

Procédures d'évaluation environnementale - Études de dangers et gestion de risques

Grégory Erphelin, Jean-Lorain Genty



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Juin 1999

REMERCIEMENTS

En premier lieu, nous tenons à remercier Bernard SINCLAIR-DESGAGNE qui a dirigé ce stage de recherche, notamment pour la confiance qu'il nous a accordée et la liberté d'action qu'il nous octroyée.

Nous remercions également Louis-André GERARD-VARET qui a encadré notre stage pour le compte de l'Ecole Polytechnique

Nous remercions tout particulièrement Carel VACHON pour le suivi de cette étude et pour ses critiques constructives lors de la rédaction de ce rapport.

Nous souhaitons aussi remercier Robert LAPALME du Ministère de la Sécurité Publique, Marie-Claude THEBERGE et Robert JOLY du Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec ainsi que Georges MEZETA, ancien commissaire du Bureau d'Audiences Publiques sur l'environnement, pour leurs expériences et leurs connaissances qu'ils ont bien voulu nous faire partager.

Enfin, nous remercions l'ensemble du personnel du CIRANO pour son accueil et son apport logistique quotidien.

Procédures d'évaluation environnementale

Etudes de dangers et gestion de risques

Ecole Polytechnique de Paris
Promotion 96

Grégory ERPHELIN
Jean-Lorain GENTY

Projet : Risques Technologiques Majeurs
Directeur de stage : M. Bernard SINCLAIR-DESGAGNE

Dates de stage : du 09/04/99 au 25/06/99

Ecole Polytechnique
Promotion X 96

Grégory ERPHELIN
Jean-Lorain GENTY

Rapport de stage d'option scientifique

Procédures d'évaluation environnementale Etudes de dangers et gestion de risques

Option : Economie
Département de Sciences Economiques

Directeur de l'option : M. Louis-André GERARD-VARET

Organisme d'accueil : CIRANO, 2020 Rue University, 25ème étage,
Montréal (Québec), H3A 2A5

Directeur de stage : M. Bernard SINCLAIR-DESGAGNE

Dates de stage : du 09/04/99 au 25/06/99

Résumé

L'objet de ce travail a été d'examiner les procédures d'étude d'impacts environnementales au Québec, en France et aux Etats-Unis. Il s'agissait de se pencher plus particulièrement sur tout ce qui concerne l'évaluation et la gestion des risques technologiques majeurs ainsi que sur le mode d'association du public à la prise de décision finale. Dans chacun des trois cas, nous avons présenté un rapide historique des textes de lois, puis examiné en détail le déroulement de la procédure en vigueur et enfin illustré ce déroulement par une étude de cas. Nous avons alors pu faire le bilan de leurs avantages et de leurs inconvénients. En conclusion, nous avons donné les quelques orientations générales qu'il nous paraissait bon de suivre quelque soit la procédure mais aussi souligné à la fois l'importance et les difficultés d'association du public à la prise de décision.

Abstract

The aim of this study was to look at the environmental procedures in Quebec, in France and in the United States. More precisely, we focused on the industrial risk assessment and prevention and also on the way to involve the public in the decision process. In each case, we shortly present an historical perspective of environmental laws, then we looked at the procedure in details and finally illustrated it by a case study. Then, we compare their advantages and their drawbacks. In conclusion, we discuss the general directions of the procedure and also the importance and the difficulties of public participation in the decision process.

Introduction

La notion de développement durable est un souci de plus en plus présent dans la société contemporaine. De multiples problèmes environnementaux d'origine humaine affligent le monde d'aujourd'hui : la désertification, la pollution et la dégradation de l'eau, de l'air et du sol, les diverses formes de macropollution (pluies acides, destruction de la couche d'ozone, effet de serre), la dégradation des habitats et des écosystèmes ainsi que les pertes de biodiversité sont désormais reconnues à l'échelle mondiale. Ces maux ont donné lieu à plusieurs discussions entre les nations. On se rappelle plus particulièrement la conférence des Nations Unies de Stockholm (1972), la mise en place de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1983), le Sommet de la Terre de Rio (1992) et les négociations qui ont précédé la signature de plusieurs conventions. Dans le souci de rationaliser les interventions humaines, toutes les déclarations qui ont pu émerger des rencontres et sommets internationaux insistent sur la prise en compte des questions environnementales lors de l'adoption de projets, de plans, de programmes ou de politiques. Ce souci, résultant d'un ensemble de préoccupations sociales à l'échelle tant nationale qu'internationale, s'est traduit en une législation environnementale, en particulier en termes d'études d'impacts et en termes de prévention des risques technologiques. Nous avons en effet considéré dans cette étude qu'il s'agissait des deux aspects du mot impacts pris au sens large : d'un côté il désigne les modifications courantes de l'environnement liées aux conséquences normales de l'exploitation d'un projet par une firme, et de l'autre, il désigne également les conséquences potentielles d'éventuels accidents. S'insérant dans un processus de planification, le but des études d'impacts et des études de dangers est d'éviter que ne survienne une dégradation de l'environnement au profit d'un développement économique à court terme. Cependant il ne s'agit pas d'un frein au développement, mais plutôt d'un outil reconnu pour assurer une meilleure intégration des projets au milieu et pour contribuer à l'atteinte d'un développement durable.

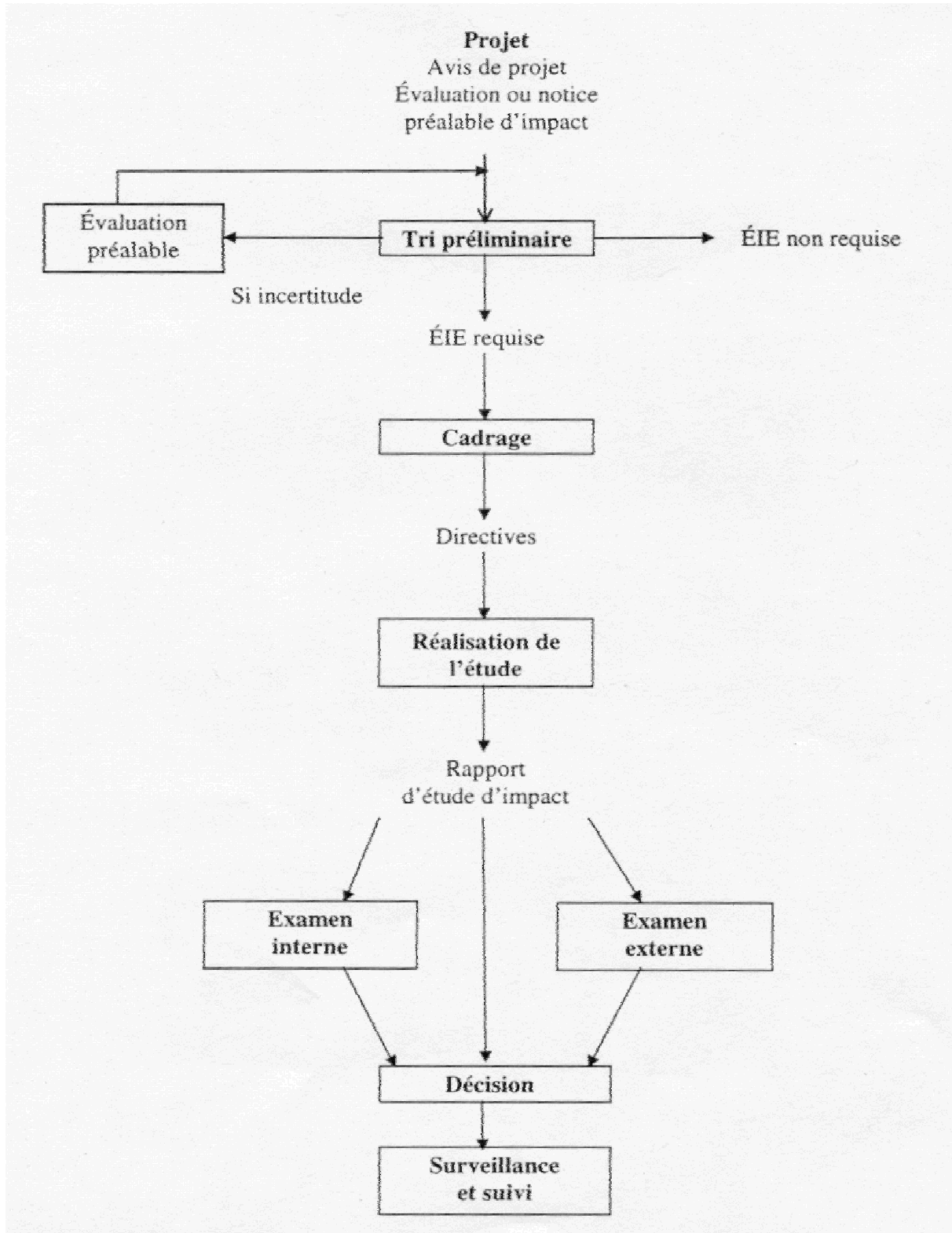
Il est également important de souligner qu'un impact sur l'environnement, réel ou potentiel, ne se résume pas au changement d'un indicateur environnemental du milieu biophysique ou humain. Il doit aussi prendre en compte la signification qu'attribuent les différents publics aux incidences réelles ou potentielles anticipées ainsi qu'à l'évaluation scientifique de leurs conséquences. Pour cette raison, l'évaluation des impacts relève du jugement des individus et, de ce fait, est empreinte de subjectivité.

• Les processus d'étude d'impacts :

Depuis la mise en place du processus d'étude d'impacts sur l'environnement (ÉIE) aux Etats-Unis en 1969, plusieurs pays ont adopté ou travaillent à la mise en œuvre de procédures nationales. Les gouvernements du Canada, de la France et du Québec ont fait figure de proue dans la francophonie en mettant en place leur procédure au cours des années 1970. Les pays européens ont, pour la plupart, adopté leur législation dans la foulée de la directive 85/337/CEE de la Communauté européenne. Quant aux pays africains, les principaux catalyseurs de leur action auront été certes le Sommet de la Terre de Rio en 1992, mais surtout la directive opérationnelle 4.01 de la Banque mondiale, qui impose la réalisation d'une évaluation environnementale avant la prise de décision du financement. Cette réalisation d'une ÉIE est dorénavant une exigence que pose la majorité des grandes banques bilatérales et multilatérales. Le défi actuel est de rendre les

procédures d'ÉIE opérationnelles afin qu'elles contribuent efficacement à la planification et de s'assurer de la cohérence nationale et internationale de ces procédures.

Le schéma de principe général de ces EIE est le suivant :



Ces procédures sont le cadre d'interactions de trois catégories d'intervenants :

- *Le maître d'ouvrage* : c'est la personne qui demande l'autorisation de réaliser un projet et qui, de ce fait, avise un décideur de son intention. Son objectif ultime est de demander et d'obtenir l'autorisation de procéder, conformément aux exigences du décideur et en élaborant un projet aux probabilités maximales de succès. Sous de nombreuses juridictions, il assume la responsabilité de produire un avis de projet, de réaliser l'étude d'impacts et d'appliquer les mesures d'atténuation et les programmes de surveillance et de suivi.
- *Le public* : il se compose des citoyens, des organisations et des institutions préoccupés par le projet lui-même ou par ses conséquences sur l'environnement. Ces participants d'origines diverses se divisent généralement entre les partisans du projet et ceux qui le remettent en question, en totalité ou en partie. Les intérêts et les valeurs défendues varient grandement selon les groupes en présence. Tous les participants désirent s'assurer que leurs valeurs sont connues, comprises et prises en compte. Ils formulent des suggestions et mènent des actions afin de contribuer de façon significative à la prise de décision.
- *Le décideur* : c'est l'intervenant sur lequel repose l'acceptation ou le rejet de la proposition de projet. Il peut représenter des intérêts privés (par exemple, une industrie, un donneur) ou des intérêts publics (par exemple, un ministère, le conseil des ministres). Sa raison d'être est de prendre la décision en tenant compte de la diversité des perspectives environnementales (physiques et humaines), politiques et économiques. Pour s'assurer de l'application judicieuse de la procédure, il compte sur un gestionnaire, lequel, dans le cadre formel, fait en sorte que le processus suive les règles de procédure et que son application soit juste et équitable. Afin de se faire une idée pertinente en matière d'environnement, il s'entoure d'un ensemble d'experts internes ou externes qui examineront en détail la proposition soumise et ses conséquences anticipées sur l'environnement, et ce dans des délais raisonnables.

• Risques Technologiques Majeurs et prévention

L'autre aspect dans lequel se sont traduit les soucis environnementaux est la prévention des risques d'accidents. Par prévention nous entendons ici deux aspects, l'un en amont du projet, l'autre en aval : une phase d'étude de dangers afin d'évaluer les risques et les minimiser a priori et une phase de gestion des risques une fois le projet réalisé se matérialisant essentiellement par la mise en place de plans d'urgence. Sur le plan plus spécifique des Risques Technologiques Majeurs (RTM), c'est-à-dire des risques technologiques pouvant avoir des conséquences hors site en terme de morts ou de blessés, il faut envisager deux aspects. D'une part la probabilité d'occurrence et d'autre part les conséquences lors de l'occurrence de l'événement. Il faut également prendre en compte le coût de la réduction du risque par un changement d'organisation ou par l'implantation d'une nouvelle technologie et le bénéfice tiré de l'exercice de l'activité risquée. C'est alors l'intégration de tous ces éléments qui constitue ce que l'on appelle l'évaluation des risques d'accidents technologiques majeurs ou encore étude de dangers. Cette

analyse est une méthode systématique ayant pour but la connaissance des événements indésirables (accidents technologiques majeurs) associés à un projet ou à une installation existante, de la probabilité que surviennent ces événements et de l'ampleur de leurs effets. Les effets considérés sont généralement le décès et les blessures, de même que les dommages aux structures et à l'environnement. Elle permet de considérer les risques le plus tôt possible dans le processus de conception d'un projet en vue de lui apporter éventuellement des modifications afin de prévenir les accidents technologiques majeurs ou au moins de limiter leurs conséquences. Elle se déroule habituellement en cinq étapes distinctes :

- **L'identification** systématique des dangers et des scénarios d'accidents.
- **L'estimation des conséquences** afin de déterminer l'ampleur des effets néfastes engendrés à la suite de l'occurrence de chacun des événements envisagés.
- **L'estimation des fréquences** d'occurrence
- **L'estimation des niveaux de risques** qui consiste en l'intégration des résultats de l'estimation des conséquences et des fréquences d'occurrence, de manière à quantifier le niveau de risques à la santé, aux structures et à l'environnement.
- **L'évaluation des risques** consiste à mettre en perspective l'estimation des risques et les pratiques et préférences sociales afin de porter un jugement quant l'acceptabilité des risques liés à l'implantation du projet à l'étude et à la sécurité des zones environnantes.

La suite logique de cette phase amont est la mise en place d'une part des plans d'urgence en aval de la réalisation effective du projet et d'autre part de tout ce qui concerne le suivi qui permet de vérifier les hypothèses et les préconisations de l'étude de danger en amont.

Pourtant, bien que ces fondements paraissent reconnus par tous, on constate dans la pratique que l'approche des différents pays vis-à-vis du risque n'est pas la même. Ces différences semblent liées à la subjectivité d'appréciation dont nous parlions plus haut. On peut distinguer deux grandes classes d'approche d'évaluation et de gestion des risques :

- **L'approche modérée** : certains pays comme le Québec, les Pays Bas, l'Angleterre ont choisi une approche en termes de niveaux de risques, c'est-à-dire basée sur les conséquences envisageables pondérées par la probabilité d'occurrence selon la formule empirique ci-dessous :

$$\text{Niveau de risque} = \text{probabilité d'occurrence} * \text{conséquences}$$

- **L'approche alarmiste** : à l'opposé, d'autres pays comme la France ou les Etats Unis ont choisi une approche en termes de conséquences, c'est-à-dire qu'ils considèrent que la probabilité d'occurrence est 1 et qu'ils s'efforcent de gérer au mieux les conséquences :

Niveau de risque = catégorie des conséquences

Evidemment, ces deux approches sont radicalement différentes et possèdent chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Ainsi si l'approche alarmiste présente l'avantage de mieux se préparer à toute éventualité, l'approche modérée est moins susceptible de s'imposer inutilement des exigences sévères. Le choix de chaque pays entre ces deux approches dépend notamment de la mentalité de sa population, de sa culture et de son passé en terme d'accidents technologiques.

Au cours de ce travail, nous avons étudié au Québec en France et aux Etats-Unis d'une part les processus globaux d'étude d'impacts, en particulier le mode d'association du public à la prise de décision finale au sujet de la réalisation d'un projet industriel et d'autre part le système de prévention des risques au sens où nous l'entendons en mettant plus l'accent sur l'évaluation a priori que sur la gestion a posteriori. Les opinions exprimées au cours de ce rapport le sont soit d'après des documents écrits dont la liste est fournie dans la bibliographie soit d'après notre interprétation des entretiens que nous avons pu avoir avec diverses personnes, notamment MC.THEBERGE (MEF), R.JOLY (MEF), G.MEZZETA (ancien commissaire du BAPE). Ces opinions n'engagent que nous.

Sommaire

Introduction

I) Le Québec

A) Restriction géographique de la zone étudiée : le Québec Méridional

- a) Zones de compétences fédérales
- b) Baie James et Nord Québécois

B) Evaluation des RTM : Cadre législatif

- a) Historique
- b) La procédure d'étude d'impacts
- c) Un exemple : le projet Magnola
- d) Critiques

C) Gestion des RTM : pas de cadre juridique

- a) Les CMMI : un principe de volontariat
- b) Critiques

II) La France

A) Historique des mesures législatives en matière d'environnement

- a) Les études d'impact sur l'environnement
- b) Les risques technologiques majeurs

B) Evaluation et gestion des risques technologiques majeurs

- a) Les procédures de déclaration et d'autorisation pour les installations classées
- b) la prise en compte des risques technologiques majeurs : l'étude de dangers
- c) Procédures de gestion des risques et de suivi des installations

C) Un exemple : le tunnel du Somport

- a) Le déroulement du projet
- b) L'audience publique de 1993
- c) Remarques et commentaires

D) Analyse et Critiques

- a) Un contrôle puissant de la part de l'état
- b) De la nécessité d'agir plus en amont
- c) L'information et la communication sur le risque

III) Les Etats-Unis

A) Historique des mesures législatives en matière d'environnement

B) Evaluation et gestion des risques technologiques majeurs

- a) Déroulement de la procédure d'évaluation
- b) Risk Management Program
- c) La gestion des sites à risques par les LEPC

Conclusion

I) Le Québec

A) Restriction géographique de la zone étudiée : le Québec Méridional

Dans toute l'étude réalisée ci-dessous dans les parties I.B et I.C, par la désignation «Québec» il faut entendre Québec méridional. En effet, cette étude n'est pas valable sur l'ensemble du territoire québécois, mais seulement sur la partie appelée Québec méridional, excepté les zones de compétence fédérale.

a) Zones de compétences fédérales

Bien que situées sur le territoire québécois, certaines zones et certains projets demeurent administrés par les lois fédérales. Dans ce cas, la ***Loi canadienne sur l'évaluation environnementale***, entrée en vigueur en janvier 1995, régit tout ce qui est du domaine des études d'impacts, de l'évaluation et de la gestion des risques. Cette loi s'applique aux projets pour lesquels le gouvernement fédéral possède un pouvoir décisionnel que ce soit en tant que promoteur, administrateur du territoire domanial, organisme de réglementation ou même source de financement. De ce fait beaucoup de projets rentrent dans l'une ou l'autre de ces catégories et le gouvernement fédéral est donc très présent dans le domaine de l'évaluation environnementale. Par conséquent, afin d'éviter la confusion et les chevauchements possibles avec les processus des autres instances, comme les gouvernements provinciaux, la loi canadienne autorise le ministre fédéral de l'environnement à élaborer des procédures d'évaluation environnementale applicables à un examen conjoint effectué en collaboration avec ces instances. Pour cela, une commission mixte provinciale et fédérale est constituée, sous réserve de certaines conditions (mandat, nominations des membres...). Cependant, il n'existe pas de principe général s'appliquant systématiquement et les ententes sont conclues au coup par coup. Il s'agit là d'un manque pouvant être dommageable : en effet, du fait des nombreux heurts entre les autorités québécoises et fédérales et de la sensibilité de chacune des parties, des aléas politiques peuvent venir perturber, retarder ou même empêcher le déroulement de certains projets.

Le gouvernement fédéral se doit de veiller à ce que soient soumis à une évaluation environnementale non seulement les projets susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs importants sur les terres domaniales fédérales mais aussi les projets concernant une région qui traverse une frontière provinciale ou internationale.

