtriser ces risques.

Toutes ces contraintes influent évidemment sur les choix et décisions des communes, sachant que beaucoup de services, sont hors du champ d'autorité des élus communaux, par exemple les services de secours ou de sécurité. Certes le maire peut requérir, mais cela reste théorique.

Enfin la gestion intercommunale des zones d'activités peut conduire à concentrer les risques industriels dans un même secteur ; ce qui n'est pas toujours facilement acceptable.

Les élus et le maire se sentent seuls face à la population et à la nécessité de mettre en œuvre information, pédagogie, formation, moyens d'alerte, pour obtenir son adhésion. Industriels et services de l'État peuvent leur donner des moyens, mais les maires restent responsables de la politique des élus vis-à-vis des citoyens.

C'est un point de débat avec les instances de l'État. La population a des exigences parfois contradictoires : on veut l'emploi à proximité mais aucun risque, aucune nuisance et toujours plus de services et d'équipements collectifs. De plus geler des terrains pour la sécurité n'est pas facile à expliquer et à justifier auprès des propriétaires fonciers.

Il y a évidemment la solution d'éloigner les activités industrielles très loin des agglomérations, mais on retrouvera les gens sur la route aux heures de pointe avec des temps de parcours difficilement acceptables.

L'autorité préfectorale traite les affaires dossier par dossier (réglementation dépendant de différents ministères) et peut perdre de ce fait la vue globale des problèmes. Par contre, les maires y sont confrontés et doivent trouver des compromis que l'administration n'accepte pas toujours.

Par exemple, deux communes, par suite de la réglementation du périmètre de sécurité (risque « Seveso » et zone inondable), n'ont plus une parcelle de territoire pour construire des lotissements, et en application de la loi, les services de l'État appliquent de ce fait la pénalité sur le budget pour insuffisance de logements sociaux.

Les rapports, perçus par les maires comme des rapports de force, entre les communes et l'État rendent difficile le choix des solutions satisfaisantes, et si on ne met pas en place un nouvel équilibre en matière de décentralisation où l'État reste dans son rôle d'arbitre, il sera difficile d'avancer.

Pour terminer, rappelons quelques nouveautés de la loi en France (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) :

- La mise en place de CLIC (Comités locaux d'information et de concertation) avec la participation de personnes appartenant aux CHSCT par exemple ; les élus seront plus informés de l'activité industrielle et de son fonctionnement interne. Ils pourront donc être amenés à intervenir dans ce qui est encore perçu comme un monde fermé : l'entreprise. Le moindre signe de dysfonctionnement perceptible de l'extérieur conduira les élus à intervenir.
- Les procédures de délaissement et d'expropriation réactiveront les mouvements fonciers autour des sites, mais la question du financement reste aujourd'hui entière. Si trop de contraintes pèsent sur l'industriel, il se délocalisera ; si le citoyen peut faire valoir les textes auprès des communes pour la maîtrise foncière, les collectivités ne pourront pas suivre financièrement.
- Enfin, il y a déséquilibre entre l'importance qui est accordée à l'expression directe du citoyen, la prise en compte de ses intérêts et les légitimes intérêts des collectivités. Les intérêts particuliers risquent d'être mieux traités que l'intérêt général.

5. RAPPROCHEMENT DES PRATIQUES ET DES PROCEDURES DANS L'ESPACE TRANSFRONTALIER DU RHIN SUPERIEUR

L'évolution des pratiques et des procédures s'inscrit dans des contextes historiques et culturels différents dans chacune des composantes de l'espace transfrontalier.

La création progressive d'un espace européen, dans le contexte général de la mondialisation, conduit à réfléchir aujourd'hui aux perspectives d'un rapprochement des pratiques et des procédures, déjà partiellement existant dans les faits, pour lequel l'espace transfrontalier du Rhin supérieur peut constituer un lieu d'expérimentation.

5.1. LE MODE DE PRISE DE DECISION SUR LES PROJETS AVANT LES ANNEES SOIXANTE DIX

La gestion des grands projets industriels ou d'infrastructures a évolué au cours du temps. La première variable de cette évolution est celle de l'Etat et de son rôle vis-à-vis des promoteurs de projets ou des tiers, mais nous verrons plus loin qu'elle ne s'y réduit pas. Cette évolution a suivi des voies parallèles en Allemagne, en France et en Suisse, tout en s'appuyant sur des caractères différents hérités de l'histoire.

De manière très simplifiée, dans les monarchies européennes, le prince et son appareil d'Etat décidait de tout, en vertu de son pouvoir absolu.

En France, le monarque du 17^{ème} siècle, par sa seule décision, fixait non seulement le choix des personnes ou sociétés autorisées à opérer mais aussi leur mode d'opération et les conditions économiques. Cette prérogative a été reprise par l'État républicain représentant le peuple. En tant que dépositaire de la souveraineté nationale, il régent en effet les règles de la vie en commun. Son domaine d'action s'est ensuite étendu en fonction de l'évolution sociale ; il a d'abord régi les conditions de concurrence entre les opérateurs, puis les conditions de travail et enfin la protection de l'environnement tout comme les nuisances vis-à-vis des tiers. L'évolution du code minier français témoigne de cette évolution historique. Au-delà des sujets d'intérêt général, l'Etat a été pendant très longtemps l'interlocuteur unique des promoteurs des grands projets. Cette approche centralisée, « colbertiste », des grands projets industriels ou d'infrastructure, était une tradition bien française ; l'environnement juridique et social a changé, mais, d'une certaine façon, cette mentalité persiste et semble acceptée voire demandée par le corps social qui voit dans tout sujet de dimension importante un objet à réglementer par l'État et dans bien des initiatives privées une menace pour le corps social. Nous verrons que, aujourd'hui, les décisions concernant les grands projets ne relèvent plus de l'État à lui seul.