Par territoire domanial, il faut entendre :

- les terres qui appartiennent à sa Majesté chef du Canada ou qu'elle a le pouvoir d'aliéner, ainsi que leurs eaux et leur espace aérien, à l'exception des terres sur lesquelles le commissaire du Yukon ou celui des Territoires du Nord Ouest a pleine autorité par décision du gouverneur en conseil.
- les eaux intérieures du Canada au sens de la *Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche*, ainsi que leur fond, leur sous-sol et leur espace aérien.
- toute zone de pêche délimitée par règlement pris sous le régime de la loi sur la mer territoriale et la zone de pêche.

- toute zone économique exclusive créée par le gouvernement fédéral.
- le plateau continental, c'est-à-dire le fond de la mer et le sous-sol des zones sous-marines qui s'étendent au-delà de la mer territoriale sur tout le prolongement naturel du territoire terrestre du Canada soit jusqu'au rebord externe de la marge continentale, soit jusqu'à deux cents milles marins des limites intérieures de la mer territoriale là où ce rebord se trouve à une distance inférieure, soit jusqu'aux limites fixées au titre d'une loi fédérale.
- les réserves, terres cédées ou autres terres qui ont été mises de côté au profit d'une bande et assujetties à la *Loi sur les Indiens*, ainsi que leurs eaux et leur espace aérien.

b) Baie James et Nord Québécois

Ces régions sont réglementées par une législation particulière. ***La convention de la Baie James et du Nord Québécois*** instaure deux régimes de protection de l'environnement, de part et d'autre du 55^{ème} parallèle : au sud la Baie James et au nord, le Nord Québécois. Ces régimes prévoient notamment la création de comités consultatifs sur l'environnement, de même que des procédures pour l'évaluation et l'examen des impacts des projets de développement sur l'environnement et le milieu social. La consultation des autochtones (Cris et Inuits) et leur représentation au sein de ces comités sont un souci primordial dans le fonctionnement de ces procédures.

B) Evaluation des RTM : cadre législatif

Tout comme de nombreux autres pays, le Québec s'est doté d'un ensemble de politiques, de programmes, de lois, de règlements et de normes visant à assurer la protection de l'environnement et le développement harmonieux des ressources naturelles sur son territoire. ***La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*** du Québec prévoit notamment des procédures rigoureuses pour l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social ainsi que pour l'évaluation des risques technologiques des projets de développement. Ces procédures sont précisées par un certain nombre de ***règlements et directives***. Les directives pour les projets industriels (discretionnaires) demandent aux entreprises aux organismes ou aux personnes qui projettent de réaliser des activités ou des travaux susceptibles de modifier de manière significative la qualité de l'environnement de fournir des études décrivant les impacts de leur projet sur l'environnement (eau, air, sol, faune, flore mais aussi les communautés humaines) et d'évaluer les RTM en suivant la procédure prévue.

a) Historique

Les dispositions en vigueur aujourd'hui au Québec sont :

- Loi sur la qualité de l'environnement, LRQ, c. Q-2 (chapitre I).

- Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RRQ, 1981, c. Q-2, r. 9.
- Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, RRQ, 1981, c. Q 2, r. 19.
- Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, D. 1529-93 (1993) 125 G.O. II, 7766 [c. Q-2, r. 1.001].
- Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, c. 56 des lois de 1992 (sanctionnée mais non en vigueur et en voie de révision majeure).
- Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, c. 45 des lois de 1995 (délai pour les projets industriels et miniers).

La procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est établie en fonction des articles 31.1 à 31.9 de la Loi sur la qualité de l'environnement ainsi que du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et, le cas échéant, des Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques. L'une des caractéristiques principales de cette procédure est la forme non discrétionnaire et non judiciaire de la participation du public. Une liste réglementaire identifie à l'avance les types de projets et fixe leurs seuils d'assujettissement.

Entrée en vigueur le 30 décembre 1980, cette procédure a traité aujourd'hui plus de 800 projets. Diverses modifications à l'actuel régime d'évaluation environnementale ont été suggérées au cours des dernières années. Le Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux (rapport Lacoste, décembre 1988) suggérait un ensemble de mesures administratives propres à améliorer l'efficacité de la procédure. Par la suite, la Commission de l'aménagement et des équipements effectuait un examen complet de la procédure et recommandait, en avril 1992, une réforme en profondeur de la procédure.

Un nouveau régime d'évaluation environnementale a alors été adopté par l'Assemblée nationale (chapitre 56 des lois de 1992) et un projet de règlement sur l'évaluation environnementale, nécessaire à la mise en œuvre de la loi, a été publié dans la Gazette officielle en juin 1993. Les commentaires exprimés autant sur ce projet de règlement que sur la nouvelle loi ont suscité beaucoup de questions, notamment en regard des listes de projets assujettis et des pouvoirs discrétionnaires attribués au gouvernement. Ce nouveau régime n'entrera pas en vigueur et le ministre a indiqué son intention d'en réévaluer à court terme l'ensemble des composantes.

Parallèlement à ces modifications, le gouvernement fédéral entreprenait, en 1991, la codification législative de sa politique d'évaluation environnementale, devenue *la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Dès les premières ébauches de cette loi qui permet au gouvernement du Canada d'occuper plusieurs champs d'intervention déjà couverts par la procédure québécoise, le Québec a fait connaître son inquiétude sur les possibles doublages administratifs qu'elle pouvait occasionner. Dès lors, la position québécoise fut de s'opposer fermement à la loi fédérale.

Des consultations ont été tenues en décembre 1994 et ont permis de dresser les grandes lignes d'une nouvelle réforme de l'évaluation environnementale. Nous reviendrons plus loin sur les critiques sur la procédure actuelle que formule cette réforme en soulignant certains de ses manques. Le Ministère a par la suite préparé un document d'orientation qui fut distribué aux partenaires en juillet 1995. De nouvelles consultations ont été tenues en septembre auprès des unités administratives du Ministère, des autres ministères, des groupes environnementaux et des professionnels et représentants d'initiateurs de projets. L'élaboration d'un projet de loi et d'un projet de règlement était en cours afin de modifier la législation existante et de finaliser la révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cependant, suite à un changement de gouvernement, cette réforme n'a jusqu'à maintenant pas été mise en œuvre.

Parallèlement à cette réflexion de fond, le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec a également entrepris de modifier le cadre légal et réglementaire existant du processus d'évaluation environnementale applicable au Québec méridional. Au début de 1996, il s'est appliqué à corriger une lacune importante du régime en vigueur par l'assujettissement des projets industriels et miniers. Cet assujettissement avait été prévu initialement dans la loi mais jamais mis en vigueur. Il s'est efforcé par ailleurs de réduire les délais d'approbation en fournissant graduellement des directives sectorielles préparée à l'avance en fonction des grands types de projets. Ainsi, après avoir tenu des consultations avec des représentants des secteurs industriels visés et pris en compte certaines de leurs remarques, le 24 janvier 1996, le Conseil des ministres a approuvé le Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Celui-ci assujettit certains projets miniers et industriels et la construction de gazoducs à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Les dispositions qui assujettissent ces projets, soit les paragraphes j, n et p de l'article 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, n'avaient jamais été mises en vigueur depuis l'adoption de ce règlement en décembre 1980. Jusque là, les projets à caractère industriel étaient autorisés en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement et nécessitaient un certificat délivré par le ministre de l'Environnement et de la Faune. Cependant même si une étude de répercussions environnementales était exigée, celle-ci n'était pas rendue publique et ne pouvait faire l'objet d'une demande de médiation ou d'une audience publique par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Par leur assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, ces projets doivent désormais faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement en fonction d'une directive du ministre. C'est cette directive qui exige une évaluation des RTM liés aux projets.

Ces projets doivent également être soumis à une période obligatoire d'information et de consultation publique de 45 jours : une audience publique n'est tenue que si la demande en est faite au ministre. Pour assurer aux initiateurs de projets que la procédure n'entraînera pas de délais trop longs, le gouvernement a fixé à quinze mois la durée totale maximale de la procédure administrative pour l'évaluation environnementale des seuls projets à caractère industriel.

Ainsi les projets industriels ne sont soumis à la procédure que depuis peu. L'exigence d'une évaluation des risques technologiques est donc très récente et les premiers projets ayant

traversé avec succès toute la procédure viennent juste d'en sortir. Cet ajout récent s'est produit suite à un changement de gouvernement. En effet, devant la pression du public pour minimiser les impacts du développement économique sur l'environnement, cela avait été un argument électoral lors de la campagne précédente l'élection. On constate donc qu'il n'existe pas au Québec de procédure spécifique liée à l'évaluation des risques, mais que celle-ci s'insère dans la LQE, beaucoup plus large. Les raisons de ceci sont avant tout historiques et économiques. La procédure d'étude d'impacts a d'abord été conçue dans un souci de gestion environnementale. Puis, petit à petit, sous la pression du courant environnemental et d'accidents aux retentissements mondiaux (Bhopal...), la rédaction de plans d'urgence ont été ajoutés aux exigences de la procédure de certification initiale prévue (LQE art 22) pour finalement exiger également une étude de risque. De plus, l'établissement d'une procédure spécifique serait vécue comme un frein par les promoteurs de projets industriels et subirait une forte opposition de leurs lobbies. Or dans le contexte actuel économique, les soucis liés à l'emploi confèrent un pouvoir important à ces lobbies. C'est pourquoi, afin de satisfaire la pression du courant environnemental tout en suscitant une opposition industrielle moins forte, le choix a été fait d'adapter un outil existant plutôt que d'en créer un nouveau.

b) La procédure d'étude d'impacts

• Principes et objectifs :

Le but recherché est non seulement de favoriser un développement économique durable mais aussi d'associer le public à la prise de décision. En effet, si d'un côté celui-ci profitera des avantages du projet, d'un autre côté c'est aussi lui qui supportera la pollution courante engendrée ainsi que les conséquences d'éventuels accidents. Afin de lui permettre cette prise en compte des risques, il est donc nécessaire de l'informer et de le responsabiliser.

Pour cela, la procédure s'articule autour d'une étude d'impacts qui doit témoigner de l'effort du promoteur à prendre en considération les aspects environnementaux du projet qu'il se propose de réaliser. Cette étude à caractère scientifique vise à tracer le portrait le plus juste possible du milieu actuel et de ce qu'il deviendra pendant et après l'implantation du projet. Elle doit également déterminer les mesures destinées à minimiser les impacts néfastes à la qualité de l'environnement et à maximiser ceux susceptibles de l'améliorer. Une telle étude doit généralement envisager des solutions de rechange au projet ainsi que des variantes de réalisation, de façon à déboucher sur des choix qui soient les plus acceptables du point de vue environnemental et social, tout en répondant le mieux aux desseins du promoteur. Ainsi, l'étude d'impacts doit faire écho aux trois objectifs suivants :

- fournir une image globale et complète de l'activité que le promoteur projette de réaliser
- informer les divers intervenants des changements et des conséquences prévisibles sur l'environnement, la qualité de vie et les risques encourus
- favoriser une prise de décision juste, éclairée et concertée quant à l'autorisation de l'activité proposée

• Contenu de l'étude d'impacts :

Les différents éléments de l'étude peuvent varier selon la nature et la complexité du projet soumis. Les principaux sont les suivants :

- Une mise en contexte du projet proposé, c'est-à-dire la raison d'être du projet, sa relation avec le milieu et les objectifs poursuivis.

- Un exposé des sites possibles et des solutions de rechange au projet et la justification du choix d'un site et d'une solution, s'il y a lieu.

- Un exposé des différentes variantes possibles de réalisation du projet en termes de technologies, procédés techniques et modes d'opération prévus, ainsi qu'une comparaison de ces variantes et le choix de la variante jugée la plus acceptable.

- Une description détaillée du projet à toutes ses phases, depuis la conception jusqu'à la mise en exploitation en passant par la planification et la construction, en incluant toutes les données et caractéristiques techniques nécessaires pour connaître et évaluer les effets du projet et en indiquant notamment sa localisation précise, ses coûts et le calendrier de réalisation des travaux.

- Un inventaire qualitatif et quantitatif de toutes les composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet, notamment les composantes biophysiques (eau, air, sol, faune, flore), les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique et historique, les paysages et l'utilisation actuelle et potentielle des ressources. Cet inventaire doit s'effectuer à l'intérieur d'une zone d'étude délimitée dans l'espace et dans le temps.

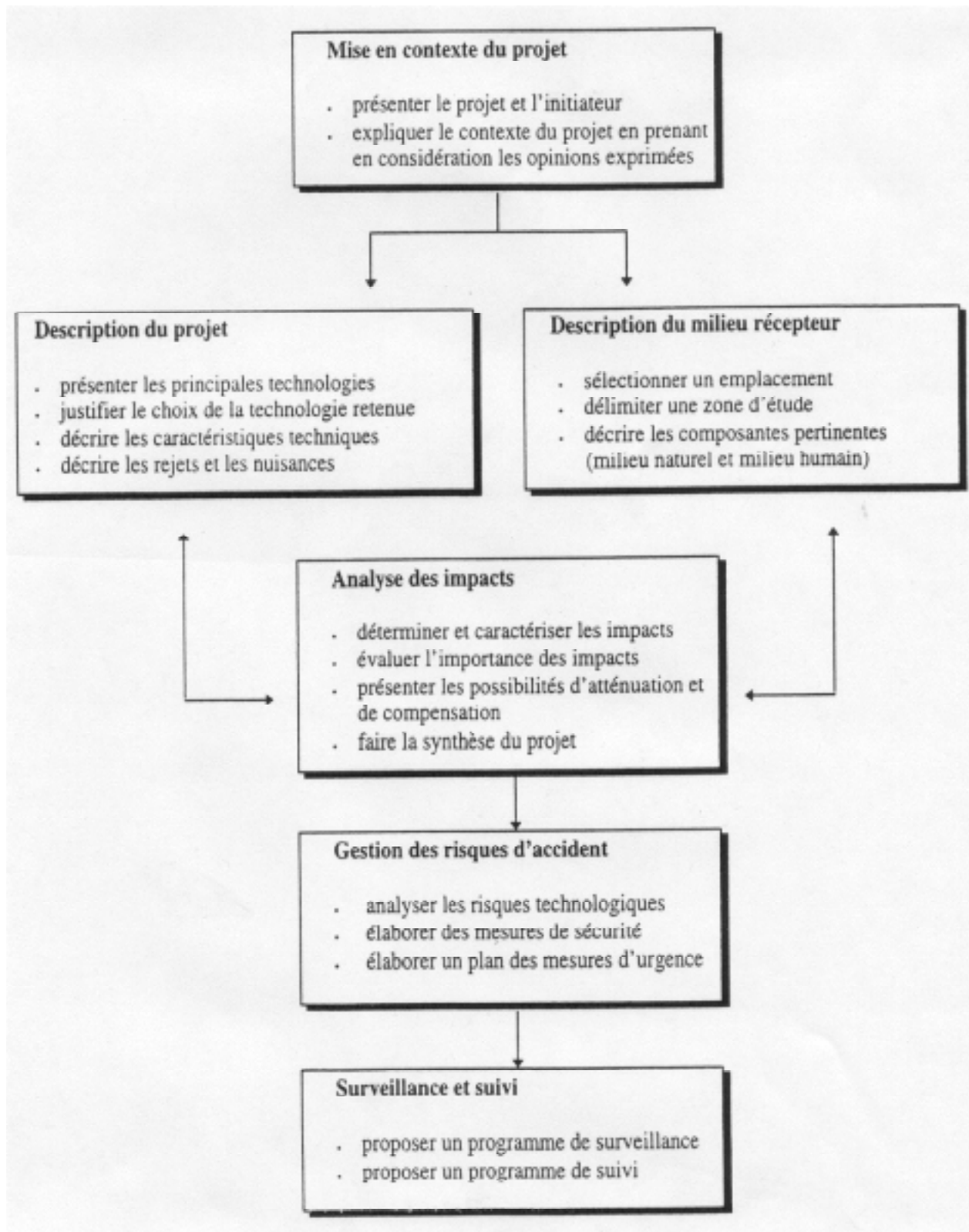
- Une identification et une évaluation des impacts positifs, négatifs, directs et indirects sur l'environnement, notamment ceux liés à l'activité économique, à la présence des ouvrages et des constructions tels l'émission ou le rejet de contaminants et, le cas échéant, les impacts cumulatifs, différés et irréversibles.

- Une description des mesures d'atténuation des impacts néfastes du projet et de compensation des impacts résiduels.

- Une analyse des risques toxicologiques et des risques d'accidents technologiques, le cas échéant, ainsi qu'une description des mesures d'urgence en cas d'accident, s'il y a lieu.

- Une présentation des programmes de surveillance et de suivi reliés au projet, indiquant les modalités, conditions et mesures particulières pour assurer le respect des autorisations délivrées et pour étudier, pendant une période de temps déterminée, la nature, l'envergure et l'évolution de certains impacts du projet.

Le schéma ci-après illustre le contenu de l'étude et met en évidence le moment de la prise en compte des risques par une analyse :



• Déroulement de la procédure :

PHASE 1 - Directive

Cette première phase comporte deux étapes principales : le dépôt de l'avis de projet et l'élaboration de la directive. La procédure débute officiellement avec la remise d'un avis de projet au ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec par l'initiateur à cette adresse. Un formulaire intitulé « Avis de projet » est disponible à cet effet. Ce document sert à décrire brièvement la nature générale du projet. Il permet également au Ministère de s'assurer que le projet est effectivement assujéti à la procédure. Dans ce cas, l'une des directions responsables de l'évaluation environnementale prépare une directive préliminaire pour la réalisation de l'étude d'impacts. Ce document, qui sert à identifier les points essentiels à traiter dans l'étude d'impacts, est soumis à une consultation auprès des autres ministères et organismes publics concernés par la réalisation du projet, selon leurs compétences respectives. La directive finale, qui tient compte des commentaires issus des consultations, est ensuite transmise officiellement au promoteur par le ministre. Afin de réduire les délais de la procédure, des directives générales par type de projet remplaceront graduellement les deux documents mentionnés précédemment.

PHASE 2 - Etude d'impacts

Cette deuxième phase comprend également deux étapes principales : la réalisation de l'étude d'impacts et l'analyse de la recevabilité de cette étude. La réalisation de l'étude d'impacts conformément à la directive délivrée est assumée par le promoteur ou le mandataire de son choix. Tout au long de la confection de l'étude, le promoteur peut demeurer en contact avec la direction responsable de l'évaluation environnementale. Ces échanges visent à s'assurer que l'ensemble des éléments requis par la directive du ministre et par le Règlement sont traités adéquatement et à la satisfaction des parties. Lorsqu'une version provisoire de l'étude d'impacts est terminée, le promoteur peut la soumettre à la direction responsable de l'évaluation environnementale afin qu'elle entreprenne l'analyse de recevabilité, en consultation avec les autres ministères et organismes concernés. Cette étape constitue un service au promoteur visant à vérifier si les éléments de la directive et du Règlement ont été traités d'une façon satisfaisante dans l'étude d'impacts, notamment si les informations requises pour apprécier la qualité et la pertinence des données sont fournies et si les méthodes sont appropriées. Le cas échéant, des questions et commentaires sont adressés au promoteur afin d'améliorer l'étude d'impacts.

Lorsque le promoteur le juge à propos, il dépose officiellement l'étude d'impacts auprès du ministre, avec tous les autres documents constituant le dossier d'autorisation. La direction de l'évaluation environnementale concernée est alors chargée de produire l'avis de recevabilité. Ce document informe le ministre de la qualité de l'étude d'impacts et lui fournit un éclairage suffisant pour décider si elle est suffisamment complète pour la rendre publique et entreprendre les étapes de l'information et de la consultation publiques. Si tel n'est pas le cas, il demande au promoteur de compléter son étude avant de la déposer à nouveau. Aucun jugement sur la valeur du projet n'est rendu à cette étape.

PHASE 3 - Participation du public

La phase de participation du public permet aux personnes, groupes ou municipalités concernés par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision. Sous la responsabilité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), cette phase comporte trois grandes étapes qui sont l'information et la consultation publiques, l'audience publique ou la médiation et le dépôt du rapport. Il s'agit de la seule phase à comporter des limites de temps encadrées par le Règlement, sauf pour le traitement administratif des dossiers des projets industriels et miniers pour lesquels le gouvernement a fixé un délai maximum de quinze mois.

La phase de participation du public débute par une période d'information et de consultation publiques de 45 jours pendant laquelle toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut consulter le dossier de la demande d'autorisation et demander au ministre, le cas échéant, la tenue d'une audience publique relativement au projet. Le ministre évalue alors la demande et, si elle n'est pas jugée frivole, mandate le BAPE pour tenir une audience publique sur le projet.

Le BAPE est un organisme qui relève directement du ministre de l'Environnement. Sa mission est d'informer et de consulter la population sur des questions d'environnement, de favoriser la participation du public au processus de décision et d'enquêter sur les problèmes environnementaux afin de rechercher les solutions les moins néfastes sur les plans environnemental et social. Ses membres sont nommés par le Conseil des Ministres pour un mandat d'au plus cinq ans pouvant être renouvelé. Les commissaires du BAPE ont un pouvoir d'enquête qui leur permet, entre autres, d'exiger le dépôt de documents pour les rendre accessibles au public. À la suite des audiences, le BAPE fait rapport au ministre des différents points de vue exprimés, de ses constatations et conclusions. Toute cette procédure, y compris la rédaction du rapport, ne doit pas durer plus de quatre mois. Lorsqu'il reçoit un mandat d'audience, le président du BAPE forme alors une commission pour l'analyse du projet. L'audience se déroule en deux parties. La première est consacrée à l'information. Elle permet notamment aux requérants d'exposer les motifs de leur demande d'audience, au promoteur d'expliquer en détail son projet et au public de poser des questions d'information sur le projet. Le Ministère y est également présent afin de donner un éclairage sur les décisions techniques prises dans le dossier d'évaluation environnementale du projet (contenu de la directive, recevabilité de l'étude d'impacts, règlements à appliquer, etc.). Des experts d'autres ministères ou organismes publics sont également présents pour assister la commission dans son enquête.

La deuxième partie de l'audience est consacrée à l'audition de toute personne, de tout groupe ou organisme qui a déposé un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impacts et tout autre document faisant partie du dossier.

Depuis quelques années, le ministre a parfois mandaté le BAPE pour tenir une médiation au lieu d'une audience publique lorsque le nombre de requérants est limité, lorsque la portée et le nombre de questions soulevées dans les demandes d'audience sont restreints et lorsqu'il y a possibilité que les parties (promoteur et requérants) en viennent à une entente.

Au terme du mandat d'audience publique ou de médiation, la commission produit un rapport comprenant la synthèse des avis exprimés ainsi qu'une analyse de ses constatations. Ce rapport est remis au ministre qui doit le rendre public dans les 60 jours suivant sa réception.

PHASE 4 - Analyse environnementale

Parallèlement à la phase de participation du public, le Ministère fait l'analyse environnementale du projet en consultation avec les autres ministères et organismes concernés. Cette analyse vise à produire une argumentation objective quant à l'acceptabilité environnementale du projet. Plus précisément, elle vise à évaluer si l'option retenue par le promoteur est celle de moindre impact, si les impacts du projet sont acceptables au plan environnemental, si le projet est en accord avec les lois, règlements et politiques du gouvernement et, compte tenu de la justification du projet et de ses impacts, s'il est opportun de le réaliser. Au terme de cette analyse, un rapport d'analyse environnementale est réalisé par la direction responsable de l'évaluation environnementale. Ce rapport et celui du BAPE constituent les deux documents majeurs auxquels se réfère le ministre de l'Environnement et de la Faune pour faire sa propre appréciation du projet et formuler sa recommandation au gouvernement.

PHASE 5 - Décision

La cinquième phase de la procédure comporte deux étapes : l'analyse ministérielle et la décision du gouvernement. L'étape d'analyse ministérielle vise à préparer la recommandation du ministre en prévision de la décision gouvernementale sur la demande d'autorisation. Au terme de cette analyse, le ministre transmet au gouvernement un mémoire et un projet de décret contenant ses recommandations sur l'acceptabilité du projet et, le cas échéant, sur les conditions de réalisation. La décision appartient au gouvernement qui peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision est par la suite communiquée au promoteur du projet et à ceux qui ont soumis des représentations lors de la participation du public. S'il y a autorisation du projet par le gouvernement, le ministère de l'Environnement et de la Faune vérifie la conformité des plans et devis du projet avec le contenu de la décision du gouvernement et prépare un certificat d'autorisation qui est alors délivré par le ministre.

PHASE 6 - Contrôle

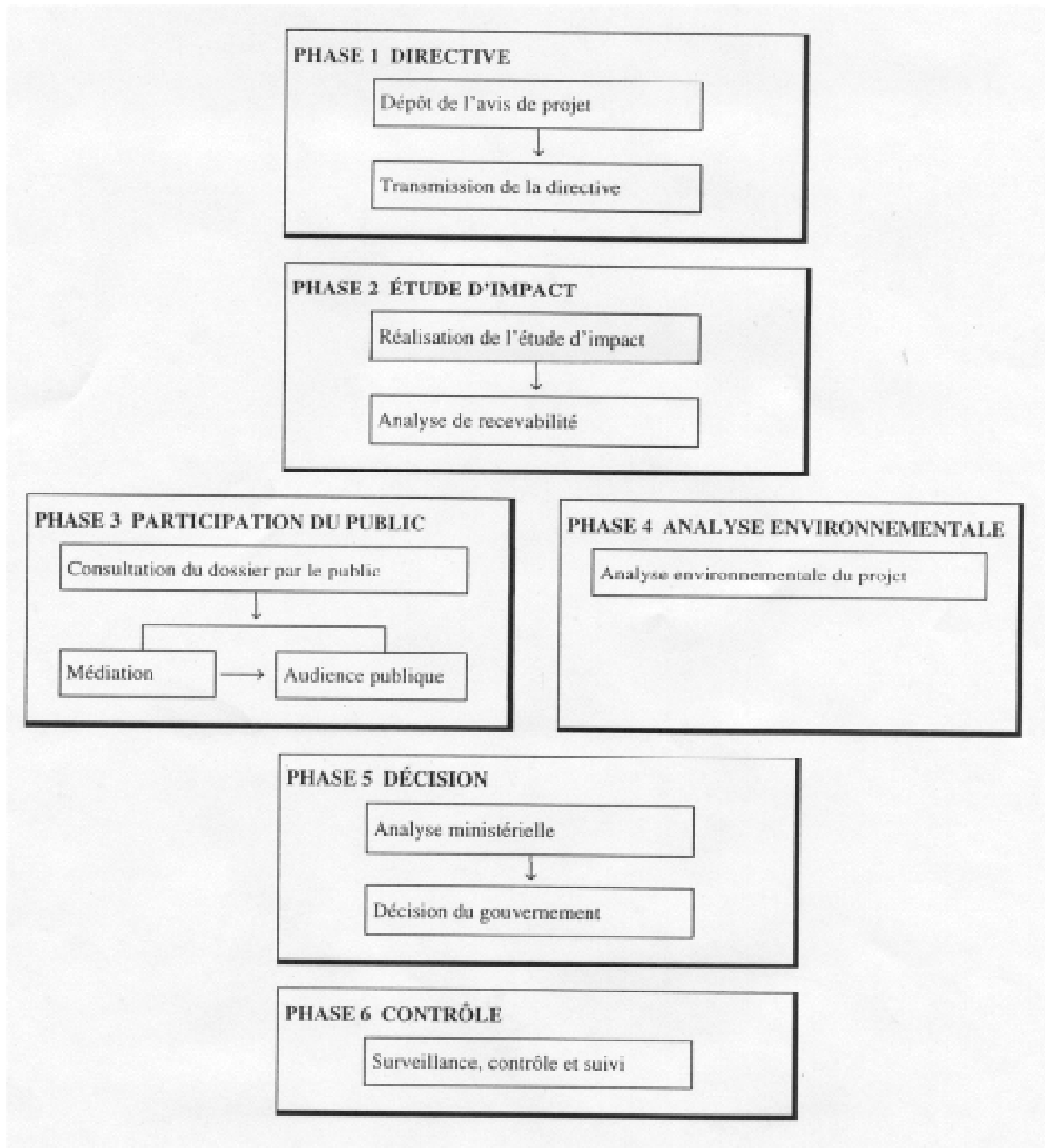
L'ensemble du projet, tant en période de construction qu'en période d'exploitation, doit demeurer sous observation afin que soit assuré le respect de la décision prise par le gouvernement. Cette phase de contrôle concerne à la fois le promoteur et le Ministère et ce, pour les trois types d'activités prévues, soit la surveillance, le contrôle et le suivi.

La surveillance, dont la réalisation incombe au promoteur, consiste à s'assurer que les travaux de construction, d'opération et d'exploitation sont conformes aux certificats d'autorisation délivrés, aux réglementations pertinentes ainsi qu'aux mesures environnementales élaborées dans l'étude d'impacts et dont le respect est exigé dans la décision gouvernementale. La surveillance doit permettre au promoteur de réagir promptement à la défaillance d'une mesure d'atténuation ou à toute nouvelle perturbation du milieu provoquée par la mise en place du projet ou par son exploitation. Un rapport de surveillance, si requis, est déposé au Ministère.

Le contrôle est sous la responsabilité des directions régionales du Ministère. Il consiste à vérifier la mise en place et l'efficacité du programme de surveillance du promoteur, ainsi que le respect des autorisations du gouvernement et du Ministère.

L'activité de suivi environnemental, qui est aussi sous la responsabilité du promoteur, consiste à étudier, pendant une période de temps déterminée, la nature, l'intensité et l'évolution de certains phénomènes naturels susceptibles d'être perturbés par un projet pour lesquels l'étude d'impacts et l'état des connaissances ne permettent pas de porter un jugement éclairé sur l'impact appréhendé. Le suivi est également destiné à vérifier la suffisance et l'efficacité des mesures d'atténuation, des ouvrages et des équipements retenus. Un rapport de suivi, si requis, est déposé au Ministère.

L'articulation de ces six phases est résumée sur le schéma ci-après :



c) Un exemple le projet Magnola :

Cette étude de cas a été reprise d'après le texte original de Mme Carel VACHON.

• **Contexte :**

Le gouvernement du Québec statuait au printemps 1998 sur un dossier controversé : le projet Magnola. Métallurgie Magnola, une filiale de la firme Noranda, projetait de produire du magnésium à Asbestos à partir de résidus miniers provenant de l'extraction de l'amiante. La production de 58 000 tonnes de magnésium par année ferait probablement de Magnola le 2^e producteur mondial. Il s'agissait d'un projet très important en terme de retombées économiques pour le Québec et pour la région d'Asbestos, particulièrement sinistrée. L'exploitation de l'usine contribuerait cependant à l'émission de contaminants actuellement ciblés tant au niveau national qu'international tels que les gaz à effet de serre et le rejet de substances toxiques. De plus, un projet de cette envergure engendre nécessairement l'apparition de risques d'accidents. Vu l'importance du projet, Magnola fut soumise en vertu de la loi à une procédure d'évaluation environnementale, comprenant audiences publiques et rapport d'enquête, avant d'obtenir en avril 1998 par décret du gouvernement un certificat d'autorisation assorti de conditions particulières. L'étude du projet Magnola permet, à l'aide d'un exemple concret et récent, d'illustrer la procédure québécoise, d'analyser les éléments considérés lors de l'établissement d'un niveau de risques acceptable et de faire ressortir l'importance relative des audiences publiques dans le processus décisionnel.

• **L'étude d'impact**

En décembre 1996, le MEF demandait formellement à Magnola de préparer une étude d'impact sur l'environnement par une directive indiquant la nature, la portée et l'étendue qu'elle devait avoir, afin de s'assurer que les émissions et rejets de l'usine à Asbestos seraient conformes à la loi et aux règlements. Voici les principaux points dont devait traiter l'étude d'impact :

- Justification du projet
- Description détaillée du complexe et des procédés
- Bilan des produits utilisés et des résidus
- Plan de gestion des résidus
- Description du site et du milieu humain et naturel
- Identification et évaluation des répercussions environnementales
- Analyse de risque d'accident technologique et de risque pour la santé publique
- Mesures de sécurité et plan d'urgence
- Mesures d'atténuation
- Programme de surveillance et de suivi

Afin d'optimiser le procédé global de production mais aussi de vérifier les paramètres environnementaux dont elle aurait besoin pour compléter l'étude d'impacts, Magnola avait décidé de construire une usine pilote qu'elle exploita pendant un an. Néanmoins, Magnola remit son étude d'impacts sur l'environnement au MEF en mai 97 alors que l'usine pilote était encore en

marche. Les résultats obtenus de l'usine pilote furent analysés de juillet à septembre 97. Ils n'étaient donc pas intégrés dans l'étude d'impact remise en mai et n'ont été remis qu'en septembre lorsqu'ils furent enfin disponibles. L'étude d'impact fut préparée par plusieurs firmes de génie-conseil spécialisées. Les principaux points sont présentés ci-dessous :

Le milieu :

L'usine serait implantée dans une région vallonnée entre deux petites villes, Asbestos et Danville. La Municipalité régionale de comté d'Asbestos qui englobe les villes et communautés des environs avait alors une population d'environ 15 000 habitants. Malgré la présence d'un petit parc industriel à Asbestos et mises à part les activités minières de la compagnie John Mansville Asbestos, il s'agissait d'un milieu rural encore très boisé mais voué aussi à l'agriculture et à l'élevage bovin. L'usine serait située à moins d'un kilomètre de la rivière Danville qui alimente la population de la ville du même nom en eau potable. La faune des environs est composée d'espèces qui ne seraient pas menacées ou vulnérables. Du côté de la flore, on retrouve la végétation typique de la région soit l'érablière à frênes d'Amérique et la sapinière à thuya. L'ail des bois serait une plante présente et vulnérable.

La matière première :

Magnola prévoyait d'utiliser comme matière première les résidus actuels générés par la firme exploitant l'amiante (JM Asbestos) mais pas ceux accumulés au fil des ans dans les montagnes. Lorsque Magnola aurait à recourir aux résidus accumulés, ces derniers exigeraient un traitement additionnel.

La gestion des résidus :

Une grande partie des résidus solides (près de 80 %) seraient retournés dans les montagnes de résidus miniers déjà existantes. En fait, ils seraient entreposés dans un bassin à ciel ouvert creusé à même les montagnes. Le bassin serait muni d'une membrane synthétique afin de prévenir les infiltrations dans le sol et dans les nappes phréatiques. Il ne serait recouvert qu'à la fermeture définitive du bassin, soit 20 ou 30 ans plus tard. D'autres résidus seraient entreposés sur place et enfin les résidus les plus nocifs, dont certains contenant des organochlorés tels les BPC et les dioxines, seraient éventuellement gérés hors site par des firmes spécialisées. Magnola apporterait de plus une attention particulière à son alimentation en eau, ses besoins étant importants. L'eau utilisée dans le procédé de production serait en effet recyclée afin d'atteindre l'objectif d'aucun effluent rejeté dans l'environnement.

Les émissions et points de rejet :

Divers contaminants seraient émis par contre dans l'atmosphère. Les émissions atmosphériques de contaminants proviendraient des cheminées de l'usine et des événements des toits. Il s'agit notamment d'oxyde d'azote NO_x et de traces de dioxyde de soufre SO₂ contribuant aux phénomènes des pluies acides et du smog, de monoxyde de carbone CO, de chlorure d'hydrogène HCl gazeux, de chlore Cl₂, de particules respirables PM₁₀, de fibres d'amiante et d'organochlorés. Quant aux émissions de gaz à effet de serre, le CO₂ et le SF₆ seraient tous deux libérés dans l'atmosphère. Cette étude d'impacts était essentiellement basée sur un diagramme d'écoulement servant à l'ingénierie du procédé. Une campagne d'échantillonnage avait aussi été menée au Japon à l'usine Sumitomo Sitix qui utilise un procédé identique à celui choisi par Magnola. Les débits de gaz ainsi que la concentration des divers contaminants présents dans ces

gaz ont été estimés. La dispersion de ces divers contaminants dans l'atmosphère a été simulée à l'aide d'un modèle de dispersion utilisé par l'Agence de protection de l'environnement des Etats-Unis. Magnola a aussi pris soin de mesurer les niveaux de fond présents dans l'air ambiant à cinq stations différentes d'échantillonnage atmosphérique pour trois types de rejets : les particules totales en suspension, les particules respirables de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM10) et les fibres d'amiante respirables. De plus, d'autres échantillons ont été prélevés dans les cours d'eau avoisinants. Certains puits ont également fait l'objet d'échantillonnage. Ces valeurs permettraient de mesurer la contribution spécifique à Magnola. Selon l'étude, toutes les émissions de contaminants seraient conformes aux normes de qualité de l'air ou de l'eau en vigueur ou aux critères proposés par la MEF en l'absence de normes.

L'analyse de risque pour la santé humaine :

Le MEF ne s'en tenait pas seulement aux quantités de contaminants émis ou autrement gérés. Il requerrait de plus une analyse de risques préliminaire par des experts afin de vérifier si les activités étaient susceptibles de présenter un risque potentiel pour la santé de la population. Si le risque s'avérait significatif (un cas additionnel de cancer sur un million à vie), une étude approfondie serait requise par la suite. Les experts qui ont mené l'analyse pour le compte de Magnola ont retenu 11 substances préoccupantes qui seraient émises dans l'environnement, dont des organochlorés. L'examen des taux d'émission, des concentrations dans l'air au niveau du sol de même que de données connues concernant la toxicité de ces substances a cependant réduit le champ de l'analyse préliminaire à 4 substances : l'acide chlorhydrique (HCl), le chlore (Cl₂), les fibres d'amiante et l'hexachlorobenzène (un organochloré). Pour ces quatre substances, seules les émissions atmosphériques ont été retenues aux fins de l'analyse. La gestion des rejets liquides et solides rendait l'exposition de la population improbable selon ces experts. Les scénarios d'exposition ont été développés afin d'estimer les quantités qui pourraient être absorbées par l'organisme humain par voie respiratoire, par contact cutané et par ingestion à la suite du dépôt de ces émissions. A partir des valeurs de concentration à long terme de ces substances dans l'air respiré, dans les sols et sur les fruits et légumes des potagers, on a évalué les quantités absorbées par l'organisme. L'analyse a porté sur quatre classes de population (1 an, 5 ans, 20 ans et 50 ans) et cela pour la population résidant dans un rayon de 5 km de l'usine, soit plus de 3500 personnes. Les calculs ont démontré que pour la seule substance ayant des effets cancérigènes - l'hexachlorobenzène - il n'y avait aucun potentiel de risque. De plus, les experts disaient s'être appuyés sur une approche qui surévalue le risque réel. Pour les fibres d'amiante respirables et les autres substances, ils affirmaient que les concentrations estimées respecteraient les normes reconnues.

L'analyse de risques technologiques :

Magnola manipulerait des matières dangereuses comme l'hydrogène, le gaz naturel, le chlore, l'acide chlorhydrique et le chlorure d'hydrogène. Les mesures de sécurité proposées par le promoteur sont les suivantes :

- Limitation de l'accès au site
- Entreposage des produits selon les règles de l'art
- Conception d'installations sûres
- Mise en place de système de lutte contre les incendies

- Présence d'équipements de production d'électricité en cas d'urgence
- Elaboration de programmes de protection du personnel et de l'environnement
- Constitution d'un groupe d'intervention d'urgence
- Instauration d'un programme de formation/information pour les travailleurs
- Inspections régulières de contrôle durant les travaux
- Mise en place de comités et consultations auprès des employés
- Réévaluation et mise à jour des mesures de sécurité
- Conformité du projet aux règlements et au codes de pratique
- Constitution d'un plan de mesures d'urgence
- Adhésion des transporteurs au programme de «Gestion Responsable» de l'Association Canadienne des Fabricants de Produits Chimiques (ACFPC)

Les risques identifiés comme les plus importants par Magnola étaient les suivants :

- *Evénement* : déversement accidentel lié au transport d'une citerne de 18 t d'HCl. Probabilité : 3 cas pour 1000 ans. Conséquences : danger de blessure sur 900 m sous le vent.

- *Evénement* : rupture totale d'une conduite de Cl gazeux. Probabilité : 4 cas pour 1 000 ans. Conséquences : danger pour la vie sur 1 km sous le vent et danger de blessure sur 10 km sous le vent.

La méthodologie utilisée pour ces estimations avait été l'identification des pires scénarios et des pires conséquences plausibles. A partir de ces données, les experts ont évalué les risques individuels attachés à ces scénarios «catastrophe». Suivant l'affectation du sol (zone commerciale ou résidentielle), les risques individuels étaient évalués à une atteinte mortelle par 100 000 ans dans la zone commerciale et pour le transport, et d'une atteinte mortelle par million d'années pour la zone résidentielle. La comparaison des niveaux de risques aux critères établis par le Conseil canadien des accidents industriels majeurs était favorable. Ces risques étaient donc considérés comme acceptables. Magnola mentionnait également que suite à l'étude de risque, une modification du transport avait été faite : la matière transportée serait du HCl et non plus du Cl₂ liquide (moins de dangers et pas de stockage important de Cl₂ sur le site).