De même, dans les anciens Etats allemands et jusqu'à l'Empire, c'est l'État, par le biais de ses représentants ou de son administration, qui fut seul responsable des grands projets. L'État et ses représentants jugeaient seuls, sans la moindre participation d'un quelconque tiers, ce qui était d'intérêt général, sauf dans quelques domaines bien particuliers comme celui de la répartition des droits d'eau ou de pêche, où les tiers directement concernés étaient consultés. C'était pour l'État et ses administrateurs la façon d'assurer un droit juste et équitable. Une information du public à l'occasion de grands projets industriels ou de grandes infrastructures, une consultation des tiers à travers une procédure juridiquement bien fondée, à l'instar de celles d'aujourd'hui, n'existent en Allemagne que depuis le début des années 1970. Ce sont les mouvements écologistes nés à cette époque qui furent pour beaucoup dans cette évolution.

A la fin du Moyen Age déjà, la structure politique en Suisse était très décentralisée. Les cantons existants et les villes autonomes réglaient leurs affaires selon leurs propres lois. Certaines régions, parfois très étendues, étaient toutefois assujetties à des cantons ou à des regroupements de cantons et devaient respecter leurs règles. Une certaine coordination existait entre les cantons et des décisions communes ne pouvaient être prises qu'avec l'assentiment de tous les partenaires.

Le nouvel ordre établi par Napoléon I^{er} et la création de l'État Helvétique supprimèrent les droits des grands cantons ou des villes sur leurs régions assujetties. Avec la création de la Confédération Helvétique en 1848 les principes du fédéralisme, de la démocratie directe et de la subsidiarité ont été définitivement ancrés. Les communes elles-mêmes ont une autonomie accrue depuis lors, leur permettant de réglementer tout ce qui ne doit pas l'être à l'échelon supérieur²⁴.

²⁴ Principe de subsidiarité

Les cantons sont souverains dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la police. Seuls les domaines intercantonaux indispensables sont réglementés au niveau national, tels ceux de l'environnement, de la politique extérieure, de la défense ou du contrôle à la frontière. La proximité entre le niveau de décision cantonal et les citoyens permet ainsi à ces derniers de maintenir ou d'augmenter leur influence sur les lois, les projets d'infrastructure ou ceux des industriels. De plus, bon nombre de projets industriels impliquent un changement d'affectation de zones au niveau communal et sont donc dépendants d'une votation populaire.

5.2. LA SITUATION ACTUELLE AVEC PRISE EN COMPTE DU « PUBLIC » ET SON FONCTIONNEMENT CONCRET

En Allemagne comme en France et en Suisse, le milieu des années 70 a vu un changement important dans la gouvernance des risques.

En France, la loi de 1976 sur la protection de l'environnement a traduit deux innovations majeures, l'ouverture du dossier à tous les tiers, et, par voie de conséquence, l'élargissement du cercle des experts. Le souci principal était celui de recueillir en direct, en dehors de la seule représentation politique des élus, les avis et les doléances éventuelles des personnes concernées et notamment des riverains. Ce faisant, on a consacré en fait l'élargissement du cercle des tiers habilités à porter un avis sur le projet en étendant ce cercle à l'ensemble des parties intéressées. L'ouverture permet ainsi un élargissement des composantes de l'analyse des dossiers ; elle donne l'opportunité de voir s'exprimer à la fois des compétences et des points de vue différents.

En Allemagne et en Suisse, les mêmes évolutions culturelles se sont traduites, à des dates voisines, par des dispositions législatives ou réglementaires analogues. Ces nouvelles dispositions ouvraient donc, au cours des années 70, le jeu jusqu'alors limité au dialogue entre Etats et industriels, à un troisième partenaire difficile à appréhender : le public.

L'examen du fonctionnement réel des procédures conduit aux remarques suivantes.

Tout d'abord, cet appel à la démocratie directe ne fait souvent l'objet que de faibles participations. Seuls ceux qui ont des objections à formuler se déplacent. Cette observation, d'ailleurs valable pour les trois pays, peut avoir plusieurs causes :

- L'exercice concret de cette liberté d'expression peut ne pas être ressenti comme essentiel par tous les citoyens. La délégation implicite aux associations de défense de l'environnement et la délégation explicite aux élus étant alors jugées suffisantes pour la protection de l'intérêt public.
- Les difficultés de compréhension technique du dossier et de lisibilité de celui-ci peuvent expliquer une certaine indifférence du public. Il en est de même en ce qui concerne les délais impartis pour en prendre connaissance ; ce qui conduit à ce que la durée des enquêtes soit jugée trop courte.
- Le sentiment diffus, particulièrement sensible en Allemagne, que le développement de l'emploi est un paramètre important, susceptible de primer sur d'autres considérations.

- ALLEMAGNE (Bade-Wurtemberg)

Les aspects économiques ont de plus en plus de poids comme facteurs de la prise de décisions. La préservation de la nature ou de l'environnement perd aujourd'hui son caractère prioritaire.

Cependant, la participation de la société civile à la prise des décisions publiques est très répandue. L'annonce par voie de presse des grands projets mais aussi l'accès du public aux documents servant à lancer les marchés publics permettent à chacun de s'informer, voire de participer directement à l'élaboration d'un grand projet. Certains groupements reconnus (comme les écologistes) sont informés et associés directement par l'autorité publique. Cette autorité administrative n'assure pas seulement, comme en France, le contrôle des documents de

manière exhaustive et la distribution des dossiers, mais elle anime aussi toutes les discussions et négociations conduisant à la finalisation du projet. Quand un projet nécessite études ou expertises concernant son impact sur l'environnement, le public concerné et les associations de défense de l'environnement participent directement à l'élaboration du cahier des charges à côté des experts de l'administration du Land et de l'industriel porteur du projet (phase de « *scoping* »). De cette manière on s'assure que tous les aspects importants du projet seront examinés. Les arbitrages décisifs se font autour d'une table rassemblant tous les partenaires. L'autorité publique, en conduisant de cette manière les négociations, joue d'une part le rôle d'un modérateur, d'autre part, elle montre à tous les partenaires les contraintes juridiques ainsi que l'étendue du champ des solutions possibles. Sur certaines orientations l'assemblée de tous les partenaires tranchera tout de suite, sur d'autres, c'est en interne, comme en France et en Suisse, que l'administration décidera et les décisions ne deviendront publiques qu'avec la parution du document écrit final qui les traduit.