• **L'avis de recevabilité**

Une fois l'étude d'impacts déposée, le MEF émit un avis de recevabilité en mai 1997. Il ne s'agissait pas du certificat d'autorisation mais seulement d'une attestation quant à la conformité de l'étude à ce qui avait été requis. En fait, il y avait eu plusieurs échanges entre le MEF et Magnola entre 1995 et le dépôt de la version finale de l'étude le 21 mai 1997. L'étude d'impacts de Magnola fut distribuée à divers ministères du gouvernement du Québec dont le ministère des Ressources naturelles, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Sécurité publique et le Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie. Chacun se prononça sur la recevabilité de l'étude (conformité aux lois et règlements). Le MEF jugea donc l'étude satisfaisante, bien qu'il ait entre autres noté que plusieurs des résidus énumérés n'étaient pas caractérisés, de sorte qu'il était difficile de dire s'il s'agissait ou non de matières dangereuses.

• **L'analyse environnementale du MEF au sujet des risques technologiques :**

Une fois l'avis de recevabilité émis, en parallèle de la consultation publique, le MEF pouvait procéder à l'analyse des résultats de l'étude d'impacts et donner un avis via ses experts. Nous ne rapportons ici que ce qui concerne les risques technologiques. Dans ce domaine particulier, le MEF identifiait la présence des mêmes matières dangereuses que Magnola, à savoir HCl, Cl₂, l'hydrogène et le gaz naturel. Le MEF avalisait ensuite la méthode d'analyse utilisée ainsi que les résultats obtenus, en mentionnant de plus le fait qu'un addendum divisant par deux la superficie de l'usine avait été rajouté au projet et qu'ainsi la portée des risques encourus devenait inférieure.

Une critique était cependant formulée au sujet du plan d'urgence et des mesures de sécurité proposés par Magnola. En effet, ces deux points présentaient des lacunes importantes du fait que le projet n'en était encore qu'à la phase de planification : il en résultait une certaine imprécision. La finalisation de ce plan d'urgence fut recommandée avant le 1er janvier 2 000 en collaboration avec les municipalités concernées et le ministère de la sécurité publique.

• **La consultation publique**

Lors d'une première étape de consultation, il fut possible à toute personne de consulter le dossier de demande de certificat d'autorisation, y compris l'étude d'impact remise en mai. Les gens furent avisés de l'accessibilité du dossier par la publication d'avis dans les journaux locaux de même que dans les grands journaux. Le dossier fut alors disponible pendant 45 jours, soit du 16 juin au 31 juillet 1997 à Asbestos et dans les locaux du BAPE à Montréal et à Québec. Le BAPE organisa également deux rencontres d'information à Asbestos pour présenter les points importants du projet et expliquer la procédure d'évaluation. Le public fut alors invité à faire part de ses commentaires.

La campagne d'information et de consultation de Magnola :

Les citoyens des environs étaient cependant déjà bien au courant du projet puisque parallèlement à l'exploitation de l'usine pilote, Magnola avait mis de l'avant son propre programme d'information et de consultation en septembre 1996 dans la région d'Asbestos. Plusieurs séances publiques eurent lieu afin d'expliquer le projet à la population et de répondre à leurs questions et inquiétudes. Ce programme jouit apparemment d'une bonne participation (environ 2000 personnes). Les questions du public portèrent notamment sur les emplois que le projet générerait, les émissions atmosphériques, le transport des marchandises, la gestion des résidus, l'usine pilote et la future usine. Huit bulletins d'information furent aussi distribués sur une période d'autant de mois. Ils traitaient du projet en général mais aussi « *d'évaluation environnementale* », de « *la gestion des risques* » et de « *sécurité et prévention* ». Tout n'était cependant pas fini et Magnola s'y attendait puisqu'on peut lire dans l'un de ses bulletins qu'il y aurait des « audiences publiques probables » en automne 1997.

Les trois demandes d'audiences publiques

Des audiences publiques furent en effet réclamées en juillet et août 1997 par trois groupes environnementaux. Il s'agissait de Greenpeace, du Mouvement au Courant et de l'Union Québécoise pour la Conservation de la Nature (UQCN). Voici en bref les préoccupations et justifications de chacune des demandes :

1. La demande de Greenpeace portait exclusivement sur les organochlorés, notamment les dioxines et furannes, des substances qui sont des sous-produits du procédé Magnola. Il s'agissait de substances parmi les plus toxiques étudiées à ce jour. Bien qu'elles seraient «contrôlées au niveau du procédé», une audience était nécessaire pour étudier de très près cette affirmation par rapport aux éventuelles fuites en cours d'opération et en cas d'accident. Greenpeace citait la politique fédérale en la matière, les négociations internationales ayant cours sous l'égide de l'Organisation des Nations unies et les recommandations d'un comité permanent de la Chambre des communes. Toutes visaient l'élimination de ces substances. Selon Greenpeace, toute production d'organochlorés allait à l'encontre de la prévention de la pollution et Greenpeace faisait de ces polluants organiques persistants (POPs) le point central de sa campagne internationale sur les toxiques.

2. L'UQCN motivait également sa demande d'audiences par la présence d'organochlorés, soulignant le fait que les niveaux générés n'avaient pas été clairement identifiés et quantifiés. Elle notait que les émissions de Co₂ risquaient d'accroître l'effet de serre. Enfin, elle déclarait que l'évaluation des risques sur la santé de la population manquait considérablement de clarté.

3. Le Mouvement au Courant s'inquiétait du même problème relatif aux organochlorés. Il se disait surpris que le promoteur ait choisi un procédé fondé sur l'utilisation de chlore qui mène inévitablement à leur production et s'attendait à ce que Magnola justifie son choix. Dans un deuxième temps, on demandait que soient examinés les rejets d'hexafluorure de soufre (Sf₆), un gaz à effet de serre 25 000 fois plus puissant que le Co₂ en terme de potentiel de réchauffement global. Enfin, le Mouvement au Courant énumérait d'autres items préoccupants dont le transport des produits chimiques, l'approvisionnement en eau, gaz et électricité et l'utilisation de turbines à gaz.

Le seul critère qui aurait pu faire en sorte que ces demandes d'audiences soient rejetées était le critère de frivolité. Les préoccupations n'étant pas jugées frivoles, le MEF mandatait le BAPE en septembre 1997 pour la tenue d'une enquête et des audiences. Notons qu'il ne s'agissait là que du deuxième mandat confié au BAPE portant sur un projet industriel.

Le déroulement des audiences

Les audiences publiques se déroulèrent en deux étapes. La première visait à informer la population et la commission tandis que la seconde était destinée à recueillir l'opinion du public. La première partie fut précédée de rencontres préparatoires à la fin septembre 97 réunissant les requérants des audiences, Magnola et les personnes-ressources invitées par la commission. Celles-ci provenaient de divers ministères provinciaux et fédéraux (MEF, ministères de la Santé, de la Sécurité publique, des Ressources naturelles, de l'Industrie, de l'Agriculture, des Transports, Environnement Canada et Santé Canada), tandis que d'autres personnes-ressources représentaient la Ville d'Asbestos, la MRC d'Asbestos, Hydro-Québec et Gaz Métropolitain. Certains groupes s'indignèrent à la suite de ces rencontres préparatoires parce que Magnola déposait le 6 octobre, à une semaine du début des audiences, un addendum reflétant des ajustements au procédé industriel. Ces ajustements étaient apportés à la suite des résultats obtenus

de l'usine pilote. Le 8 octobre, un autre document était déposé pour rectifier une grande partie des calculs et résultats présentés dans l'étude d'impact originale. C'est donc du 14 au 17 octobre 1997 qu'eut lieu la partie informative des audiences publiques. Une quarantaine de personnes étaient venues y participer. Elles représentaient divers groupes dont des organismes régionaux de développement économique, les villes et municipalités des environs, des groupes environnementaux (les trois requérants et d'autres organismes régionaux), les centres hospitaliers et de santé communautaires, l'Union des producteurs agricoles, la radio locale, les comités culturels et touristiques, et quelques citoyens. La commission entendit tout d'abord les requérants qui devaient expliquer les motifs de leur demande d'audiences. Cette étape souleva, là aussi, un mécontentement chez les participants puisqu'un seul des trois requérants – Mouvement au Courant – s'était présenté. Ce fut ensuite au tour de Magnola, représentée par une douzaine de personnes, de présenter son projet et ses répercussions. C'est alors que commença la séance de questions. Magnola et les diverses personnes-ressources invitées par le BAPE, plus de 25 au total, devaient répondre à ces questions pour que lumière soit faite sur les enjeux. La deuxième partie des audiences s'est tenue un mois plus tard, du 17 au 19 novembre 1997, alors que 18 mémoires des 23 déposés furent présentés oralement. Une seule citoyenne présenta un mémoire. Les autres mémoires provenaient des villes, des groupes écologistes et des autres organismes.

C'est aussi entre ces deux parties que Magnola présentait officiellement la demande d'investissement de 720 millions \$ au Conseil d'administration de Noranda inc. après avoir dépensé plus de 60 millions \$ pour mettre sur pied ce projet. Noranda donnait alors son aval. Cependant, cette décision fut interprétée comme si Noranda faisait fi du processus d'audiences publiques.

Les sujets abordés

Au cours de la première séance de questions et d'information, divers sujets furent abordés. L'un des points principaux tenait aux quantités précises d'organochlorés qui allaient être produits et rejetés, notamment ceux qui se retrouveraient en définitive dans le grand bassin de résidus à ciel ouvert. L'étude d'impact ne révélait pas précisément ces quantités. La toxicité de ces substances fut également débattue : leurs effets cancérigènes et le fait qu'elles puissent affecter les systèmes endocrinien, nerveux, immunitaire et reproducteur. Les émissions de gaz à effet de serre suscitérent aussi plusieurs questions. Les autres sujets abordés traitaient de la fiabilité des résultats de l'usine pilote, de recherche et développement pour diminuer ou traiter les rejets, de la sécurité du grand bassin de résidus et des mesures d'urgence. Le suivi environnemental et la formation d'un comité de citoyens furent aussi au centre des discussions. Il fut également question de l'approvisionnement en eau au moment où on doublerait la production, de la nécessité réelle de turbines à gaz, de la présence de plantes menacées, du transport et des choix de parcours et, enfin, de développement durable. C'est au MEF que le plus grand nombre de questions furent posées. Les participants aux audiences publiques n'étaient cependant pas tous venus exprimer leurs inquiétudes ni débattre de l'impact de la pollution ou de risques technologiques. Au contraire, plusieurs désiraient plutôt appuyer Magnola et s'assurer que les retombées du projet leur seraient pleinement profitables. Ainsi, il fut question de la situation économique de la région et du contexte difficile dans lequel étaient plongées la MRC d'Asbestos et la ville d'Asbestos depuis la crise de l'amiante des années 80. On discuta des retombées économiques du projet, de la création d'emplois, de la formation de la main-d'œuvre, de sous-traitance et de seconde transformation du magnésium, de même que de tourisme, de culture et

même de langue au travail. Ces préoccupations d'ordre socio-économique n'étaient pas pour autant étrangères à l'examen de l'impact du projet sur l'environnement compte tenu de la notion large d'environnement à laquelle le BAPE adhère. Pour cet organisme, « la notion d'environnement ne s'applique pas uniquement aux questions d'ordre biophysique; elle englobe les éléments qui peuvent porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être et au confort de l'être humain. Ainsi, les éléments de portée sociale, économique ou culturelle sont traités au même titre que les préoccupations touchant le milieu strictement naturel ».

Enfin, les risques technologiques furent également abordés, notamment à la suite du mémoire rédigé par l'UQCN.

Les positions

On peut lire dans le rapport du BAPE :

« La majorité des participants de la région venus s'exprimer en audience accueillent chaleureusement et attendent impatiemment le projet Magnola. Cette majorité considère que l'impact économique du projet se fera sentir positivement et elle est rassurée quant aux impacts sur la santé et l'environnement par les opinions des experts rapportées en audience. Voici maintenant les opinions et points de vue qu'ont apportés les participants :

1. Les villes et municipalités :

La MRC et la ville d'Asbestos étaient très accueillantes, espérant des retombées économiques importantes et estimant le niveau de risques encourus faible. La ville de Danville quant à elle exprimait pour sa part son inquiétude au sujet de sa source d'approvisionnement en eau potable, la rivière Danville.

2. Les organismes de développement économique :

Afin de bénéficier de façon tangible des retombées économiques escomptées du projet, certains organismes de développement économique étaient venus soit proposer soit faire part de plusieurs démarches dans ce sens : formation, sous-traitance, appuis financiers, aide à l'embauche régionale, facilitation d'accès à la main d'œuvre locale... En outre l'un d'entre eux ajoutait «Magnola ne doit pas écopier de la sévérité des normes actuelles alors que la tolérance est si grande vis-à-vis des autres entreprises. Et cette attitude nous apparaît d'autant plus justifiée qu'une partie de la production de magnésium de Magnola servira à alléger les automobiles, donc par ricochet à améliorer le bilan de production de gaz à effet de serre sur la planète ».

3. Les centres de santé et centres hospitaliers :

Au sujet de l'émission de dioxines et de furannes, les centres de santé et centres hospitaliers se disaient confiant dans le MEF et trouvaient les niveaux de risques acceptables.

4. Les groupes de protection de l'environnement :

Les groupes environnementaux au contraire se sont tous montrés fort inquiets des émissions et rejets d'organochlorés. Toutefois, ils n'avançaient pas tous les mêmes recommandations. Certains groupes considéraient que les émissions d'organochlorés devaient être mieux contrôlées par des mesures et un suivi appropriés afin de minimiser les rejets et de viser le rejet zéro. Le Conseil régional de l'environnement de l'Estrie suggérait entre autres que le succès de ces mesures de contrôle soit une condition d'acceptation du doublement de production en 2010.

L'UQCN insistait également sur la formation d'un comité de relation avec la communauté et requérait aussi des mesures plus sûres pour le grand bassin afin de tenir compte des pertes d'étanchéité avec le temps et de la volatilisation dans l'air. Elle demandait également la mise en place d'un plan de réhabilitation exhaustif du site ainsi que d'un fond pour en assurer la réalisation. Greenpeace pour sa part s'opposait catégoriquement à l'utilisation d'un procédé au chlore parce qu'il était générateur de contaminants organochlorés considérés comme hautement toxiques. Il suggérait plutôt l'utilisation d'un autre procédé de production de magnésium qui ne nécessiterait pas l'électrolyse et ne produirait pas de tels contaminants. Le Mouvement au Courant quant à lui s'inquiétait entre autres de l'efficacité et du fonctionnement des équipements pour filtrer les émissions aux cheminées et remettait en question la capacité ou la volonté du gouvernement de faire respecter les conditions auxquelles il pourrait assujettir Magnola. Enfin, le Mouvement au Courant faisait part de ses préoccupations en ce qui concerne l'impact en amont et en aval du projet en insistant pour qu'ils soient inclus dans le processus d'évaluation environnementale. Quant aux émissions de gaz à effet de serre, on constatait que la seule usine Magnola contribuerait à près de 3 % de toutes les émissions de ces gaz au Québec et à 10 % des émissions industrielles. L'UQCN demandait ainsi un engagement ferme de la part de Noranda pour une réduction proportionnelle des émissions de ses autres usines de même que la mise sur pied d'un programme de recherche pour trouver un substitut au SF_6 , le principal responsable.

Risques technologiques : devant les conséquences importantes pour la population soit en cas d'accident à l'usine soit lors du transport des matières premières, l'UQCN notamment formulait un certain nombre de requêtes :

- La coordination du plan d'urgence de Magnola avec ceux des municipalités concernés (Abestos, Danville, Richmond)
- Un entraînement spécifique pour le personnel des services d'urgences municipaux
- Une campagne d'information auprès de la population sur la nature et les conséquences des risques encourus
- Un itinéraire de moindre dangers pour le transport, notamment à cause d'une portion fortement pentue de l'itinéraire prévu.

5. L'Ecole Polytechnique de Montréal :

L'Ecole Polytechnique de Montréal était venue offrir des solutions et son expertise sur le traitement des résidus contaminés aux organochlorés, de même que sur des matériaux substitués pour les anodes des cellules électrolytiques (C'est le contact du chlore et des anodes de graphite qui est à l'origine de la formation d'organochlorés).

6. L'Union des producteurs agricoles (UPA) :

L'UPA secteur Wotton était pour sa part préoccupée par le maintien des activités agricoles sur les terrains acquis par Magnola.

7. Les citoyens :

Les quelques citoyens qui ont participé aux audiences semblaient plutôt ambivalents. L'un d'eux soulevait la possibilité que le procédé d'électrolyse puisse avoir un impact sur la santé des travailleurs, un autre doutait des occasions d'embauche du projet, une autre encore, agricultrice

en production laitière, exprimait une grande inquiétude sur la pollution du lait par les dioxines et enfin une représentante du comité de la rue principale s'avouait enthousiaste mais prudente.

• Les travaux de la commission

Après avoir analysé l'étude d'impact de Magnola et ses addenda ainsi que tous les documents déposés en cours d'audience (plus d'une centaine dont la moitié par Magnola) et les réponses aux questions posées par écrit (environ 75 documents de plus), la commission a fait état de ses constatations dans un rapport. Le rapport d'enquête et d'audience du BAPE de 254 pages fut remis au ministre de l'Environnement et de la Faune, Monsieur Paul Bégin, et rendu public en février 98. Voici l'essentiel de ces constatations.

Les organochlorés

La commission constatait que le mode de comptabilisation et de gestion des organochlorés adopté par Magnola comportait des imprécisions. La commission était d'avis que les estimations du promoteur étaient peu fiables et qu'elles pourraient occasionner une sous-évaluation du volume des organochlorés rejetés dans l'environnement, mal représenter leur répartition finale, et donner une représentation inexacte de leur composition réelle. Le projet Magnola pourrait produire un panache d'organochlorés sans équivalent au Québec et au Canada. Ce panaché toxique pourrait représenter un risque élevé pour les écosystèmes locaux, ainsi que pour les travailleurs et la population, en regard des mécanismes de bioaccumulation et des effets sur la santé. Ce risque à long terme pourrait s'étendre bien au-delà de la région environnante, puisque les organochlorés émis par l'entreprise ont un potentiel de dispersion considérable et une longue durée de vie dans l'atmosphère et les autres milieux récepteurs.

La gestion des résidus

La gestion du résidu principal basée sur les concentrations de contaminants ne tenait pas compte du fait qu'il pourrait y avoir des quantités importantes d'organochlorés qui seraient générées. Lorsque les substances sont réparties sur l'énorme masse de résidu (composée à près de 50 % d'eau pour en assurer le transport par pompage jusqu'au bassin), ces quantités ne sont pas considérées comme dangereuses aux termes de la réglementation. L'infiltration de l'eau contaminée par les organochlorés provenant du bassin pourrait avoir un impact sur l'eau souterraine et la rivière Danville au cours des phases ultérieures d'expansion du bassin. Certains aménagements prévus pour le bassin d'entreposage seraient moins sûrs que ceux prévus pour les lieux d'enfouissement de déchets domestiques, de sols contaminés ou de déchets industriels. Outre le résidu principal, plusieurs des résidus n'auraient pas été caractérisés et pourraient s'avérer des matières dangereuses dont certaines seraient entreposées sur le site de l'usine sans indication sur leur devenir.

Les gaz à effet de serre (GES) L'usine Magnola émettrait en terme de CO₂ équivalent (incluant les émissions de SF₆) 2,4 millions de tonnes de gaz à effet de serre par année, principalement en raison de l'utilisation du SF₆ (90 % des émissions en termes de CO₂ équivalent). Ces émissions totales représenteraient près de 3 % de toutes les émissions de GES au Québec, et environ 10 % de l'ensemble des émissions de GES de sources industrielles au Québec, en 1994.

Les autres rejets

La commission constatait que l'analyse de Magnola était incomplète en ce qui a trait à l'impact des émissions atmosphériques conventionnelles. Le promoteur n'avait pas ajouté les niveaux de fond présents dans l'air ambiant aux concentrations simulées pour les fins de son évaluation d'impact. De plus, les émissions d'oxyde d'azote des turbines à gaz (qui contribuent aux pluies acides et au smog) excéderaient la norme prévue dans le projet de modification du Règlement sur la qualité de l'atmosphère. L'eau souterraine contiendrait déjà certains contaminants et il était vraisemblable que les activités industrielles de Magnola puissent contribuer à augmenter les niveaux de contaminants dans la région. Les puits privés seraient particulièrement sensibles.

• Les conclusions du rapport du BAPE :

Le rapport du BAPE rendu public au début du mois de mars. Il est à noter que ce rapport a été très influencé par les groupes environnementaux, en particulier Greenpeace. Il concluait comme suit : *La commission reconnaît que ce projet pourrait avoir un impact positif pour le Québec. Cependant, elle conclut que le projet dans sa forme actuelle devrait subir des modifications majeures avant d'être considéré acceptable. De façon spécifique, la commission recommande que :*

– L'élimination virtuelle des rejets d'organochlorés constitue une condition essentielle à toute approbation gouvernementale du projet Magnola. Une façon de tendre vers cet objectif serait d'ajouter au procédé de l'équipement visant à capter et à détruire les organochlorés dans tous les média avant leur sortie de l'usine. Une autre approche, qui est celle que la commission recommande, consisterait à modifier les étapes du procédé de façon à éviter la formation d'organochlorés.

– Dès le démarrage de son usine, Magnola devrait utiliser une quantité maximale de 0,6 kg de SF₆ par tonne de magnésium produite à la coulée (ou 34 800 tonnes de SF₆ annuellement). Magnola devrait abolir complètement l'utilisation du SF₆ au plus tard à la fin de l'an 2005 ou dans les douze mois suivant la disponibilité d'un produit substitut si cette situation se présentait avant l'an 2005. Métallurgie Noranda devrait réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par l'ensemble de ses autres usines au Québec d'une quantité équivalente aux émissions totales de GES générées à l'usine Magnola, dès son démarrage. Les émissions de CO₂ à l'usine Magnola devrait être limitées à 244 000 t/an dès le début de l'exploitation et être réduites par la suite.

– Le résidu silice-fer (résidu principal) devrait être considéré comme un résidu industriel et non comme un résidu minier. La commission considère que la gestion de ce résidu et la conception du bassin devraient être revues en profondeur et inclure la constitution d'un fonds de gestion environnementale post-fermeture. L'exposition du résidu aux précipitations est une pratique inacceptable, elle devrait être modifiée pour prévoir un recouvrement du résidu au fur et à mesure du remplissage pour limiter l'infiltration des précipitations, l'évaporation des contaminants et la dispersion éolienne des particules; La gestion du résidu sur la seule base des concentrations d'organochlorés présents n'est pas appropriée pour des contaminants aussi toxiques et doit être établie par rapport aux quantités totales; Le bassin devrait donc être muni,

au minimum, de deux membranes imperméables et d'un système de collecte de lixiviat (eaux égouttées).

– Quant aux autres résidus, il est inacceptable d'utiliser l'entreposage comme mode de gestion à long terme du fait que ni le degré de contamination ni même le devenir à long terme ne sont connus. Magnola doit définir le mode de gestion des résidus qu'elle prévoit entreposer.

– Magnola devrait se doter d'une politique d'achat et d'approvisionnement qui cible expressément la MRC d'Abestos, dans le but de favoriser le développement régional de cette partie du Québec. De plus, le promoteur devrait s'impliquer avec les organismes pertinents de cette MRC dans une démarche intégrée de formation de la main-d'œuvre locale et s'associer à une recherche positive des possibilités de la main-d'œuvre disponible.

– Magnola a indiqué qu'elle avait l'intention de doubler la capacité de production de l'usine en l'an 2010. La commission tient à apporter une mise en garde sur les conséquences d'une telle augmentation et note qu'en vertu de la réglementation actuelle, l'augmentation de production ne sera pas assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts.

Point de vue de la commission du BAPE sur les RTM :

- Transport :

Une partie de l'itinéraire prévu (le chemin Pinacle) présente une pente importante d'où des risques plus élevés. Or la ville de Danville se trouve à moins de 600 m et 4 scénarios sur 13 ont un cercle de conséquences plus grand. Or les mesures de sécurités proposées par le promoteur ne tiennent pas compte des risques particuliers liés au chemin Pinacle. Or il existe une alternative à ce chemin (la route 255). Mais cette alternative a été abandonnée en attendant la réalisation de la voie de contournement du carré Danville, qualifié de «zone problématique». Le BAPE demande une étude comparative des deux accès aux niveaux des risques engendrés, sans a priori aucun.

- Plan d'urgence :

Magnola assure un plan d'urgence interne et sa mise à jour ainsi que la formation de son personnel et la mise en œuvre de simulations. Mais aucune mesure n'a été prévue pour les conséquences hors site que ce soit en cas d'incident lié au procédé, en cas de déversement lors du transport des matières dangereuses ou encore au niveau de l'information de la population. La collaboration avec les municipalités est insuffisante. Le BAPE demande de remédier à tous ces manques.

• Pouvoir décisionnel

Le BAPE faisait rapport de ses constatations et de ses recommandations au ministre de l'Environnement. Le BAPE n'avait toutefois aucun pouvoir décisionnel. Après réception et examen du rapport du BAPE ainsi que de l'analyse de l'étude d'impacts réalisée en parallèle par le MEF, le ministre de l'Environnement soumettait à son tour un rapport au gouvernement sur l'analyse environnementale du projet. Il soumettait par la même occasion un projet de décret contenant ses propres recommandations sur l'acceptabilité du projet et sur les conditions d'acceptabilité. Ces documents furent analysés par les secrétariats du ministère du Conseil

exécutif. C'est le Conseil des ministres qui devait prendre la décision finale. Le Conseil n'était ni lié par le rapport du BAPE ni par le rapport du ministre de l'Environnement. La loi dit bien que « le gouvernement peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou il peut refuser de délivrer le certificat ⁴² ». Les tribunaux ont aussi confirmé que « l'étude d'impact n'est qu'un des éléments de sa prise de décision puisque cette dernière peut aussi être basée sur des considérations d'ordre économique, politique, sociale ou autre ».

- **Le gouvernement tranche :**

Le 8 avril 1998, le Conseil des ministres accordait par décret un certificat d'autorisation pour la construction de l'usine assorti des conditions suivantes :

- *Magnola devra capter et enlever les organochlorés dans les courants d'acide des deux phases de la trempe thermique en installant un système d'adsorption au charbon activé; le système d'enlèvement fonctionnera avec une efficacité minimale globale de 95 % au plus tard deux ans après la première mise sous tension des cellules d'électrolyse sans avoir une efficacité de moins de 80 % durant les premiers 24 mois.*

- *Le résidu de purification devra être caractérisé et géré comme une « matière dangereuse ». Si il ne s'agit pas d'une matière dangereuse, ce résidu pourra être déposé comme prévu dans le bassin de résidu.*

- *Le bassin de résidu devra être muni d'une deuxième membrane de protection (horizon de bentonite).*

- *Magnola devra limiter son utilisation de SF₆ à 36 tonnes par années (plutôt que les 87 tonnes prévues) et ce au plus tard 18 mois après le début des opérations. Si une autre substance est adoptée par l'industrie du magnésium en Occident, Magnola devra l'employer en remplacement au plus tard 2 ans après son introduction dans l'industrie. Magnola devra cesser d'utiliser le SF₆ au plus tard à la fin de l'an 2005.*

- *Emissions atmosphériques de contaminants : Magnola devra respecter des concentrations maximales à l'extérieur de sa propriété, incluant les concentrations ambiantes actuelles. Les substances sont le chlorure d'hydrogène HCL, le chlore Cl₂, les particules respirables PM₁₀, les fibres d'amiante et les organochlorés (chlorobenzènes, hexachlorobenzènes, chlorophénols, décachlorobiphényles [BPC] et dioxines et furannes. Emissions maximales des turbines à gaz pour l'oxyde d'azote (30 ppm) et le monoxyde de carbone (50 ppm).*

- *Magnola devra compléter le programme de suivi environnemental avant de soumettre la demande de certificat d'autorisation pour l'exploitation de l'usine, y compris le protocole d'échantillonnage et les mesures d'air ambiant. Magnola doit utiliser des laboratoires accrédités.*

– Magnola doit finaliser son plan d’urgence en collaboration avec les municipalités environnantes, la MRC d’Asbestos, et le ministère de la Sécurité publique.

– Le promoteur doit également respecter divers engagements à l’égard du Comité de maximisation des retombées économiques et à l’égard d’un programme de recherche et de développement visant à identifier un matériau alternatif au graphite pour les anodes des cellules d’électrolyse.

d) Critiques

Il convient tout d’abord de souligner que les qualités de rigueur, d’encadrement et d’équité de la procédure sont reconnues. Cependant, elle n’est pas exempte de critiques.

- Des manques :

La procédure québécoise d’étude d’impacts n’est pas seulement orientée sur l’évaluation des risques technologiques. Comme cela a déjà été souligné, la procédure contient certes une évaluation des risques mais, juridiquement parlant, il n’existe pas au Québec de procédure spécifique à l’évaluation des RTM. L’outil légal québécois est donc moins bien adapté, moins précis et moins exhaustif que ne le serait une procédure spécifique. On peut craindre également que, noyée au sein de nombreux autres composants de la procédure, cette évaluation ne soit pas suffisamment portée à l’attention ni des pouvoirs publiques, ni du public participant via les audiences du BAPE à la prise de décision.

En outre, on peut également souligner l’antériorité de l’intervention du public. Les audiences publiques se déroulent en effet très tard de sorte que, pour les questions de risques, le promoteur a déjà établi sa position et qu’il a même souvent fait des choix importants en vue de la réalisation de son projet. Il se tient alors dans la séquence suivante : décider, informer, défendre ce qui le rend a priori peu perméable aux arguments de la population et peu enclin à modifier son projet.

Il semble également que certains points de la procédure prêtent à contestation. Ainsi le projet de réforme de la procédure en cours au MEF dont nous parlions dans le I.B met en évidence les critiques suivantes :

- **Les délais** : le temps nécessaire entre l’avis de projet déposé par le promoteur et l’autorisation accordée par le gouvernement serait raccourci. L’objectif serait d’étendre le délai maximal de 15 mois fixé pour les projets industriels à tous les autres projets.
- **La nature des projets assujettis** : Le règlement déterminant la liste des projets assujettis date d’il y a trop longtemps et n’est plus à jour. Certains projets sont assujettis alors qu’ils n’ont que peu d’impacts tandis que d’autres qui en ont beaucoup ne le sont pas. Il faudrait donc actualiser d’une part la liste des projets et d’autre part les seuils d’assujettissement.

- **La portée de l'étude d'impact** : la question du juste compromis à adopter se pose. En effet, d'un côté les promoteurs veulent que les directives ciblent un petit nombre de points précis quitte à les examiner en profondeur et de l'autre le public pousse afin d'examiner la totalité des impacts potentiels.
- **La frivolité d'une demande d'audience publique** : assez récemment cinq ou six demandes d'audiences publiques ont été refusées par le ministre pour raison de frivolité. Cela a entraîné des contestations de la notion de frivolité, jugée trop floue, trop discrétionnaire. Cette notion doit être plus précisée ou même remplacée par un autre critère.
- **La médiation** : elle ne consiste pas vraiment en une alternative à l'audience publique. Ainsi, si elle n'aboutit pas et que les requérants maintiennent leur demande d'audience publique, celle-ci doit être engagée à moins d'être refusée pour frivolité. Et même si elle débouche, les requérants doivent écrire au Ministre afin de retirer leur demande d'audience.
- **La création d'un fond de participation publique** : Ce fond est notamment demandé par certains groupes environnementaux pour financer une partie du travail préparatoire qu'il doivent réaliser avant une audience publique. Leur argument part du fait qu'il s'agit d'une quantité de travail importante qui repose jusqu'à maintenant sur du bénévolat, ce qui constitue un frein. De plus, il faut mentionner qu'un tel fond existe dans la procédure fédérale. Cependant se pose alors la question du financement de ce fond : sur les deniers publics ? par une taxe au promoteur ? La réponse ne fait pas l'unanimité.

Enfin, il semble que certains points de la mise en œuvre de la procédure soient insuffisants. Ainsi, en particulier tout ce qui concerne la phase de suivi, quoique prévue dans les textes, n'est pas véritablement mise en application. Une fois toute la phase d'audiences publiques passée, une trop grande latitude est laissée au promoteur. Dans les faits, on constate que les conditions assorties au certificat d'autorisation délivré par le Conseil des Ministres ne sont pas toujours respectées sans que l'autorisation délivrée ne soit remise en cause, que le promoteur n'est pas toujours fidèle à ses engagements soit parce qu'il est malveillant soit parce qu'il n'a pas mis en place l'activité de suivi nécessaire afin de vérifier l'efficacité des mesures prises en faveur de l'environnement (ex : cas de l'Aluminerie d'Alcan), et enfin que presque aucun contrôle n'est assuré par le MEF faute de temps et de personnel. Même s'il faut se garder de systématiser les problèmes, il paraît au moins légitime de s'interroger : ne serait-il pas dommage de transformer en un énorme gaspillage tout ce temps et cet argent investi afin de trouver le meilleur compromis de développement durable possible ?

- Une forte participation publique : des avantages et des problèmes à éviter

Comme cela a été constaté, la participation du public est un temps fort de la procédure québécoise. Si la légitimité d'une telle participation ne peut être remise en question, elle soulève également certains problèmes. Ainsi par exemple, on a vu que les critiques du projet Magnola formulées par Greenpeace avait été fortement prises en compte par le BAPE. On peut alors souligner les risques de manipulation de la part de groupes bénéficiant d'une large audience médiatique donnant des avis parfois trop émotif et non fondé scientifiquement.

On constate également en se penchant sur les participations publiques qui ont eu lieu (Magnola en est une bonne illustration) que les gens semblent assez peu sensibles à la notion de risques accidentels par rapport aux risques encourus liés à une exploitation normale. C'est-à-dire que les gens seront beaucoup plus sensibles aux risques «certains à long terme», par exemple à l'action de la pollution normale engendrée dans l'atmosphère et dans les nappes phréatiques, qu'aux risques «éventuels ponctuels» de morts et de blessés par accidents. Emotivement parlant, l'impact de ces derniers semble moins fort. Du coup, ces risques occupent parfois une place qui peut sembler insuffisante dans les discussions publiques, comme le montrent les rapports issus de l'audience publique du projet Magnola.

Mais si l'on souhaite porter cela à l'esprit du public, la difficulté devient de trouver la bonne manière de communiquer sur le risque : si il paraît nécessaire de prévenir les gens des dangers qu'ils courent afin de leur donner toutes les informations pour prendre une décision en connaissance de cause, il faut néanmoins d'une part éviter de susciter des réactions de peur irrationnelle, infondée et injustifiée, et d'autre part rendre parlant un langage probabiliste parfois difficile à saisir et à se représenter : aux yeux des profanes, que représente une probabilité d'accident de 10^{-4} ? Bien peu de gens comprennent...

C) Gestion des RTM : pas de cadre juridique

a) Les CMMI : un principe de volontariat

Rappelons ici que nous entendons par gestion des RTM seulement la mise en place de mesures d'intervention. Au Québec, le législateur a jusqu'à maintenant décidé de ne pas légiférer dans le domaine de la gestion des risques d'accidents industriels majeurs liés aux projets industriels déjà existants. En effet, la procédure examinée plus haut ne s'applique qu'à la création des nouveaux projets tandis que les firmes déjà établies depuis longtemps n'y sont pas soumises. Afin de gérer ces risques, le principe de responsabilisation a été retenu : une incitation à la création de Comités Mixtes Municipal Industrie (CMMI) est faite, mais il n'existe pas d'obligation légale : ni la création, ni le fonctionnement ne sont réglementés. Cependant, les rapports du Conseil Canadien des Accidents Industriels Majeurs de 1992 et 1994 montrent une évolution vers un souhait de réglementation.

• Mission :

Les CMMI puisent leur origine dans le Right-to-Know-Act américain de 1986. Cette loi, comme on le verra dans la partie III a été adoptée par le Congrès américain dans le but de permettre aux villes américaines de composer et de gérer de façon sûre les matières dangereuses présentes sur leur territoire. Pour que cette loi fonctionne et pour réduire le risque au minimum, il fallait faire travailler ensemble l'industrie, les municipalités, les groupes environnementaux et autres groupes de pression pour l'intérêt public et le gouvernement au sein de comités appelés les LEPC (leur création était prévue dans la loi). Une nouvelle approche fut alors adoptée pour la planification des mesures d'urgences :

«Plus les citoyens seront informés des dangers reliés aux matières dangereuses présentes sur leur territoire, plus ils seront en mesure, avec leurs autorités municipales de prendre les décisions qui les protégeront le mieux possible des risques qu'ils considéreront comme inacceptables».

Le MEF a récemment incité à la création des CMMI dans le même esprit que celui qui régit les LEPC. Les objectifs de ces comités sont :

- sensibiliser les différents intervenants aux risques associés aux opérations des industries et aux moyens mis en œuvre pour minimiser l'impact de ces risques sur les employés et la communauté.
- Coordonner les plans d'urgence des municipalités et des industries concernées
- Faciliter la communication des risques et des moyens mis en œuvre pour les gérer afin de permettre au public d'être en mesure de prendre les décisions qui leur assureront la meilleure protection.

- Fonctionnement :

Les membres du CMMI doivent tout d'abord pouvoir connaître les conséquences des accidents industriels majeurs sur leur territoire. Pour cela, des études de risques doivent être réalisées afin de quantifier la probabilité et les conséquences de chaque incident envisageable. Une fois ces conséquences connues, les plans de mesures d'urgence municipaux et industriels doivent être modifiés pour en tenir compte et intégrés l'un à l'autre. Il devient alors nécessaire de divulguer à la population concernée les plans établis. Pour cela un programme de communication doit être conçu et mis en œuvre par un media adapté. Enfin un réseau d'alerte à la population doit être prévu. Il faut également noter qu'il faut faire un suivi des plans d'urgence coordonnés afin de s'assurer de leur mise à jour permanente et de leur rapidité d'activation en cas d'accident. Toutes ces étapes nécessitent de la part de chacun des membres de recueillir et d'échanger les informations pertinentes.

b) Critiques

- Un accès très limité à l'information :

Parallèlement à l'approche américaine très actuelle du RMP, un recensement exhaustif des sites potentiellement dangereux a été entrepris très récemment (1997) au Québec par le MEF en vue de constituer une base de données permettant de produire des statistiques par type de matière dangereuse, par région, par entreprise... Il existe déjà deux listes répertoriant la présence des matières dangereuses et leur quantité: celle établie par le premier CMMI créé (celui de l'Est de Montréal) et celle de l'annexe 4 du registre du MEF sur les matières dangereuses. Cependant la constitution de cette base est encore en cours et elle n'est pas encore utilisable actuellement. En outre, malgré l'existence de ces données, leur confidentialité est un obstacle fort pour l'accès public à l'information : ainsi, l'accès à cette base de données ne sera pas complètement libre et la seule information disponible sera le rapport annuel édité par le MEF. Pour obtenir plus de détail, un passage devant la commission de l'information sera nécessaire. Cette relative opacité pose question : que doit-on rendre public ? Ou s'arrête le droit de savoir des citoyens ? Une mesure législative pourrait être une aide précieuse. Mais une telle volonté semble actuellement absente au Québec.

- Une coordination pas toujours évidente :

Il faut également souligner que certaines municipalités peuvent avoir, faute de moyens suffisants, des plans d'urgence bien moins complet que les propres plans d'urgence des industries. On peut alors se demander s'il est bien raisonnable de confier la charge de la coordination à ces municipalités sans un appui fort (reste à déterminer le mode et la nature de cet appui).

- Une souplesse certaine mais des dangers non négligeables :

Il existe aujourd'hui deux approches opposées en matière de gestion des risques :

- ***L'attitude «responsabilisante»*** : Elle cherche à responsabiliser le citoyen en lui laissant la liberté de choisir les risques qu'il veut subir avec comme contrepartie le devoir de s'assumer de manière indépendante. Elle ne construit donc aucun cadre légal et favorise toutes les initiatives mais ne crée pas d'obligation.
- ***L'attitude «paternaliste»*** : Elle présuppose que les citoyens ne sont pas armés pour prendre des décisions dans le domaine de la gestion des risques parce qu'ils ne sont pas des experts. Elle met donc en place tout un cadre législatif et confie la prise de décision à des spécialistes.

En réalité, toutes les approches existantes sont toujours une combinaison des deux attitudes plus ou moins en faveur de l'une ou de l'autre, suivant les cultures, les mentalités et les expériences des pays. L'approche québécoise est bien évidemment très proche de l'attitude «responsabilisante». Cependant, un biais important existe : ce choix suppose une information poussée des citoyens. Il est en effet nécessaire qu'ils soient informés car sinon il ne peuvent prendre les décisions correctement. Pourtant, comme le souligne le premier point de ce paragraphe, le Québec souffre d'un manque d'information flagrant. Il paraît donc urgent d'y remédier tout d'abord en prenant les dispositions adéquates pour inventorier la nature des informations nécessaires à une bonne gestion des risques technologiques majeures, puis en mettant en œuvre les moyens nécessaires afin de recueillir ces informations et enfin en prévoyant les plans indispensables de communication pour les divulguer auprès des publics concernés. Ce n'est alors que dans ce cas que les gens pourront alors être considérés comme responsables.