Dans l'ensemble, la procédure de participation du public apparaît à tous les acteurs comme transparente et à maintenir en cette forme. La procédure subit rarement la critique. Les points suivants sont à relever :

- les associations de protection de la nature ou de l'environnement participantes sont en majorité très engagées et très compétentes,
- l'administration publique doit être capable en conséquence d'une juste évaluation des positions antagonistes prises dans les réunions publiques,
- le grand public s'intéresse de moins en moins aux projets touchant l'environnement. En règle générale seuls les acteurs directement concernés se mobilisent (comme d'ailleurs en France et en Suisse),
- les aspects économiques ont de plus en plus de poids comme facteurs de la prise de décisions. La préservation de l'environnement devient moins importante.

- FRANCE (Alsace)

Le processus de consultation et de décision peut être résumé comme suit : après vérification complète du dossier par l'administration publique, le projet est soumis à enquête publique conduite par une personne indépendante de l'administration, le commissaire enquêteur (cf. § 4.4).

L'enquête publique française est ainsi un moment clé de l'ouverture aux tiers des informations sur les conditions du fonctionnement futur des installations projetées ainsi que sur la configuration des grands aménagements ; c'est le moment de l'ouverture au public et aux experts indépendants des cahiers des charges relatifs à ces équipements et celui où un véritable débat public peut être instauré.

Parallèlement, les élus concernés sont consultés par l'administration publique et le projet est présenté, le cas échéant, aux CLIC (cf. § 3.4, section : comités locaux de concertation et d'information).

Signalons l'institution originale du conseil départemental d'hygiène (CDH) qui est une commission présidée par le préfet, et dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret pris en Conseil d'État. Cette assemblée constituée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions concernées, des organisations de consommateurs, des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement, de personnalités compétentes est amenée à donner un avis sur les dossiers, notamment des ouvertures d'installations classées, qui lui sont soumis après que les diverses consultations et l'enquête publique aient eu lieu.

Fort de cet avis, auquel il n'est pas nécessairement lié, sauf dans le cas relativement rare d'un avis négatif concernant une installation mise en service de manière anticipée sans l'autorisation requise, le préfet prend sa décision sous forme d'un arrêté préfectoral. Cette décision est toutefois susceptible d'un recours devant le Tribunal Administratif.

Cependant, il apparaît que le fonctionnement du système est mal connu et que le rôle des différents acteurs mériterait d'être mieux explicité :

- Certains ont le sentiment que les projets faisant l'objet d'enquêtes publiques sont peu susceptibles d'amendements.
- D'autres émettent des doutes sur l'efficacité des enquêtes en raison du faible nombre d'entre elles qui se concluent par un avis défavorable du commissaire enquêteur.
- Il existe en outre une confusion sur l'obligation de réponse aux objections formulées par le public ; ce n'est pas en effet le commissaire enquêteur qui est concerné par celle-ci mais bien plutôt le maître d'ouvrage du projet ou l'administration dans son rapport au CDH.
- Ces objections résultent peut être d'une méconnaissance des procédures mises en œuvre ainsi que des règles de travail et d'indépendance auxquelles sont soumis les commissaires enquêteurs.
- Quant à la publicité donnée au rapport d'enquête, il convient de rappeler que dès sa remise aux autorités concernées, ce document est mis sur un délai d'une année à la disposition du public, au siège des organismes préfectoraux et municipaux du ressort de l'enquête.
- Il convient de même, de rappeler que le rapport d'enquête n'est que l'un des éléments concourant à la prise de décision de l'autorité préfectorale, au côté des avis formulés par les services de l'Etat et par les collectivités publiques concernées.
- Enfin, on ne saurait occulter le rôle majeur de l'organisme initiateur du projet dans la qualité de présentation de celui-ci, ainsi que la responsabilité des services de l'Etat chargés d'en vérifier, avec rigueur et impartialité, la conformité à la réglementation applicable.

Quelques points suscitent également des débats :

- Le mode de désignation et le rôle des participants aux séances du CDH.
- La longueur des délais pour l'examen des recours auprès de la juridiction administrative. Ces délais pénalisent les entreprises dont les travaux sont arrêtés ou peuvent conduire dans certains cas à ce que les travaux soient achevés ou irréversibles lorsque la décision de justice intervient.

- SUISSE du Nord Ouest

La culture du fédéralisme et de la subsidiarité fortement ancrée en Suisse a favorisé des réglementations spécifiques au niveau des cantons et des communes concernant l'implication du public. Aussi le canton de Bâle Ville a nommé une commission « RSKO » formée d'experts, de représentants d'associations de protection de la nature, de l'industrie et des autorités. Cette commission est censée représenter le public dans des projets où il importe de peser les risques encourus par le public et l'environnement en face des intérêts économiques en jeu.

D'autres formes d'implication du public ont été librement mises en œuvre en Suisse pour répondre à certaines inquiétudes qui se sont faites jour. Ainsi un conseil a été mis en place, dans le cadre de l'autorisation et de l'exploitation d'une installation régionale d'incinération d'un grand groupe chimique. Ce conseil – où toutes les parties concernées sont représentées – a contribué à fixer les limites d'émission acceptées par tous. Les valeurs mesurées qui sont

régulièrement communiquées et les actions particulières (incinération de déchets faiblement radioactifs ou explosifs) y sont discutées ouvertement sans provoquer de craintes particulières ou d'oppositions violentes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement en 1983 et de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs en 1991, l'implication du grand public dans le domaine de l'environnement a progressivement pris de l'importance. Durant les années ayant suivi la catastrophe de Schweizerhalle, l'opinion publique était particulièrement sensible aux questions de sécurité des installations. Les activités des nouvelles instances cantonales de contrôle ont d'abord été suivies d'un œil critique puis acceptées et reconnues par le public comme par les industriels. La sensibilité de la population est toutefois très différenciée en Suisse : dans les régions suisses-allemandes, les questions d'écologie sont suivies avec plus d'intérêt que dans les autres régions linguistiques.

Les autorités de contrôle de sécurité publient régulièrement (comme ailleurs) leurs rapports d'activité qui sont souvent repris par les médias. Ceux-ci tendent à relever les points négatifs découverts ce qui provoque souvent des débats, jusqu'au niveau politique. Même si ces débats nécessitent beaucoup de temps et ne se déroulent pas toujours de la meilleure manière, ils ont l'avantage de rendre le public attentif aux thèmes de la sécurité et de l'écologie dans le sens souhaité d'une meilleure participation. La réalisation de projets peut être freinée ou même stoppée ; à long terme cela vaut toutefois mieux qu'une résignation ou qu'un désintéressement du public.

Le débat peut parfois aboutir à des résultats paradoxaux : ainsi, un centre de biotechnologie projeté dans la ville de Bâle a soulevé des oppositions nombreuses et a finalement été implanté en Alsace voisine. Les opposants d'alors peuvent aujourd'hui mesurer par eux-mêmes les conséquences de leur action : le risque émanant de l'installation à proximité de la ville est certes réduit par une distance un peu supérieure, mais le centre est ainsi soustrait à l'action politique des habitants et des autorités suisses.

D'une manière générale, en Suisse, le grand public accorde aux associations reconnues sa confiance en ce qui concerne des projets à caractère local. La prise en compte du « public » est indirectement réalisée par l'intermédiaire de commissions environnementales qui conseillent les autorités dans les cas épineux. Toutes les parties concernées, en particulier les représentants d'organisations très critiques, y siègent, mais les représentants des autorités et des industries n'ont pas de droit de vote lors des décisions finales.

Dans des votations de lois traitant de questions fondamentales de l'écologie ou de la sécurité, le grand public est nettement plus engagé. La participation à la votation de février 2004 sur la construction d'un tunnel routier supplémentaire au Gothard a été en moyenne de 45 %. Eu égard au grand nombre de votations auxquelles les citoyennes et citoyens suisses sont conviés à participer annuellement, cette valeur est satisfaisante mais pourrait toutefois être améliorée.

5.3. EVOLUTION DU CONTEXTE PUBLIC

Le public est, depuis quelques dizaines d'années, au cœur des processus d'autorisation. C'est devenu une évidence, tant il est nécessaire que les implantations industrielles et leur impact contribuent à « préserver le capital de citoyenneté des citoyens »²⁵.

Il reste difficile à prendre en compte, tant les catégories d'acteurs ayant « intérêt à agir » dans le cadre d'un projet sont diverses et peu homogènes, qu'il s'agisse du « petit public » de l'environnement proche de l'entreprise ou du « grand public », notamment celui qui est atteint par les médias.

Dans le monde d'aujourd'hui où l'information circule en quantité et rapidement, les diverses catégories ne partagent ni le même niveau de connaissance ni le même niveau d'intérêt quant aux propos ou au destin de l'entreprise.

Cependant, la dégradation de la perception que peut avoir une partie du public des différents dires d'experts à propos d'un projet pose de manière cruciale le problème des compétences et de leur reconnaissance.

Le rôle de l'instruction du dossier au sein de l'administration française s'est transformé : ce n'est plus celui d'un expert au dire incontesté, mais celui d'un régulateur ou d'un arbitre dans le cadre d'une consultation qu'il se doit de maintenir ouverte et constructive. L'industriel prend entièrement – et tout à fait normalement – la responsabilité du dossier qu'il établit avec éventuellement le concours d'experts ou cabinets d'ingénierie spécialisés. L'administration se réserve la possibilité de faire examiner et vérifier le dossier établi par l'industriel en faisant appel à une tierce-expertise, à la charge financière de l'industriel.

Du point de vue des industriels porteurs des projets, ceux-ci doivent être réalisés le plus rapidement possible pour des raisons de rentabilité et d'adaptation à l'évolution des marchés. La « constante de temps » des industriels – et d'une partie du « petit public » proche de l'entreprise et concerné par les questions liées à l'emploi – n'est donc pas structurellement la même que celle du « grand public » et des associations de défense de l'environnement, ni que celle de la puissance publique qui conserve en tout état de cause son rôle d'arbitre et qui accorde, en dernier ressort, l'autorisation.

Cinq grandes phases peuvent être distinguées dans la vie et la conduite d'un projet :

- la préparation,
- la concertation autour du projet,
- la réalisation,
- le fonctionnement,
- la fermeture, la déconstruction et la remise en état du site.

Si la préparation du projet incombe à l'évidence à son promoteur, certaines pratiques décrites plus haut dans les trois pays du Rhin Supérieur ont amélioré le système prévu à l'origine par le législateur en permettant de diverses manières une concertation informelle le plus en amont possible. Ces consultations, initiées pour répondre aux préoccupations exprimées par le monde associatif, permettent d'évaluer au plus tôt les attentes des citoyens vis-à-vis des pétitionnaires du projet.

²⁵ Patrick Lagadec in « La fin du risque zéro »

Mais ces dispositions permettent également à l'industriel porteur du projet d'avoir une meilleure visibilité sur les conditions d'acceptation de l'implantation.

De même, elles éclairent la position que prendra l'administration qui fixera le cahier des charges et les modalités d'autorisation du projet.

5.4. EVOLUTION DU CONTEXTE ECONOMIQUE

Au cours des dernières années les évolutions de l'industrie dans les trois pays Allemagne, France, Suisse ont été très similaires. Sont présentées ci-après les principales forces motrices qui font évoluer l'industrie européenne et la manière dont ces changements peuvent influencer les relations avec l'État et les riverains.

5.4.1 Maintien et amélioration de la compétitivité

Le maintien de la compétitivité repose sur quatre facteurs :

- la productivité de l'installation doit être suffisamment élevée et au niveau des autres unités compétitives dans le monde.
- La technologie, les processus de production et les rendements en matières premières et énergies qui en résultent doivent être proches des meilleures installations du monde (« Best Available Technology » ou « BAT »).
- En fonction de l'influence du coût de la main d'œuvre sur les coûts totaux, le maintien de la productivité peut conduire à la délocalisation d'activités vers des pays à faibles coûts salariaux et sociaux.
- L'acceptation de l'activité industrielle dans son environnement doit être suffisante pour assurer la confiance des actionnaires et pour obtenir les investissements nécessaires au maintien de la compétitivité.