II) La France

A) Historique des mesures législatives en matière d'étude d'impact sur l'environnement et de risques technologiques majeurs

Un grand principe du droit de l'environnement réside dans l'obligation de prendre en compte l'environnement à l'occasion de toute action ou décision publique ou privée risquant d'avoir un impact sur celui-ci. Ce principe consacré dès 1970 par la législation américaine, s'inspire de la conviction selon laquelle des actions préventives appropriées s'avèrent toujours plus efficaces et moins coûteuses que des actions curatives pour la préservation de l'environnement. Il s'illustre notamment dans l'existence de procédures consistant dans la production obligatoire d'études préalablement à la réalisation de projets. De plus, le système français prévoit des procédures spécifiques en ce qui concerne l'évaluation et la gestion des risques technologiques.

a) Les études d'impact sur l'environnement

En France, le principe de l'étude d'impact a été institué par **l'article 2 de la loi n 76-629 du 10 juillet 1976** relative à la protection de la nature (J.O., 13 juillet 1976). L'objectif de cette disposition législative est de faire précéder la réalisation de certains aménagements publics ou privés d'une étude scientifique et technique qui permette d'évaluer les conséquences des projets sur l'environnement. Le champ d'application et le régime des études d'impact ont été précisés par **le décret n 77-1141 du 12 octobre 1977** pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, complété par une circulaire du même jour (J.O., 13 octobre 1977, p. 4948) portant sur les conditions d'entrée en vigueur de la réglementation. (Selon les termes du décret, l'entrée en vigueur du système a été fixée au 1er janvier 1978).

L'instrument ainsi créé a une triple fonction -**d'aide à la conception et à la prévision des effets du projet pour le maître de l'ouvrage**, -**d'outil d'information pour le public** et -**d'aide à la décision pour l'administration**.

Sur le plan européen, une réglementation a été adoptée par le Conseil des communautés européennes avec la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Pour parfaire la transposition de la directive communautaire en droit français, **le décret n 93-245 du 23 février 1993** relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques (J.O., 26 février 1993) est venu apporter d'importantes modifications au décret initial de 1977. Ces modifications portent à la fois sur le champ d'application de la réglementation, sur la nature des informations à fournir par le pétitionnaire et sur des éléments de la procédure. Le nouveau décret est complété par une circulaire du 27 septembre 1993.

Avec la réalisation annuelle de 5000 à 6000 études d'impact, la France est dotée d'un instrument privilégié de protection de la nature et d'intégration de l'environnement dans les autres politiques.

b) Les risques technologiques majeurs

La procédure d'étude d'impact française, instaurée en 1976, prend en compte dès sa création les risques technologiques majeurs. Mais la France ne va pas rester isolée dans sa politique de prise en compte des risques technologiques. En effet, l'émotion suscitée par le rejet accidentel de Dioxine en 1976 sur la commune de SEVESO en Italie a incité les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs. **Le 24 juin 1982, la directive n° 82/501/CEE dite directive "SEVESO" demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face.**

Elle prévoit que les États membres doivent prendre des mesures pour que :

- les industriels concernés soient tenus de mettre en place les moyens de prévention appropriés,
- les autorités publiques soient informées des risques et exercent un contrôle sur les activités industrielles dangereuses,
- la population et les travailleurs soient informés sur les risques et sur la conduite à tenir en cas d'accidents,
- des échanges d'informations entre États membres soient mis en œuvre.

La directive ne s'applique pas directement à l'intérieur des États membres. Elle n'y produit ses effets qu'à travers leur législation et leur réglementation internes. La législation française (loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.) et son décret d'application n°77-1133 du 21 septembre 1977) prenait déjà en compte les principes de la directive.

La directive SEVESO a été modifiée à plusieurs reprises et son champ a été progressivement étendu, notamment à la suite de l'accident de Bâle en 1986.

Cette directive a donné une impulsion forte en matière de prévention des accidents industriels en Europe. Une révision s'avérait cependant nécessaire. Le 4^{ème} programme d'action communautaire en matière d'environnement soulignait : "le besoin d'une mise en œuvre plus effective par tous les États membres, de l'élargissement de son champ d'application et d'un meilleur échange d'informations sur le risque industriel entre les États membres. Une résolution du conseil (du 18 octobre 1989) invitait également la commission à introduire dans le texte le contrôle de l'utilisation des sols et à harmoniser les principes et pratiques concernant les rapports de sécurité."

La directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 (appelée par commodité **SEVESO II**) concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses remplace donc la directive de 1982. **Comme le texte précédent, le texte de 1996 repose sur un principe général de surveillance des installations dangereuses tant**

par l'exploitant que par les autorités publiques. Il comporte les principes édictés dans les précédents textes.

Les principales modifications concernent :

- la mise en place d'un contrôle de la planification de l'occupation des sols en cas de création de nouvelles installations ou de développement d'installations existantes ;
- un renforcement de l'information du public : mise à disposition du rapport de sécurité, de listes des substances dangereuses, des plans d'urgence (Plan d'Opération Interne et Plan Particulier d'Intervention), connaissance des dangers qui le menacent et des mesures de sauvegarde pour s'en protéger ;
- un rapport de sécurité plus complet, plus détaillé, revu périodiquement ;
- des critères précis pour la notification des accidents majeurs auprès de la commission.

B) Évaluation et gestion des risques technologiques majeurs

La législation française en matière d'environnement et plus particulièrement en matière de risques technologiques prévoit des mesures en amont comme en aval de l'installation des établissements. Avant de pouvoir s'installer, le promoteur doit obtenir une déclaration ou une autorisation. Il existe de plus une procédure spécifique pour la prise en compte des risques industriels : l'étude de dangers. Après l'implantation de l'établissement, le gouvernement français opère un suivi et possède une politique de gestion des risques.

a) Les procédures de déclaration et d'autorisation pour les installations classées

La loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.) et son décret d'application n°77-1133 du 21 septembre 1977 organisent le contrôle de l'État, et, dans une certaine mesure, pour les plus dangereuses d'entre elles, des usagers, sur toutes les installations pouvant engendrer des pollutions, des dangers ou des inconvénients pour l'environnement.

On mesurera mieux l'importance de ce régime juridique, si l'on sait qu'il s'applique à près de 500 000 entreprises, dont environ 68 000 sont soumises à autorisation.

Champ d'application du régime des installations classées

On entend par "installations classées", selon l'article 1 de la loi du 19 juillet 1976 : "Les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières, et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et monuments."

Les I.C.P.E. sont formellement définies dans une nomenclature établie par décret en conseil d'État, après avis du conseil supérieur des installations classées (C.S.I.C.). Ce conseil est un organe consultatif placé auprès du ministre chargé des installations classées et qui réunit la représentation des diverses parties concernées (associations de protection de l'environnement, industriels, inspecteurs des installations classées, experts et représentants des divers ministères intéressés et du conseil supérieur d'hygiène publique de France).

La nomenclature des installations classées soumet les installations à autorisation (A) ou à déclaration (D), selon la gravité des dangers et des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Le régime de la déclaration

Les installations classées sont soumises à déclaration lorsque leur exploitation ne peut présenter que des dangers ou inconvénients limités.

Le dossier de déclaration doit être adressé en 3 exemplaires, par l'exploitant au préfet du département (le préfet est un haut fonctionnaire qui représente le gouvernement dans le département). Le dossier doit comporter un plan de situation du cadastre, un plan d'ensemble au 1/200, des informations sur la nature et le volume des activités prévues, des informations précises sur le mode et les conditions d'utilisation, d'évacuation, d'épuration des eaux résiduelles et des émanations de toute nature, ainsi que d'élimination des déchets, des informations précises sur les dispositions prévues en cas de sinistre.

Le préfet délivre récépissé de la déclaration, après vérification de la conformité du dossier, et communique simultanément au déclarant une copie des prescriptions applicables à l'installation. Il transmet copie de la déclaration au maire qui doit la faire afficher pendant au moins un mois à la mairie.

La finalité de la procédure est orientée prioritairement vers la prévention.

Les installations soumises à déclaration sont tenues de respecter les prescriptions générales édictées par le préfet, ou le cas échéant, par le ministre. Le préfet peut imposer toutes prescriptions spéciales nécessaires, après avis de la commission départementale consultative compétente, lorsque l'exécution des prescriptions générales ne suffit pas à garantir contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'une installation (Loi de 1976, mod.art.10-1, al.1).

Toute modification apportée par le déclarant à l'installation, à son mode d'exploitation, ou à son voisinage et entraînant un changement notable des éléments du dossier de déclaration initial, doit être portée, avant sa réalisation, à la connaissance du préfet, qui peut exiger une nouvelle déclaration.

La déclaration cesse de produire effet lorsque l'installation n'a pas été mise en service dans le délai de trois ans, ou lorsque l'exploitation a été interrompue pendant plus de deux années consécutives, sauf cas de force majeure.

Le régime de l'autorisation

- Le dossier de demande d'autorisation

Sont soumises à autorisation les installations qui présentent les dangers ou inconvénients les plus graves.

L'exploitant est tenu d'adresser sa demande d'autorisation en même temps que sa demande de permis de construire.

Le dossier de demande d'autorisation comprend **6 pièces de base** : la **demande d'autorisation**, les **documents cartographiques**, **l'étude d'impacts**, **l'étude de dangers**, une **notice de conformité** et l'attestation de dépôt d'une **demande de permis de construire**.

La **demande d'autorisation** en 7 exemplaires, indique les qualités du demandeur (forme juridique, s'il s'agit d'une personne morale), la localisation projetée, la nature et le volume des activités envisagées, les procédés de fabrication qui seront mis en œuvre, les matières qui seront utilisées, les produits qui seront fabriqués. Elle mentionne les capacités techniques et financières de l'exploitant. Elle précise enfin, le cas échéant, la nature, le montant et les délais de constitution des garanties financières.

Le contenu de **l'étude d'impact** est défini par l'article 3 du décret du 21 septembre 1977 modifié. Elle comporte une analyse de l'état initial du site et des effets directs ou indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement, l'indication des raisons pour lesquelles le projet envisagé a été retenu, du point de vue des préoccupations d'environnement, les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. Dans le cas des carrières et des installations de stockage de déchets, les conditions de remise en état du site sont précisées. En outre, dans le cas des installations de stockage de déchets, sont également indiquées les techniques envisageables destinées à permettre une éventuelle reprise des déchets, dans le cas où aucune autre technique ne peut être mise en œuvre pour la remise en état du site. Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fait l'objet d'un **résumé non technique**.

L'étude de dangers expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident. Il s'agit en fait de la **prise en compte des risques technologiques**. Cette étude est présentée plus en détail dans la partie suivante. Elle fait intervenir des procédés d'évaluation.

La notice de conformité justifie la conformité de l'installation projetée aux prescriptions légales et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel.

Le dossier peut comporter des pièces complémentaires éventuelles. Ainsi, lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifient, le préfet peut exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières, effectuée par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration (Décr. de 1977 mod., art. 3, 2 dern.al.)

- L'instruction de la demande d'autorisation

Lorsque le dossier est jugé complet par le préfet, il est transmis à l'inspection des installations classées, qui en assure l'instruction.

Le conseil municipal de la commune où l'installation est projetée, ainsi qu'éventuellement ceux des autres communes touchées par le rayon d'affichage en vue de l'enquête publique, sont appelés à donner leur avis. Ceux-ci doivent être exprimés au plus tard quinze jours après la clôture de ladite enquête.

Après désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le président du tribunal administratif, le préfet ouvre par arrêté **une enquête publique** d'une durée de un mois. Cette durée pourra être prolongée de quinze jours au maximum par le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête).

Un avis d'enquête est affiché dans l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'installation peut être la source, et au minimum dans les communes situées à l'intérieur du périmètre d'affichage fixé par la nomenclature des installations classées, à la rubrique de l'installation. L'affichage a lieu en mairie, ainsi que dans le voisinage de l'installation projetée. L'enquête est également annoncée dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans le département intéressé. L'avis précise les heures de permanences des commissaires enquêteurs et le lieu où le dossier d'enquête peut être consulté. Si l'installation doit faire l'objet d'un plan particulier d'intervention (P.P.I.), l'avis doit le préciser. Les frais et les mesures de publicité sont à la charge du demandeur.

Lorsque le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête estime nécessaire l'organisation d'une **réunion publique** en cours d'enquête, il en avise l'exploitant et recueille son avis sur les modalités de cette réunion. Il en arrête ensuite les modalités et les fait connaître à l'exploitant, ainsi qu'à l'inspecteur des installations classées. A la suite de cette réunion, un rapport est adressé dans les 3 jours par le commissaire enquêteur ou le président à l'exploitant qui dispose de 12 jours pour répondre.

Après la clôture de l'enquête, le demandeur prend connaissance des observations, auxquelles il doit produire dans les 12 jours un mémoire en réponse.

Le commissaire-enquêteur dans un rapport au préfet relate le déroulement de l'enquête, examine les observations recueillies. Il rédige ses conclusions motivées en précisant si elles sont ou non favorable à la demande. Si un permis de construire a été demandé, il ne peut être accordé avant la clôture de l'enquête publique.

Dès le début de l'enquête publique, le dossier de demande d'autorisation est communiqué pour avis aux divers services concernés : directions départementales de l'équipement (D.D.E.), de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.), des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.), du service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile (S.I.D.P.C.), du service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.), Direction régionale de l'environnement (D.I.R.EN.), et s'il y a lieu, services de l'inspection du travail, services chargés de la police des eaux, architecte des bâtiments de France, etc. Le dossier est également transmis au comité d'hygiène et de sécurité de l'entreprise concernée, s'il en existe. Celui-ci doit donner son avis dans les 45 jours, faute de quoi son avis est réputé favorable. Le comité d'hygiène et de sécurité est, le cas échéant, consulté dans les mêmes conditions sur le plan d'opération interne.

A la suite de l'enquête publique et de la réception des avis, un rapport est alors préparé par l'inspecteur des installations classées, qui l'accompagne de propositions de prescriptions, en cas d'avis favorable.

Le dossier est alors présenté à la commission départementale consultative compétente (conseil départemental d'hygiène, ou commission départementale des carrières), devant laquelle le demandeur peut se faire entendre.

Après avis de ladite commission, le projet d'arrêté statuant sur la demande est porté à la connaissance du demandeur, auquel un délai de 15 jours est accordé pour présenter, s'il le juge nécessaire, ses observations par écrit.

- La délivrance de l'autorisation

Le préfet statue par arrêté, dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier d'enquête. Ce délai peut être prorogé par arrêté motivé du préfet.

L'arrêté fixe les conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976. Les prescriptions tiennent compte notamment, d'une part de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie, d'autre part de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants, ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau.

L'arrêté fixe aussi les moyens d'analyse et de mesure nécessaires au contrôle de l'installation et à la surveillance de ses effets l'environnement. Il fixe également les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant et les obligations de celui-ci en matière d'information et d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un accident.

Les prescriptions s'appliquent aux autres installations ou équipements exploités par le demandeur, qui sont de nature, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, à modifier les dangers occasionnés par cette dernière.

Cet arrêté peut également prévoir, après consultation des services départementaux d'incendie et de secours, l'obligation d'établir un plan d'opération interne (P.O.I.) en cas de sinistre.

Des arrêtés complémentaires peuvent être pris à la demande de l'inspection des installations classées et après avis de la commission départementale consultative compétente, pour fixer toutes prescriptions additionnelles nécessaires ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié.

Dans le cas des installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et de stockage de déchets, l'arrêté fixe le montant des garanties financières exigées de l'exploitant ainsi que des modalités d'actualisation de ce montant. Ces garanties sont désignées à assurer :

- pour les installations de stockage et de déchets, la surveillance du site, les interventions en cas d'accident ou de pollution, la remise en état du site après exploitation ;

- pour les installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident, la surveillance et le maintien en sécurité de l'installation en cas d'événement exceptionnel susceptible d'affecter l'environnement, ainsi que les interventions en cas d'accident ou de pollution. Les garanties financières ne couvrent pas les indemnisations dues aux tiers.

Une copie de l'arrêté d'autorisation est déposée à la mairie et peut y être consultée (à Paris : à la préfecture de police). Un extrait de l'arrêté est affiché pendant un mois en mairie, en permanence dans l'installation et adressé à chaque conseil municipal général ou régional ayant

été consulté. Un avis est inséré dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans tout le département.

b) La prise en compte des risques technologiques majeurs : l'étude de dangers

L'étude de dangers s'inscrit dans le mouvement d'une prise en compte de plus en plus précise des risques inhérents au développement industriel pour l'environnement : elle se veut une obligation de réflexion pour tous, ainsi qu'un outil d'information privilégié.

C'est l'article 3-5 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, pris pour l'application de la loi relative aux installations classées du 19 juillet 1976, qui a institué "l'étude de dangers". Ce texte, modifié par le décret n° 94-484 du 9 juin 1994, met l'accent à la fois sur les dangers que peut présenter une installation et sur les moyens propres à réduire la probabilité des accidents ainsi que leurs effets. L'étude de dangers précise aussi les moyens de secours dont l'exploitant dispose, ou s'est assuré le concours.

Par la suite, la directive européenne 82/501 du 24 juin 1982, dite "directive Seveso", traitant des risques majeurs présentés par certaines activités industrielles, ainsi que d'autres conventions internationales, ont marqué l'attention de plus en plus soutenue portée par les pouvoirs publics à l'étude de dangers, désignée suivant les cas des termes de "notification" ou de "rapport de sûreté".

Objectifs de l'étude de dangers

Réalisée sous la responsabilité de l'exploitant, l'étude de dangers annexée à une demande d'autorisation ou d'approbation donne l'occasion, à l'industriel, d'exposer les dangers liés aux installations et les risques qu'elles occasionnent pour l'environnement et la sécurité des populations, de justifier les mesures propres à limiter ces risques, et de préciser les moyens de secours disponibles pour combattre les effets éventuels d'un sinistre.

Lors de l'enquête publique et des consultations administratives, l'étude de dangers constitue un support de l'information du public, des élus et de l'administration. Il est donc souhaitable que, tout en répondant aux exigences du vocabulaire technique, ce document reste suffisamment clair pour être accessible aux non-spécialistes.

Enfin elle constitue une référence technique pour l'inspection des installations classées chargée d'établir un projet de prescriptions techniques réglementant le fonctionnement de l'installation, projet qui sera soumis à l'avis du conseil départemental d'hygiène, avec l'ensemble du dossier.

Plus généralement l'étude de dangers sert de référence à l'ensemble des mesures susceptibles :

- de réduire la probabilité des accidents, ou d'en limiter la gravité, lorsqu'ils surviennent malgré tout, par la mise en application des modalités
- d'exploitation appropriées, la mise en place de dispositifs techniques de sécurité, la sensibilisation et la formation du personnel.
- de renforcer la protection des populations, par des règles d'implantation des unités dangereuses, et l'adaptation des documents d'urbanisme ;
- de développer une information préventive active des populations ;

- de mettre en place les moyens de secours par l'élaboration du plan d'opération interne à l'entreprise (P.O.I.) et du plan particulier d'intervention à l'extérieur de l'établissement (P.P.I.).

Champ d'application de l'étude de dangers

L'étude des dangers est obligatoire pour toutes les installations classées soumises à autorisation (Décr.21 sept.77, art. 3.5°)

Elle est obligatoire également pour toutes les installations nucléaires de base (Décret du 11 décembre 1963, art. 3.5°) et pour les autres installations fixes et localisées qui font l'objet d'un plan particulier d'intervention :

- stockages souterrains de gaz toxiques ou de gaz comprimés et liquéfiés,
- grands aménagements hydrauliques,
- lieux de transit et d'activités présentant des dangers ou des inconvénients graves.

Les développements qui suivent ne concernent que les installations classées soumises à autorisation.

Contenu de l'étude de dangers

Le contenu de l'étude de dangers pour les installations classées a été précisé par l'article 35 du décret du 21 septembre 1977 et la circulaire du 28 décembre 1983.

• Les éléments constitutifs de l'étude de dangers

L'étude de dangers expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident, et justifie les mesures propres à en réduire la probabilité et les effets. Le contenu de cette étude doit donc être en relation avec l'importance des dangers de l'installation et de conséquences prévisibles en cas de sinistre.

Elle doit comporter :

- un recensement exhaustif, et une description des situations accidentelles susceptibles de survenir, tant d'origine interne qu'externe (chute d'avion, etc.) ;
- une évaluation de la nature et de l'extension des conséquences des accidents éventuels sur les populations concernées et sur l'environnement ;
- la justification des mesures prises pour prévenir l'apparition des accidents et pour en limiter les conséquences ;
- le recensement des moyens de secours publics portés à la connaissance de l'exploitant, et l'inventaire des moyens de lutte privés disponibles en cas d'accident ;
- les informations destinées à permettre l'élaboration éventuelle du plan d'opération interne de l'établissement (P.O.I.) ;
- tous les éléments de base indispensables aux autorités publiques pour l'élaboration d'un P.P.I. pour les installations les plus dangereuses.