Le besoin d'améliorer la compétitivité se traduit par la fermeture progressive des unités les plus anciennes, plus petites et moins performantes. L'impact de la course au gigantisme a eu pour conséquences l'augmentation de la gravité d'un incident, par exemple liée aux plus grandes capacités de stockage de matières dangereuses, et la nécessité en résultant d'éloigner les nouveaux sites industriels des zones d'habitation. Par contre l'automatisation accrue, en réduisant la part du risque liée au facteur humain, a contribué à rendre les unités plus sûres et plus fiables. Le remplacement des installations anciennes par des installations utilisant des technologies plus récentes se traduit ainsi, la plupart du temps, par une meilleure gestion des impacts sur l'environnement.

Dans la conjoncture économique difficile, le besoin de maintenir l'emploi et d'éviter la délocalisation devient encore plus important, aussi bien pour l'industriel que pour les autorités, les communes et la région. L'industriel dispose de plusieurs moyens pour augmenter sa productivité et pour maintenir et améliorer sa compétitivité. Ce n'est qu'en dernier ressort qu'il procèdera à des réductions internes au niveau du personnel et à une externalisation de son entreprise.

5.4.2 Sécurité et développement durable : des objectifs d'importance stratégique

Le développement industriel s'est accompagné dans un premier temps par une diminution du grand nombre de petits ateliers de production et ensuite par la fermeture de petites usines et leur remplacement par des usines et sites industriels plus modernes.

Les noms de Seveso, Bhopal, Tchernobyl et Toulouse sont associés à des catastrophes industrielles qui ont fortement marqué les esprits et qui, au-delà des changements de réglementation qu'ils ont générés, ont fait prendre conscience aux grandes sociétés du caractère stratégique d'une bonne performance en matière de sécurité et d'environnement.

Une claire priorité est donnée par ces sociétés à la sécurité et à l'environnement. Elles imposent, dans toutes leurs usines, des standards mondiaux qui leur sont propres et qui correspondent le plus souvent à la réglementation du pays le plus sévère.

Ce choix a été fait par les dirigeants, non seulement par souci d'éthique, mais aussi pour assurer la pérennité de leurs activités :

- un accident majeur peut entraîner la disparition d'une société, suite aux coûts de réparation des dégâts ou suite à l'impact négatif et durable sur l'image de la société, vis-à-vis des clients et des actionnaires.
- La performance, en matière de sécurité et d'environnement, souvent liée à la qualité du management, mais aussi à la mise en place de technologies plus récentes, s'accompagne en général d'une performance en matière de fiabilité et de productivité, donc d'une performance économique supérieure.

Même s'ils ne sont pas toujours d'accord sur les moyens et les plannings, les sociétés industrielles, leurs salariés et leurs riverains ont une même priorité, à savoir la sécurité des installations, condition de l'acceptation et de la pérennité de l'entreprise.

5.4.3 Délocalisation de certaines activités

Nous avons déjà vu précédemment que l'augmentation de la taille des unités pouvait se traduire par des sinistres plus graves, même si leur probabilité avait tendance à diminuer. Ceci pousse les industriels à mettre leur plate forme moderne dans des zones industrielles aussi loin que possible des zones habitées et aussi bien desservies que possible sur le plan logistique.

Les usines anciennes, ont, en plus de leur handicap de taille, souvent à faire face à divers problèmes :

- les riverains deviennent de plus en plus nombreux, les usines situées à la périphérie étant « rattrapées » par les villes.
- Les riverains qui subissent risques et nuisances, sont de moins en moins les employés de l'usine. Voyant moins, à titre individuel, l'intérêt de l'activité industrielle voisine, ils exercent de fortes pressions pour forcer les vieilles usines à se mettre, le plus rapidement possible, aux nouvelles normes.
- Les groupes industriels, compte tenu de leur politique de sécurité et d'environnement et des pressions externes des riverains, se trouvent alors face à l'obligation d'investissements importants dans les unités les plus anciennes.

Il s'agit d'un problème d'affectation de capitaux. Faut-il continuer à investir des sommes très importantes dans plusieurs petites unités ? Ou ne vaut-il pas mieux les fermer et concentrer son activité industrielle sur une unité plus moderne, aux normes, plus performante et souvent mieux placée d'un point de vue logistique ? La question se pose alors d'une nouvelle localisation plus loin des villes (avec des difficultés d'implantation liées aux zones de protection de la nature, à l'activité agricole, à l'acceptation sociale de l'industrie, et, plus spécifiquement en Alsace et en Suisse du Nord-Ouest, à la densité de la population) ou bien d'une délocalisation dans des pays en fort développement industriel, comme la Chine, l'Inde ou l'Europe de l'Est.

5.4.4 Quelle politique industrielle pour l'Europe ?

Certaines sociétés ont une politique clairement affichée de sous-traitance vers les pays asiatiques de leurs activités industrielles et souhaitent se consacrer exclusivement à la conception et à la vente. Certains pays, comme les USA et la Grande Bretagne, voient leur activité industrielle propre se réduire et privilégient le développement du secteur tertiaire.

Le problème qui va se poser rapidement à l'Europe ne sera pas de savoir si les contraintes réglementaires sont trop sévères ou si les coûts salariaux sont trop élevés. Qui peut accepter de réduire son niveau de vie ou dégrader sa sécurité et son environnement ? La vraie question des délocalisations va très rapidement devenir politique. Dans quelle mesure les Européens vont-ils être prêts à accepter, à négocier, ou plutôt à tolérer, certaines industries stratégiques, mais à risques ? Et, dans quelle mesure vont-ils être prêts à les aider financièrement (subventions, réductions de taxes, assistance, efforts de recherche,...) pour qu'ils puissent résister aux importations provenant de pays à coûts salariaux plus faibles et investir dans la réduction du risque dans leurs établissements ?

Les Etats et les habitants de régions fortement industrielles ne peuvent pas rester indifférents au double processus en cours :

- Mondialisation des marchés.
- Délocalisation vers les pays à faibles coûts sociaux, environnementaux et salariaux et/ou à fort développement.

Leurs responsables et leurs élus devront prendre leur responsabilité et définir une politique industrielle claire pour l'Europe. Faute de quoi, nos sites industriels, et principalement ceux contenant des unités à risque (classées « Seveso » ou équivalent) vont se désertifier rapidement, avec des impacts sociaux lourds, au moins à court terme.

6. CONCLUSIONS

L'espace transfrontalier du Rhin Supérieur a une réalité géographique, historique et culturelle. C'est depuis toujours un espace d'échanges, tantôt violents à l'occasion des guerres du passé, le plus souvent paisibles dans le temps du commerce. Ce peut être un espace d'expérimentation pour la réflexion, voire pour la mise en place de procédures nouvelles et partagées.

Le travail conduit par le TP EST sur le long terme et qui est résumé dans les pages qui précèdent, est une étape dans une réflexion qui n'est pas close sur les conditions et les modalités du débat public dans cette région.

Le caractère transfrontalier des problèmes environnementaux et la forte interaction des économies dans l'espace du Rhin Supérieur exigent en effet une meilleure intégration des procédures administratives dans chacune des trois régions transfrontalières, ou à tout le moins une meilleure connaissance des réalités et des pratiques des voisins.

L'obligation d'information mutuelle résultant de textes administratifs transposant la directive européenne du 27 juin 1985 est un premier pas vers plus de transparence à l'échelle internationale. Une nouvelle étape pour impliquer plus encore la population consiste à développer le principe du droit à l'information en communiquant les résultats des contrôles officiels. Ce que font déjà avec plus ou moins d'intensité et sous diverses formes, les autorités de contrôle des trois régions frontalières.

Cependant, cet engagement de visibilité vis-à-vis du public, doit autant que possible mieux prendre en compte l'ensemble des parties prenantes à la réflexion, la discussion, la négociation en vue de déboucher sur des dispositions qui doivent s'appliquer aux différents temps de la vie d'une entreprise industrielle : projet, préparation du dossier, concertation, réalisation, fonctionnement, déconstruction, et devenir du site. Cet engagement doit également s'appuyer sur l'utilisation concrète de concepts généraux tels que ceux de développement durable, de niveau de risque acceptable, du principe de précaution, des atteintes à la santé, etc.

En effet, l'industrie est encore ressentie par certains acteurs comme un monde fermé. Les outils destinés à favoriser le nécessaire dialogue entre les différents acteurs concernés ne sont pas encore aptes à répondre dans leur ensemble aux exigences des publics, mais pas plus à celles des industriels. D'où la nécessité de poursuivre la réflexion sur les conditions à réaliser pour mettre en place des procédures permettant de tenir compte de la diversité des positions en présence, dans la perspective d'un véritable développement durable.

De ce point de vue, des organismes et procédures tels que la phase du « scoping » pour définir l'étude d'impact avant l'enquête publique en pays de Bade, le SPPPI de Strasbourg-Kehl, et la création d'une commission multipartite des risques dans le canton de Bâle ont retenu l'attention des participants à ce travail.

Mais l'ensemble des dispositions et procédures utilisées dans les trois régions ne sont que des outils et dépendent donc essentiellement des acteurs qui les utilisent et de l'usage que l'on en fait. Faut-il encore qu'ils soient connus pour être utilisés.

Le TP EST qui n'est pas un organe de décision constitue un espace de simulation et se présente pour les participants comme un « pilote », au sens que donne à ce mot l'industrie chimique, afin que soit réalisée une meilleure adéquation entre l'industrie et son environnement géographique et social.

*
* *

Les conclusions de ce travail conduit dans le cadre de RES par le TP EST, qui figurent dans cette brochure, ne représentent qu'une partie des acquis de ses membres tout au long de cette recherche.

En effet, rappelons que l'objectif partagé de ce travail a été d'une part de comparer et de mieux connaître les spécificités locales et leurs origines en matière de procédures d'autorisation et d'organisation du débat public sur les projets industriels dans l'espace transfrontalier du Rhin

supérieur et d'autre part de rechercher les conditions d'une évolution des procédures et des pratiques actuelles concernant la concertation et la prise de décision dans les domaines des activités à risques.

Les membres de ce groupe de travail (TP EST) sont des personnes en charge des problèmes étudiés, et volontaires pour distraire une partie de leur temps pour cette recherche. C'est à titre individuel, tentés par cette réflexion qu'ils se sont associés à ce travail. Il faut noter que ce TP a connu par suite de mutations professionnelles un renouvellement de ses participants au cours du temps, ce qui a eu une influence sur le cours des travaux car chacun des nouveaux participants apporte, bien entendu, un point de vue particulier. Ensuite le choix de l'objet de ce travail n'a pas été dicté par une catégorie d'acteurs particulière. Tout simplement, au cours des diverses réunions les préoccupations relatives à la concertation autour des établissements industriels à risques et la recherche des conditions pour en améliorer les prises de décision sont devenues progressivement le sujet prioritaire. Les membres du TP ont donc choisi collectivement de formuler par écrit l'état de leur réflexion sur ce sujet.

Ensuite, et au-delà des informations factuelles apportées par les uns et les autres et en s'appuyant sur les tableaux comparatifs du paragraphe 2.3, chaque participant s'est efforcé dans une situation de simulation et de manière paritaire, de comprendre le jeu des autres acteurs privés et publics du TP EST dans le cadre de cet espace transfrontalier, d'observer leur propre fonctionnement et les interactions conflictuelles mises en jeu. Il s'agit d'un dispositif d'analyse collective où, avec le concours des chercheurs consultants auprès de RES, les acteurs sont aussi observateurs-chercheurs.

Sans viser un consensus systématique, ces divers acteurs se sont d'abord progressivement emparés des différentes facettes du sujet, sans exclusion ni parti pris, à partir notamment des exemples contenus dans ce document. De ce fait, s'étant approprié les modalités de cette recherche, ils sont devenus eux-mêmes porteurs de cette réflexion et ont ainsi la possibilité de développer désormais une capacité stratégique nouvelle pour faire évoluer les choses, sans que cet ouvrage soit en mesure de le faire apparaître complètement.

La réalisation de ce travail conduit les participants du TP à mobiliser autrement les ressources existantes et à associer de nouveaux acteurs et entités en vue de poursuivre la réflexion sur les enjeux relatifs aux implantations industrielles et à d'autres activités à risques dans l'espace transfrontalier du Rhin supérieur.