- La mise à jour de l'étude de dangers

L'étude de dangers fait l'objet d'une mise à jour régulière. Les installations soumises à autorisation et donc à une étude de dangers doivent réactualiser leur étude de dangers au moins tous les cinq ans. Chaque extension de l'installation fait l'objet d'une nouvelle étude. Le préfet peut, par arrêté complémentaire, demander une révision complète de l'étude de dangers.

Installations autorisées et études de dangers

C'est au regard de l'étude de dangers et de son examen par l'inspection des Installations classées que le préfet, sur proposition de cette inspection et après avis du conseil départemental d'hygiène, impose, par arrêté, les spécifications qu'il juge nécessaires à la prévention et la maîtrise des risques.

Analyse critique et étude de sûreté

- L'analyse critique

Lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie, le préfet peut exiger, à tout moment de la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation, la production aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières. Celles-ci doivent être effectuées par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration (Décr.21 sept.77, art.3, avant-dern. et dern. al.).

- L'étude de sûreté

L'analyse critique de l'étude de dangers conduit à l'étude de sûreté prévue par la circulaire du 28 décembre 1983, par référence aux dispositions pertinentes de la directive "SEVESO".

L'étude de sûreté est composée :

- du rapport de sûreté réalisé par l'industriel : c'est une étude de dangers approfondie qui apporte la justification des mesures prises sur le plan de la sûreté.
- de l'analyse critique de ce rapport par un organisme tiers expert.

Les conclusions en sont remises à l'administration. Une fois en possession des observations et informations complémentaires fournies par le demandeur, l'administration, par arrêté préfectoral (initial ou complémentaire), fixe les prescriptions adaptées à la bonne prévention des risques en cause.

L'audit de sûreté

La pratique des audits de sûreté, initiée lors du comité interministériel de la qualité de la vie du 22 décembre 1982, vise à permettre un examen approfondi de certaines installations classées, en vue de la prévention des risques pour les populations et l'environnement.

Demandé à l'industriel par arrêté préfectoral, sur proposition de l'inspection des installations classées, l'audit consiste en une visite (ou plusieurs) des installations, réalisée par un organisme tiers agréé.

A partir du document de synthèse et en possession des observations et informations complémentaires fournies par l'exploitant, l'inspection des installations propose le cas échéant des prescriptions adaptées à la bonne prévention des risques en cause à instituer par un arrêté préfectoral complémentaire.

c) Procédures de gestion des risques et de suivi des installations

« Si la sélection du risque est une affaire de société, la gestion du risque est un problème d'organisation » André Beauchamp

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et son décret d'application du 12 octobre 1977 ne se contentaient pas seulement de soumettre les installations désireuses de s'implanter à une procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Des mesures de gestion des risques sont en effet prévues dans les textes de loi. De même, il existe un suivi des installations classées et notamment des mesures d'inspection et de contrôle des installations.

Mesures de protection : mettre au point des plans d'urgence

L'étendue des dommages dépend en grande partie de la gestion des urgences. Plus les agents sont efficaces et plus leurs interventions sont réussies, moins il y a de dommages. L'organisation et la préparation des parties impliquées et les stratégies qui assurent la coordination des opérations sont donc des éléments cruciaux quant à l'efficacité des interventions.

• Le plan d'opération interne (P.O.I)

La directive communautaire n° 82-501 du 24 juin 1982, dite directive "Seveso", a fait obligation, aux établissements présentant des risques importants, de prévoir l'organisation des secours en cas de sinistre.

Mais déjà en France, le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié avait énoncé :

- en son article 3°/5, l'exigence pour toute autorisation d'installation classée, d'une étude de dangers exposant les dangers que pourrait présenter l'installation concernée en cas d'accident, et justifiant les mesures propres à réduire la probabilité d'un tel accident,
- et en son article 17, al.5, l'obligation d'établir un plan d'opération interne (P.O.I.), en cas de sinistre.

Selon ce dernier article, le P.O.I. définit "les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires que l'exploitant doit mettre en œuvre pour protéger le personnel, les populations et l'environnement".

Le décret de 1977 étant le support réglementaire des P.O.I., **toutes les installations classées soumises à autorisation peuvent se voir imposer**, en fonction des risques qu'elles présentent, **la réalisation d'un plan d'opération interne**, après consultation des services départementaux d'incendie et de secours (S.D.I.S.), par application de l'article 17 de ce texte.

Cette disposition doit, en premier lieu, être imposée aux exploitants des installations présentant les risques les plus importants, et notamment de celles qui font l'objet d'un P.P.I., ainsi que, sur proposition de l'inspection des installations classées, de celles qui présentent un risque particulier par la nature de leurs activités ou de leur voisinage.

Toutefois l'article 1.3 de l'instruction interministérielle du 12 juillet 1985 vise plus particulièrement les installations relevant de la "Seveso" : c'est au préfet (sur proposition de l'inspection des installations classées) qu'il appartient d'établir la liste de ces établissements, en fonction de sa connaissance des risques et de la situation locale.

Ensuite l'établissement du P.O.I. est rendu obligatoire par arrêté préfectoral.

Le P.O.I. est rédigé par l'exploitant, sous sa responsabilité, en vue de définir les réactions à avoir immédiatement après l'accident pour protéger les travailleurs, les populations et l'environnement immédiat, ainsi que pour mettre rapidement l'installation dans un état de sûreté acceptable. Ce P.O.I. peut être imposé à l'exploitant à l'occasion de chaque modification des installations ou de leurs conditions d'exploitation.

L'élaboration du P.O.I. implique la concertation entre l'exploitant et les services publics ou organismes privés concernés, notamment le cabinet du préfet, la direction départementale de la protection civile, le service départemental d'incendie et de secours (qui a préalablement été appelé à donner au préfet son avis sur l'opportunité d'imposer le P.O.I., en application de l'article 17 du décret du 21 sept. 1977), l'inspection des installations classées, le maire, la commune, les industriels intéressés, etc.

Il faut bien sûr une mise à jour régulière, condition première de l'efficacité du P.O.I. en cas de sinistre, notamment en cas de modification des conditions d'exploitation.

Le P.O.I. établit plusieurs scénarios d'accidents et indique dans chaque cas les conditions du scénario et les consignes et dispositions à prendre en cas de sinistre. Le P.O.I. s'articule avec le plan particulier d'intervention (P.P.I.) et les mesures externes à prendre éventuellement, en anticipation du P.P.I.. La mise en application du P.O.I. doit être coordonnée avec celles du plan particulier d'intervention externe (P.P.I.) et éventuellement du plan de secours spécialisé (P.S.S.). A cet effet les mesures d'urgence incombant à l'exploitant pour la protection immédiate des populations voisines doivent être définies dans le P.P.I. et le P.S.S.

Le P.O.I. comporte des dispositions permettant de réaliser l'alerte des responsables et, dans certains cas, l'information opérationnelle des populations en cas d'accident.

De plus, lors du sinistre, le chef d'entreprise ou son délégué a la responsabilité d'informer les maires du déclenchement du P.O.I., selon les procédures appropriées prévues. En cas d'accident, l'exploitant assure, à l'intérieur des installations, la direction des secours, jusqu'au déclenchement éventuel du P.P.I. par le préfet.

- Le plan particulier d'intervention (P.P.I.)

Le plan particulier d'intervention (P.P.I.) constitue une catégorie spécifique parmi les différents plans d'urgence prévus par la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile. Ce plan concerne l'organisation des secours en cas d'accident très grave, dont les conséquences débordent ou risquent de déborder largement le cadre d'une usine, et ce en vue de la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Les dispositions opérationnelles des P.P.I., et notamment les zones à l'intérieur desquelles elles s'appliquent, découlent donc étroitement de l'analyse de l'étude des dangers, voire du P.O.I., établis par l'industriel pour ce qui concerne les installations classées, en vue de protéger l'environnement (loi 76-663 du 19 juillet 1976).

Les établissements faisant l'objet d'un P.P.I. sont définis dans le décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence. La plupart des sites comportant au moins une installation nucléaire de base ainsi que les installations classées (activités et seuils des produits dangereux détenus) visées par la directive européenne Seveso doivent en outre comporter un P.P.I.. Il faut noter que le P.P.I. peut concerner soit un établissement, soit une zone industrielle ou un ensemble d'établissements. On y trouve des principes généraux d'intervention et des dispositions de détail.

Le P.P.I. comporte l'indication du risque ou groupe de risques pour lequel il est établi, et indique notamment la nature des contre-mesures prévues pour la protection des populations ainsi que le périmètre dans lequel elles s'appliquent. Il précise les missions respectives de l'État et des collectivités locales, ainsi que les modalités de concours des personnes ou organismes privés appelés à intervenir.

Il définit les missions et actions des différents acteurs de l'organisation des secours, et, à ce titre, les **mesures incombant à l'exploitant** pour le compte de l'autorité de police. (décret n° 88-622, art. 7, 5°):

- alerte des populations ;
- interruption de la circulation ;
- interruption des réseaux publics.

Les frais entraînés par la mise en place et l'entretien de ces dispositifs incombent intégralement à l'exploitant ou au groupe d'exploitants intéressés. Toutefois les collectivités locales ou d'autres organismes intéressés pourront, s'il le veulent bien, en assumer une partie.

Le plan particulier d'intervention est réalisé par le préfet, en liaison avec les autorités, services et organismes compétents (protection services départementaux d'incendie et de secours, directions régionales de l'industrie et de la recherche,...). Le préfet, lors de l'élaboration, prend avis du (des) maire(s) ainsi que de(s) (1')exploitant(s) concernés. Après quoi, il arrête le P.P.I. et le leur notifie. Enfin, le préfet organise la publicité concernant les dispositions du P.P.I. et fait établir, avec l'exploitant, des brochures sur les consignes destinées aux habitants de la zone d'application du plan.

C'est le préfet qui déclenche le P.P.I., et les opérations de secours se dérouleront sous son autorité : **ainsi, la direction des secours - placée sous l'autorité de l'exploitant dans le cadre d'un P.O.I. - incombe-t-elle, ici, à la puissance publique.**

Une **réactualisation du P.P.I. doit être effectuée tous les 5 ans** (Décr. 6 mai 1988, art. 4).

La prévision de plans d'urgence concourt au contrôle du risque car l'adoption de mesures d'urgence permet de limiter les dommages potentiels. Limiter les dommages d'un accident est une façon de réduire le risque. L'élaboration de ces plans intervient au moment des demandes d'autorisation. Cependant, la seule mise au point de ces plans d'urgence ne permet pas d'acquiescer un niveau de risque optimal. Il faut pour cela s'assurer que les installations sont effectivement conformes aux prescriptions qui ont été faites lors des demandes. Il existe alors des procédures de contrôle et de suivi des installations.

Contrôle et suivi des installations

Les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations classées, à autorisation ou déclaration, peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation ou déclaration, à la seule condition que l'exploitant se soit fait connaître du préfet dans l'année suivant la publication du décret (loi 1976 mod., art.16). Elles sont alors soumises aux mêmes contrôles que les autres installations classées, et notamment, en ce qui concerne certaines installations, au contrôle périodique prévu par la loi. En ce qui concerne les procédures de contrôle, la législation française ne fait donc pas de différences en fonction de la date de mise en service de l'établissement.

- L'inspection des installations classées

Certaines catégories d'installations, soumises à déclaration ou à autorisation, définies par décret en conseil d'État, **peuvent être soumises à l'obligation de contrôles périodiques** aux frais de l'exploitant, pour permettre à ce dernier de s'assurer que ses installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation (Loi 2 février 1995, art. 10-2).

De plus, les installations soumises à autorisation et donc à une étude de dangers doivent **réactualiser leur étude de dangers au moins tous les 5 ans.**

Elles doivent de plus, conformément à la directive Seveso **II être inspectées une fois par année** par les États membres.

Le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (D.R.I.R.E.) est chargé, sous l'autorité du préfet de département, de l'organisation de l'inspection des installations classées. Les inspecteurs des installations classées sont des cadres techniques désignés par le préfet sur proposition du D.R.I.R.E. et relevant :

- de la D.R.I.R.E. ;
- de la direction départementale de l'équipement (D.D.E.) ;

- des services vétérinaires de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F) ;
- et de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.) (Décr.1977, al. 33, al.2).

Le préfet peut également désigner, sur proposition du D.R.I.R.E., et sous certaines conditions, des cadres techniques appartenant à d'autres services de l'État. A Paris et dans les départements de la "petite couronne", les cadres techniques de la préfecture de police peuvent également être désignés.

Les personnes chargées de l'inspection des installations classées sont assermentées et astreintes au secret professionnel. Elles peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance.

- Les sanctions administratives

En cas d'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée et indépendamment des poursuites pénales, le préfet peut prendre un certain nombre de mesures administratives appropriées, après mise en demeure (exécution d'office des mesures imposées, obligation pour l'exploitant de consigner une somme garantissant l'exécution des travaux nécessaires, suspension du fonctionnement de l'installation) (Loi 1976 mod., art.23).

Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation appropriée, le préfet met en demeure l'exploitant de régulariser sa situation (Loi 1976 mod., art.24, al.1). Le préfet peut également suspendre l'exploitation de l'installation, par arrêté motivé jusqu'à la régularisation.

Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser, ou si sa demande d'autorisation est rejetée, le préfet peut ordonner la suspension, la suppression ou la fermeture de l'installation (Loi 1976 mod., art.24, al.2).

S'il apparaît qu'une installation classée présente des dangers ou inconvénients non connus au moment de la déclaration, le ministre peut ordonner la suspension de son exploitation pendant le délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures propres à faire disparaître ces dangers ou inconvénients (Loi 1976 mod, art. 15, al.1). Cette règle existait au niveau français mais n'apparaissait pas dans la directive Seveso de 1982. Un point novateur de la directive Seveso II concerne l'introduction de dispositions permettant d'interdire le fonctionnement d'un établissement en cas de risque imminent d'accident majeur. (Il existe une disposition semblable au Québec, art.70.1 de la Loi sur la Qualité de l'Environnement). Cette sévénisation qui confère plus de pouvoir aux autorités en charge de l'inspection est largement transcrite en droit français. Elle méritait d'être reprise compte tenu des objectifs de sécurité définis par la directive.

Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou des inconvénients graves, le préfet, après avis du maire et de la commission départementale consultative compétente, met l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou inconvénients dûment constatés (Loi 1976 mod, art. 26).

En cas de défaut de régularisation, le préfet peut ordonner la fermeture.

C) Un exemple : le tunnel du Somport

Cette partie va illustrer la procédure d'évaluation d'impacts sur l'environnement dans le cas français, et essentiellement le rôle de la participation du public dans le processus. Elle mettra aussi en évidence la difficulté d'intégrer le risque dans le processus d'élaboration d'un projet.

Le cas d'étude proposé concerne un aspect particulier de la liaison autoroutière Franco-Espagnole à travers les Pyrénées et plus précisément, le segment de route se trouvant sous la montagne appelé le tunnel du Somport.

C'est un sujet très controversé (il l'est toujours actuellement) et les enquêtes publiques ont joué un rôle déterminant dans l'avancement du projet.

a) le déroulement du projet

Introduction

Ce projet d'infrastructure n'est pas récent. En effet, depuis 1986, l'idée d'une liaison souterraine entre la France et l'Espagne a été largement débattue afin de classer la Route Nationale française (RN 134) itinéraire européen E7.

En 1989, la Direction Départementale de l'Équipement (D.D.E.) de Pau a publié une brochure sur la "modernisation de la portion routière Pau-Saragosse".

Les deux villes sont reliées, d'une part, par la Route Nationale 134 en France et, d'autre part, par la Nationale 330 en Espagne, laquelle traverse la Vallée d'Aspe, le Col du Somport et la Vallée de Canfranc.

Parallèlement à la route et franchissant le Col par tunnel ferroviaire, existe une voie ferrée entre Oloron et Canfranc qui a été fermée à partir de 1972.

Le projet routier consistait donc à créer une autoroute dans la partie de plaine entre Pau et Oloron, à élargir et rectifier la RN 134 dans la vallée d'Aspe, à creuser un tunnel routier sous le Col du Somport, et à mettre à deux fois deux voies la portion routière espagnole jusqu'à Saragosse.

Cet aménagement permettant, selon ses concepteurs et promoteurs, de multiplier par trois le trafic routier et par dix le trafic poids-lourds sur cet axe.

Les 8.6 Kilomètres (6.4 Miles) de tunnel ainsi proposés à travers la vallée d'Aspe ont été considérés comme un élément vital à la mise en oeuvre de la nouvelle liaison autoroutière qui a, pour objectif prioritaire, de relier la ville de Pau, dans le Sud-Ouest de la France, à la ville de Saragosse, dans le Nord-Est de l'Espagne.

En 1990, le Conseil des douze ministres des transports de la Communauté Européenne inscrit le Somport avec l'axe routier E7 sur la liste des sept grands projets d'infrastructure.

La construction du tunnel routier au col du Somport est enfin soumise à un accord entre la République française et le Royaume d'Espagne (25/04/1991), lequel voit sa ratification autorisée par les assemblées Parlementaires respectives de deux pays (pour la France, c'est la loi du 21 décembre 1991).

C'est, finalement, le 31 janvier 1992 que le Président François Mitterand ratifie le traité entre la France et l'Espagne.

Dès le début de sa conception, l'ensemble du projet a été critiqué par de nombreuses organisations (à titre d'exemple, France Nature Environnement en a été le plus farouche détracteur), en raison de ses multiples atteintes à l'environnement humain et naturel dans cette fragile vallée montagnarde (en particulier, le tunnel aurait pour conséquence de menacer l'une des dernières zones d'habitation de l'Ours des Pyrénées).

Certaines associations proposent alors, comme solution alternative, la réouverture de la ligne ferroviaire, en raison de coûts largement inférieurs (certains parlent de dix fois moins), de la pratique des transports combinés, etc.

Aspects juridiques

L'opposition au projet de construction du tunnel du Somport a pris place, au moment de procédure administrative de "déclaration d'utilité publique" (D.U.P.), laquelle est une étape administrative nécessaire pour l'autorisation des projets d'infrastructure en France, et aussi après le début des travaux.

En schématisant à l'extrême, la D.U.P. comporte trois étapes :

- l'expropriant doit établir un **dossier d'enquête** qui a pour objet de justifier l'opération, en faisant apparaître son caractère d'utilité publique, et d'informer les administrés sur ses caractéristiques principales, son coût et ses incidences pour la propriété. Ce dossier est constitué de:
 - une notice explicative
 - le plan de situation
 - le plan général des travaux
 - les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants
 - l'appréciation sommaire des dépenses
 - l'étude d'impact (ou notice d'impact)
 - une évaluation socio-économique
- une **enquête publique** préalable à la déclaration d'utilité publique :

Cette enquête publique est toujours prescrite par arrêté préfectoral et est conduite par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête.

Il s'agit donc de la même procédure que dans le cadre d'une demande d'autorisation pour une installation industrielle. L'arrêté préfectoral doit comporter les mentions suivantes :

- le commissaire-enquêteur ou les membres de la commission d'enquête
- l'objet de l'enquête
- sa durée
- les heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations

Le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le préfet et sous le contrôle du tribunal administratif territorialement compétent. Un avis au public doit être publié huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci

dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le (ou les) département(s) concerné(s). Cet avis d'enquête doit être également affiché dans toutes les communes désignées par le préfet.

Durant la durée de l'enquête, le public peut faire toutes les observations, qu'il juge nécessaires, sur un registre d'enquête ou bien en référer directement au commissaire-enquêteur ou à la commission d'enquête.

A la fin de l'enquête publique (d'une durée moyenne d'un mois), le commissaire-enquêteur (ou la commission d'enquête) dépose (dans le délai moyen d'un mois après la clôture de l'enquête) des conclusions motivées qui doivent refléter son point de vue personnel sur le projet d'utilité publique en question. Ses conclusions peuvent être favorables (toutefois, pouvant être assorties de réserves ou de conditions) ou défavorables. Ce rapport d'enquête est rendu public et est déposé à la mairie de la commune où s'est déroulée l'enquête, dans les sous-préfectures et préfectures des départements où se trouve la commune.

- la troisième, et dernière, étape est la **déclaration d'utilité publique**, elle-même, qui est en principe prononcée par décret du premier ministre après avis du Conseil d'Etat.

Les exceptions à ce principe sont très limitées (décret simple pour les opérations secrètes intéressant la défense nationale; arrêté du (ou des) ministre(s) concerné(s) pour opérations poursuivies en vue de l'installation des administrations centrales... ; arrêté conjoint des préfets pour les opérations concernant des immeubles situés sur le territoire des deux départements ; arrêté préfectoral dans toutes les autres hypothèses).

La D.U.P. peut être annulée par le Conseil d'Etat si elle a été déclarée par décret ou par le tribunal administratif si elle résulte d'un arrêté préfectoral.