Pour cela, les membres actuels du TP EST ont jugé aussi nécessaire de rédiger ce document et d'en assurer une édition bilingue pour inciter d'autres acteurs à se joindre à leur recherche.

7. ANNEXES

PROCEDURE D'AUTORISATION – ALLEMAGNE (Bade-Wurtemberg)

Etape	Action	Autorité ou Institution concernée	Participants	Délais	Remarques
0	Contacts préliminaires		demandeur communes	variable	informel
1	Présentation du projet - La société présente le projet - Les autorités décident quant au principe de la recevabilité du dossier de présentation du projet			variable	informel
2	<u>Définition de la procédure nécessaire</u> Les autorités définissent la procédure ainsi que la nature et le volume des documents d'autorisation, par exemple procédure avec vérification de la compatibilité environnementale et participation du public, participation transfrontalière			variable	informel
3	<u>Scoping</u> - Discussion du cadre et de l'étendue de l'étude d'impact (biens à protéger, rayon de protection...) - A ce stade, toutes les personnes physiques et morales concernées peuvent faire valoir leurs intérêts. Ensuite, décision finale sur l'étendue de l'étude d'impact (à la fois géographique et du point de vue du contenu ; chaque participant vient à la réunion avec sa propre conception du projet qu'il présente par écrit ou verbalement)		RP, LRA, commune, associations pour la protection de la nature, associations environnement, public, pays frontalier (autorités et organisations)	une réunion de durée variable selon les cas	formel fixe le cadre de l'étude d'impact
4	<u>Présentation par le demandeur de l'étude d'impact</u> - La société présente l'étude d'impact ; tous les organismes concernés en reçoivent un exemplaire pour prise de position - L'autorité compétente (LRA; RP) se prononce sur la recevabilité du dossier <u>En parallèle,</u> Présentation des documents, le cas échéant aux autorités des pays frontaliers		RP; LRA, commune, association pour la protection de la nature, associations environnement, public	4 semaines	<u>MARQUE LE DEBUT DE LA PROCEDURE FORMELLE</u>

5	<p>Mise à l'enquête publique du projet</p> <p><i>- Information sur la mise à disposition des documents au public au niveau de la presse locale et régionale, dans les bulletins communaux</i></p> <p><i>- Les documents peuvent être consultés par le public auprès de l'autorité compétente</i></p> <p><u>En parallèle</u> <u>Mise à disposition des autorités transfrontalières</u></p> <p>Transmission du dossier complet en allemand et éventuellement d'une version succincte en langue française aux autorités transfrontalières qui décident le cas échéant d'une consultation du public</p> <p><u>Prise de position des organismes officiels</u> Le projet est expertisé sous tous les aspects techniques</p>		<p>Autorités des pays frontaliers</p> <p>public</p> <p>autorités des pays frontaliers</p>	<p>4 semaines</p> <p>2 mois</p>	
6	<p><u>Présentation au cours d'une audition publique</u> Toutes les objections formulées par écrit lors de l'enquête publique sont discutées et documentées et font l'objet, le cas échéant, d'une décision immédiate</p>		<p>LRA/RP</p>	<p>6 mois à 1 an</p>	
7	<p><u>Nouvel examen et décision</u> - Les objections sont examinées. - Le cas échéant, révision des prises de position en fonction des objections</p>		<p>RP/LRA</p>		
8	<p><u>Décision sur le projet</u> La société reçoit la décision avec cahier des charges, seuils, etc</p>				<p>dans la mesure où il y a eu des objections écrites lors de l'enquête publique</p> <p><u>FIN DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE ET REGLEMENTAIRE</u></p>

Recours

La procédure une fois terminée, le demandeur ou les opposants concernés qui ont émis explicitement des objections écrites (et eux seuls) peuvent introduire un recours devant le Tribunal Administratif dans un délai d'un mois. Ce recours est suspensif. Cependant l'autorité (LRA, RP) peut accorder une autorisation provisoire permettant la construction de l'installation et éventuellement des essais de mise en production.

DUREE MOYENNE DE L'ENSEMBLE DE LA PROCEDURE A PARTIR DU DEPOT DE LA DEMANDE ACCOMPAGNEE
DE L'ETUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT (HORS RECOURS EVENTUELS) : 6 mois à 1 an

Explication des sigles :

LRA : Landratsamt (autorité juridique et technique pour le droit de construire, le droit de planification de la construction, l'occupation du terrain, la protection du sol, de la nature et des eaux)
RP : Regierungspräsidium (autorité juridique et d'expertise supérieure)

PROCEDURE D'AUTORISATION – FRANCE (Alsace)

Etape	Action	Autorité ou Institution concernée	Participants	Délais	Remarques
0	Contacts préliminaires	Inspection des Installations classées (IIC)	Demandeur Communes	variable	informel
1	Recevabilité du dossier - Dépôt par l'exploitant de la demande d'autorisation, <u>comprenant une étude d'impact et une étude de dangers</u> , à la préfecture - Examen du dossier par l'inspecteur des installations classées - Le dossier est jugé complet par l'inspecteur	préfet Inspection des Installations classées (IIC)	IIC	variable	
2	Nomination d'un commissaire enquêteur - Le dossier complet est transmis au Président du Tribunal administratif - Le Président du Tribunal administratif désigne le commissaire enquêteur	préfet Tribunal administratif		15 jours 2 mois	
3	Enquêtes publique et administrative - Dès réception de cette désignation, le préfet prend un arrêté d'ouverture d'enquête - Affichage et publication de l'avis d'enquête - Déroulement de l'enquête - Convocation du demandeur et communication des observations du public - Mémoire en réponse du demandeur - Mise au point du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur en toute autonomie - Envoi du dossier d'enquête en retour à la préfecture	préfet	Communes Public	court 15 jours 1 mois + 15 jours (éventuels) 20 jours	<u>MARQUE LE DEBUT DE LA PROCEDURE FORMELLE</u>
	<u>En parallèle avec l'enquête publique</u> Consultation des services administratifs, du (des) conseil(s) municipal (aux) et des autorités des Etats	préfet	Services de l'Etat Autorités des	45 jours	

	<i>voisins – qui décident le cas échéant d'une consultation du public</i>		Etats voisins		
4	<p><u>Préparation des propositions de l'inspection</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Réception du dossier en préfecture et envoi à l'inspection - Rédaction du rapport et des propositions de l'inspection 	<p>préfet</p> <p>IIC</p>	IIC	variable	
5	<p><u>Présentation du dossier en Conseil Départemental d'Hygiène (CDH)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Convocation du CDH <p><i>- Délai d'information du demandeur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Réunion du Conseil Départemental d'Hygiène 	<p>préfet</p> <p>IIC</p>	<p>1 réunion regroupant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préfet - services de l'Etat dont IIC - communes - associations de défense de l'environnement - associations de consommateur - professionnels de la santé - industriels - demandeur 	<p>3mois</p> <p>8 jours</p>	
6	<p><u>Préparation de la décision du préfet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Préparation et envoi du projet d'arrêté préfectoral au demandeur - Délai de réponse du demandeur 	<p>préfet</p>	<p>demandeur</p>	<p>variable</p> <p>15 jours</p>	
7	<p><u>Décision du préfet</u> (ou arrêté de prolongation du délai pour statuer)</p> <ul style="list-style-type: none"> - arrêté préfectoral d'autorisation 			<p>3 mois après clôture de l'enquête publique</p>	<p>Marque la fin de la procédure administrative et réglementaire</p>

Recours :

L'arrêté préfectoral d'autorisation, qui marque la fin de la procédure, peut faire l'objet de recours devant le Tribunal Administratif par les demandeurs dans un délai de deux mois et par les tiers ou les communes dans un délai de quatre ans. Le jugement du Tribunal Administratif peut faire l'objet d'un nouveau recours devant la Cour Administrative d'Appel voire devant le Conseil d'Etat. Ces cas de recours sont très rares (de l'ordre de cinq nouvelles procédures engagées par an pour les deux départements alsaciens). Ces recours ne sont pas suspensifs (sauf procédure particulière).

DUREE MOYENNE DE L'ENSEMBLE DE LA PROCEDURE A PARTIR DU DEPOT DE LA DEMANDE ACCOMPAGNEE
DE L'ETUDE D'IMPACT ET DE L'ETUDE DE DANGERS (HORS RECOURS EVENTUELS) : 9 à 12 mois

Etape	Action	Autorité ou Institution concernée	Participants	Délais	Remarques
0	Contacts préliminaires Contact préliminaire entre le demandeur et l'autorité cantonale compétente (autorité unique), éventuellement avec les services spécialisés cantonaux	Autorité cantonale unique	Services spécialisés cantonaux	variable	informel
1	<u>Présentation du projet</u> Une présentation informelle du projet par le demandeur aux autorités concernées est souhaitée pour les grands projets	Autorité cantonale unique	Services spécialisés cantonaux	variable	informel
2	<u>Etudes préliminaires</u> - Dépôt du cahier des charges auprès de l'autorité unique qui fait suivre aux services spécialisés - Présentation des documents et discussion avec les représentants des autorités sur le cahier des charges - Décision sur le cahier des charges concernant l'étude d'impact sur l'environnement - Exécution de l'étude d'impact	Autorité cantonale unique	Services spécialisés cantonaux	variable	
3	<u>Dépôt du dossier</u> Dépôt de la demande d'autorisation avec l'étude d'impact par le demandeur auprès du service cantonal compétent			2 mois	MARQUE LE DEBUT DE LA PROCEDURE FORMELLE
4	<u>Enquête administrative</u> - Le dossier de l'étude d'impact est transmis aux différents services spécialisés cantonaux concernés pour vérifier la recevabilité des documents et demander des compléments si nécessaire - Les services spécialisés prennent position sur l'étude d'impact et communiquent leur appréciation à l'autorité unique - La position de l'autorité unique sur l'étude d'impact est remise au service cantonal ou communal compétent	Autorité cantonale unique	Services spécialisés cantonaux	variable	
5	<u>En parallèle avec l'enquête administrative :</u> <u>Enquête publique</u> - Le projet fait l'objet d'une première publication dans le journal officiel (éventuellement par voie d'affiche) et est mis à disposition du public - Les personnes physiques ou morales concernées en fait ainsi que les organisations d'utilité publique reconnues peuvent faire opposition dans les 30 jours suivant la publication auprès du service compétent - La Commission Cantonale des Risques (RISKO) émet des recommandations dans les cas où les risques liés à un projet sortent du	Autorité cantonale unique	Services spécialisés cantonaux		

6	<p>domaine admis comme acceptable</p> <p><i>Décision sur le projet</i> Le service compétent prend la décision sur la demande d'autorisation et sur les oppositions déposées, le cas échéant en faisant appel aux services spécialisés. La décision du service compétent sur la demande d'autorisation et sur les oppositions déposées fait l'objet d'une deuxième publication</p>	<p>Autorité cantonale unique</p>	<p>public</p> <p>Services spécialisés cantonaux</p>	<p>1 an</p>	<p>FIN DE LA PROCEDURE REGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIVE</p>
---	---	----------------------------------	---	-------------	--

RECOURS

La procédure une fois terminée, le demandeur ou les opposants concernés qui ont manifesté leur opposition explicitement lors des phases précédentes (et eux seuls) peuvent introduire un recours devant la Commission de recours, dans un délai de 4 semaines. Celle-ci prend sa décision en faisant appel, le cas échéant, à l'autorité cantonale unique et aux services cantonaux spécialisés. Il faut noter que ces cas de recours sont peu fréquents. Au delà, un nouveau recours est possible devant le Tribunal Administratif cantonal, puis devant le Tribunal Administratif fédéral. Les cas de recours devant les tribunaux administratifs sont extrêmement rares. Ces recours sont suspensifs.

DUREE MOYENNE DE L'ENSEMBLE DE LA PROCEDURE A PARTIR DU DEPOT DE LA DEMANDE ACCOMPAGNEE DE L'ETUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT (HORS RECOURS EVENTUELS) : 1 an