En dépit de cette opposition marquée et ouverte, la D.U.P. a pris place du 8 octobre 1990 au 16 novembre 1990 et l'arrêté de D.U.P. publié le 13 août 1991, suivant les conclusions favorables de la commission d'enquête.

En septembre 1991, les travaux du tunnel ont commencé. Au même moment, le 4 septembre 1991, **France Nature Environnement introduit une double requête: sursis à exécution et demande en annulation de l'arrêté préfectoral.**

Le président du tribunal administratif de Pau a rejeté la demande de sursis à exécution le 22 octobre 1991, confirmant ainsi une pratique judiciaire habituelle et malheureuse en matière de travaux publics. Concernant le recours en annulation, les associations ont proposé de nombreux moyens de légalité externe. Parmi ces différents moyens, le tribunal administratif de Pau, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement REY, n'a retenu que l'argument de **l'insuffisance de l'étude d'impact** au regard des exigences de la directive européenne 85/337 et a annulé l'arrêté préfectoral de D.U.P. le 2 décembre 1992 .

Le tribunal a précisé que la directive européenne 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement nécessite une étude d'impact "pour identifier, décrire et évaluer les effets directs et indirects d'un projet" sur des éléments tels que la faune, le sol, l'eau l'air et le paysage.

Le tribunal a également précisé que bien que le décret français du 12 octobre 1977 définissant les éléments nécessaires à une étude d'impact environnementale n'ayant pas été

modifié depuis l'adoption de la directive européenne, son "imprécision" par omission (des effets indirects) "n'apparaissait pas incompatible avec la directive précitée" et qu'il y avait lieu "de l'interpréter à la lumière du texte européen de portée supérieure".

Malheureusement le tribunal administratif de Pau a rejeté un très important moyen concernant le problème du tronçonnement des études d'impact et des enquêtes publiques.

En effet, les associations désiraient démontrer que l'infrastructure routière était un seul et même projet de Pau à Saragosse bien que la présentation faite au public avait été le résultat de tronçonnages des études d'impact et enquêtes publiques (l'autoroute Pau-Oloron, les quatre sections de la RN 134 dans la vallée d'Aspe et enfin le tunnel).

De ce fait, les défenseurs de l'environnement considéraient que l'information du public n'avait pu être complète et transparente.

Le commissaire du gouvernement a donc proposé, dans ses conclusions, une requalification du projet général par le tribunal mettant l'accent sur "l'homogénéité du projet en site de montagne".

Le tribunal n'a pas retenu ce moyen pour annuler la D.U.P..

Après l'annulation de l'arrêté préfectoral, le projet n'a pas été stoppé et **une nouvelle procédure administrative a été engagée.**

Le 21 avril 1993, les ministres de l'Equipement et de l'Environnement de l'époque décident de relancer l'enquête publique et de publier le rapport des experts sur les effets induits, sur lequel elle se fondera.

Entre le 11 mai 1993 et le 11 juin de la même année, la **nouvelle enquête publique** s'est déroulée et la commission d'enquête a formulé des conclusions favorables à la seconde D.U.P..

Le 21 septembre 1993, la section des Travaux Publics du Conseil d'Etat transmet au gouvernement un avis favorable à la D.U.P..

Le 18 octobre 1993, le Premier Ministre signe le décret d'utilité publique.

Le 20 décembre 1993, le Conseil d'Etat reçoit quatre pétitions provenant de multiples associations désirant obtenir, de sa part, l'annulation du décret.

Le 23 octobre 1995, le Conseil d'Etat rejette toutes les requêtes en annulation de la D.U.P. et légalise définitivement la construction du tunnel du Somport.

Les arguments des associations contre une décision qui ne prenait pas en considération les textes de loi les plus récents (Décret du 25/02/1993 modifiant le décret du 12/10/1977 , la Convention ESPOO du 25/02/1991, etc.) n'ont pas été retenus.

Conclusion

Quoi qu'il en soit aujourd'hui, le tunnel du Somport est en cours de construction bien que de nombreux problèmes et questions restent posés :

En 1999, quand le tunnel sera opérationnel, seulement 22.6 kilomètres d'autoroute (49%) seront réalisés du côté français, 6.5 kilomètres (14%) encore en construction et 16.8 kilomètres (37%) ne seront pas réalisés voire programmés...

De ce fait, l'ensemble des travaux ne pourra être achevé avant 2012 ou 2014.

La dernière estimation financière de l'ensemble des travaux, en 1997, chiffrait le coût total de réalisation à 950 Millions de Francs (le coût initialement chiffré était de 450 millions de francs...).

b) l'enquête publique de 1993

Après l'annulation de la déclaration d'utilité publique par le tribunal administratif de Pau le 2 décembre 1992, Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, et Michel Barnier, ministre de l'Environnement, décident de relancer l'enquête publique. Une nouvelle enquête publique s'est donc déroulée du 11 mai au 11 juin 1993.

Le Président du Tribunal administratif, vu la demande du Préfet des Pyrénées-Atlantiques du 6 avril 1993 tendant à la désignation d'une commission d'enquête pour procéder à l'enquête préalable à la réalisation des travaux de construction du tunnel du Somport et de sa voie d'accès sur le territoire des communes d'Urdos et de Borce, a désigné le 8 avril 1993 M. Pierre Blondel comme président et Mlles Françoise Dissard et Solange Bourgade comme commissaires enquêteurs.

Par arrêté préfectoral du 20 avril 1993 publié au recueil des actes administratifs le 22 avril 1993, l'enquête publique s'est déroulée du 11 mai au 11 juin 1993.

Publicité

L'enquête a fait l'objet des mesures de publicité suivantes:

- Avis au public dans deux journaux nationaux et dans trois journaux locaux diffusés dans tout le département, au moins quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les mêmes conditions dans les huit premiers jours de celle-ci. Il s'est agi :

- . du Monde des 25-26 avril 1993 et 14 mai 1993
- . des Figaro des 26 avril et 14 mai 1993
- . de l'Eclair des Pyrénées des 26 avril et 14 mai 1993
- . de la République des Pyrénées des 26 avril et 14 mai 1993
- . de Sud-Ouest Béarn et Soule des 26 avril et 14 mai 1993
- . de Sud-Ouest Pays Basque des 26 avril et 14 mai 1993

- Quinze jours avant l'ouverture de l'enquête et durant toute sa durée, publication par voie d'affiche du même avis à la Préfecture de Pau, la Sous-Préfecture d'Oloron et dans chacune des trois communes concernées. Les certificats d'affichage ont été joints à chacun des registres d'enquête.

- Le même avis a été affiché au voisinage du futur ouvrage.

Le dossier d'étude d'impact a été communiqué à la presse locale qui l'a publié dans sa quasi intégralité.

Les documents mis à la disposition du public étaient :

- Un dossier d'enquête visé par un membre de la commission. Chacun des cinq dossiers était constitué par un cahier (présentation à l'italienne) comportant les chapitres suivants:
 - A. Plan de situation (au 1/3 000 000ème)
 - B. Notice : Notice explicative (choix du tracé notamment), Caractéristiques des ouvrages, Appréciation sommaire (ou estimation ou appréciation succincte) des dépenses, Informations juridiques et administratives
 - C. Plan général des travaux (1/10 000ème)
 - D. Etude d'impact :
 - Etudes préalables au choix du projet soumis à enquête
 - Analyse du projet présenté à l'enquête
 - Appréciation des impacts en vallée d'Aspe
 - Résumé non technique et analyse des méthodes

Aucune étude de dangers n'a été réalisée. Seule une rubrique « risques naturels » existe dans l'étude d'impact, envisageant les risques de glissement de terrain et les risques d'avalanche.

- Un document annexe permettant d'apprécier l'impact des différents fuseaux de variantes envisagées pour une éventuelle bretelle autoroutière Pau-Oloron.
- Un registre d'enquête paraphé par un membre de la commission.

Déroulement de l'enquête

La commission, après avoir procédé à l'examen du dossier, s'est rendue sur les lieux jusqu'à Jaca. Elle a pris contact avec les représentants des services de l'Etat (Préfet, Direction Départementale de l'Équipement, membres du GREF, Bâtiments de France), le Président et le Directeur du Parc des Pyrénées ainsi qu'avec les élus concernés, dont le Président du SIVOM d'Accous.

Elle a pris connaissance du rapport dit "rapport des experts" de mars 1993, de la Charte de protection des Pyrénées de 1988 élaborée par la commission interrégionale des associations de protection des Pyrénées, ainsi que des rapports du conseil d'administration du Parc national des Pyrénées.

La commission s'est tenue à la disposition du public aux jours et heures fixés pour les permanences et s'est entretenue avec 32 visiteurs, y compris les représentants d'associations, notamment les signataires du Manifeste du 26 mai regroupant environ 70 000 adhérents, et les représentants du WWF France (Fonds mondial pour la nature), porteurs d'une pétition de 64 000 signatures dont 2 000 provenant de Suisse.

Sur les registres ont été consignées 306 remarques. 1435 lettres y ont été annexées auxquelles doivent s'ajouter 4 pétitions, le plus souvent sous forme de lettres photocopées reprenant les mêmes textes ou traitant des mêmes sujets sans argumentation différente pour chacune d'elles.

A la fin de l'enquête les registres clôturés par les maires des communes concernées, par le Sous-Préfet d'Oloron ou par le Préfet suivant les lieux, ont été adressés aussitôt au Président de la commission d'enquête avec leurs annexes.

Analyse des observations

L'analyse des observations fait apparaître une adhésion incontestable de la plupart des habitants de la vallée au projet de tunnel, ainsi que de la quasi-totalité des élus du département. Certaines oppositions locales, très minoritaires, expriment moins un désaccord de fond sur le principe de cet ouvrage d'art que des réticences nourries par des rumeurs contradictoires sur les nuisances supposées d'une route nationale dont les aménagements sont soupçonnés de conduire à un projet hypothétique d'autoroute en vallée d'Aspe.

De même, le fait d'avoir annexé à l'étude d'impact du tunnel certaines réflexions préparatoires aux tracés possibles d'une éventuelle autoroute Pau-Oloron a nourri une inquiétude chez certains propriétaires de cette région qui redoutent une atteinte future à leurs patrimoines privés. En effet, de nombreuses personnes n'ont pas fait la distinction entre la nouvelle étude d'impact comportant notamment l'appréciation des effets directs et indirects du programme Pau-Somport et le projet bien délimité soumis à l'enquête publique. De ce fait, elles ont posé des questions ou présenté des observations qui ne concernaient pas l'enquête.

Les oppositions émanent très largement de personnes extérieures à la vallée, qui n'ont pour la plupart vraisemblablement pas pris connaissance du dossier. Elles sont contrebalancées par une mobilisation locale et régionale également très importante.

- Arguments favorables

Sur le plan économique, l'intérêt d'une liaison transpyrénéenne a été abondamment souligné pour l'ensemble de la région, ainsi que tous les avantages micro-économiques qui pourront en découler pour le désenclavement d'une vallée en voie de dépeuplement. Il est notamment attendu de cette liaison plus rapide avec l'Espagne un développement du "tourisme vert", un accroissement des liens avec l'industrie espagnole ainsi qu'une meilleure compétitivité des produits de l'agriculture locale. Beaucoup de décideurs économiques locaux insistent sur les incertitudes pesant sur la planification de leurs investissements du fait du retard apporté aux travaux.

De nombreux intervenants insistent sur l'amélioration importante des conditions de passage en Espagne qu'on peut attendre du tunnel, quelles que soient les conditions atmosphériques, et sur la plus grande sécurité qui en découlera pour les usagers.

Le facteur essentiel du point de vue de la protection de l'environnement réside dans la réduction notable du trafic routier à l'intérieur du Parc national des Pyrénées.

- Arguments défavorables

Les arguments principaux reposent sur les prévisions de trafic. D'une part, certains redoutent une augmentation de trafic pouvant conduire à une obligation d'élargissement de la route nationale dans le futur, allant même jusqu'à des projets d'autoroute. D'autres au contraire contestent la rentabilité future de l'ouvrage compte tenu des évaluations de trafic revues à la baisse.

Des inquiétudes se font également jour au sujet des aménagements futurs de la RN (traitement des enrochements, modification du paysage des berges...), ainsi que sur les modalités du transport de matières dangereuses à travers le tunnel.

Les pétitions mentionnées ci-dessus font état de façon générale de rumeurs sans référence précise aux éléments du projet. Elles manifestent un attachement affectif à la survivance des ours sans allusion au rapport des experts. Indépendamment de la pétition de la WWF, le problème de la survie de l'ours a été très rarement abordé.

Certaines questions juridiques, telles que la non application de la loi LOTI, la non dénonciation des marchés de travaux après le jugement du tribunal administratif, l'absence dans le dossier de pièces complémentaires et d'un examen de la situation en Espagne, ont été soulevées.

- Souhaits exprimés

En ce qui concerne l'existence de la voie ferrée, les témoignages ont fait part de l'émotion que susciterait chez de nombreux habitants de la vallée toute décision de supprimer les emprises de la voie ferrée, compte tenu de son importance historique pour ceux d'entre eux qui ont connu son rôle ou participé à sa construction. Certains souhaitent même sa réhabilitation pour une remise en exploitation.

Un intérêt très vif a été exprimé pour que soient menés parallèlement aux travaux du tunnel et très vite achevés la déviation d'Oloron et les aménagements prévus pour la route nationale 134.

Avis de la commission d'enquête

La commission a considéré que le dossier soumis à enquête contenait tous les éléments d'information prescrits par la réglementation et nécessaires à la bonne compréhension du dossier. Le 7 juillet, la commission d'enquête présidée par Monsieur Pierre Blondel, conseiller maître à la cour des comptes et président du Parc Régional de la Vanoise, donne à l'unanimité un avis favorable à la déclaration d'utilité publique du projet de construction du tunnel du Somport et de sa voie d'accès sur le territoire des communes d'Urdos et de Borce.

Elle recommande :

- que soit apportée la plus grande attention tant sur le plan des programmations et financements que sur celui de la conduite des chantiers, à l'articulation des travaux du tunnel proprement dit avec ceux des aménagements de la RN 134 et du contournement d'Oloron Sainte-Marie, de telle sorte qu'une bonne fluidité du trafic reste assurée pendant et après les travaux.
- que soit apporté le soin le plus attentif à la prise en compte, comme cela apparaît possible dans ces tranches d'aménagement, de la préservation paysagère, archéologique, phonique et faunique de l'environnement.

Quant à la section des Travaux Publics du Conseil d'Etat, elle transmet le 21 septembre 1993 au gouvernement un avis favorable à la déclaration d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique est signée par le premier ministre le 18 octobre 1993.

c) remarques et commentaires

Cette étude du projet du tunnel du Somport illustre la complexité du bon déroulement d'un projet et la difficulté de trouver un accord entre les différentes parties en prenant en compte à la fois les considérations économiques mais aussi les préoccupations environnementales et sociales.

Tout d'abord, l'annulation de la D.U.P. le 2 décembre 1992 par le tribunal administratif de Pau suite au recours de l'association France Nature Environnement montre l'importance des organisations environnementales et plus généralement non gouvernementales dans le système français. Cela veut-il dire que la France accorde une importance accrue à la protection de l'environnement ? On ne peut s'avancer aussi loin. En effet, l'objet de l'annulation de la D.U.P. est l'insuffisance de la procédure d'étude d'impact vis à vis de la directive européenne 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette annulation concerne donc plus la « forme » que le « fond ». Comment se fait-il que le tribunal ait rejeté la demande de sursis à exécution ? Le tribunal administratif considère que la procédure était incomplète mais n'arrête pas les travaux. Cela semble incohérent. Ceci démontre la timidité des tribunaux administratifs en matière de sursis à exécution. Or cette procédure est la seule légale pour obtenir l'arrêt momentané des travaux dans la décision de justice sur leur annulation. Pourtant, en matière de travaux portant atteinte gravement au milieu naturel, le sursis devrait être, sinon systématiquement, au moins plus facilement accordé par les tribunaux administratifs. En effet, le recours n'étant pas suspensif, si les associations gagnent leur procès face à l'administration, il sera trop tard. C'est ainsi, par exemple, que le pont de l'île de Ré a été annulé après sa réalisation ! Peut-être y a-t-il un trop grand décalage entre les décideurs, c'est à dire ceux qui décident ou non de la mise en route ou de l'arrêt des travaux, et de la réalité technique et concrète du terrain. En ce sens, le souci d'intégrer de plus en plus les locaux, le public et les responsables techniques dans les différentes étapes du processus décisionnel apparaît important.

L'étude de l'enquête publique de 1993 fait apparaître très clairement les préoccupations et les problèmes qui ont été soulevés. Ils sont essentiellement de deux ordres : les considérations économiques et les considérations environnementales. Cependant, les préoccupations économiques sont de beaucoup les plus influentes. En effet, comme cela ressort dans l'enquête publique, la plupart des intéressés sont d'accord pour la réalisation du projet pour des raisons économiques. N'y a-t-il pas « sur » estimation des données économiques ? C'est un problème délicat. Mais après l'accident du tunnel du Mont-Blanc, on peut se poser la question : comment se fait-il que les problèmes de risques inhérents à l'utilisation d'un tunnel (possibilité d'incendie par exemple) n'aient même pas été évoqués ? Il n'y a pas encore de culture du risque et la prise en compte des risques technologiques n'apparaît pas clairement dans le processus décisionnel. L'étude de risques dans le cas du tunnel dépasse le cadre d'une étude de dangers industriels classique, en ce sens qu'elle est plus qu'un problème d'ordre technologique. Les risques inhérents à l'utilisation d'un tunnel dépendent beaucoup de la réglementation du transport. Cela illustre le cadre très général dans lequel s'insère un projet d'infrastructure routière.

De plus, les gens ont plus une culture environnementale. Ils sont plus sensibles à ce qui est clairement quantifiable et mesurable, tel le degré de pollution supplémentaire de l'air ou de l'eau que va engendrer l'installation du complexe. Plus particulièrement, la population est plus

sensible à ce qui peut se ressentir, à ce qui est plutôt qu'à ce qui pourrait être. Les événements probabilistes sont moins pris en compte que les événements certains. Mais même au sein des risques, il existe des disparités de considération, les risques naturels ou les risques nucléaires étant par exemple beaucoup plus perçus que les autres risques technologiques. La perception des risques est aussi un problème culturel, historique et social. « Le risque n'est jamais un en-soi. Si nous portons attention à certains risques et non à d'autres, c'est que le milieu nous alerte sur certains risques et pas sur d'autres. » Ceci ouvre en fait le problème de l'information et de la communication sur le risque. Peut-être l'étude de risques apparaît-elle trop « scientifique » et trop abstraite pour que la population y soit réellement sensible. La plupart du temps, ce sont des données peu rationnelles et en aucun cas fondées scientifiquement et économiquement qui voudraient être prises en compte. L'élément culturel et affectif est très important : comment justifier la réouverture de la ligne de chemin de fer pour des raisons historiques?

Cet exemple soulève le problème de l'information et de la communication sur le risque mais aussi du choix des sujets débattus lors de l'enquête publique. Si le problème des risques technologiques n'apparaît pas de lui-même, devrait-on l'imposer? Devrait-on imposer les sujets à débattre en audience publique, ou, du moins, en suggérer certains ?

La culture du risque n'est pas encore dans les esprits de tous.

D) Analyse et critiques

Un contrôle puissant de la part de l'Etat

La description des mesures de déclaration et d'autorisation pour les installations classées fait ressortir le système français comme un système dans lequel la prise en compte de l'environnement et plus spécifiquement la prise en compte des risques technologiques majeurs est considérée avec attention, du moins si l'on se réfère au cadre législatif et pas nécessairement aux faits. Les exigences imposées aux industriels en amont comme en aval de l'implantation de l'installation sont très fortes et garantissent une considération des risques très tôt dans l'avancement du projet. L'Etat exerce un pouvoir de contrôle important. Son ingérence dans l'évaluation et la gestion (contrairement au cas québécois) des risques, renforcée notamment au niveau européen depuis la directive SEVESO II, est le gage d'un minimum de prise en compte des dangers. Ceci apparaît d'autant plus important pour la coordination des plans d'urgence et notamment du plan particulier d'intervention (P.P.I.). La coordination des intervenants est en effet essentielle et doit être servie par une communication efficace, car elle est la seule façon de parvenir à évaluer en tout temps la situation dans son ensemble et permettre à chacun de prendre des décisions éclairées. Cette coordination ne se fait pas facilement de façon volontaire car elle impose le concours de nombreuses instances. Si la coordination optimale des efforts ne peut s'établir par une allocation stratégique des responsabilités et par l'interaction décentralisée des intervenants, il convient sans doute de mandater une entité publique pour la supervision des opérations. Le préfet joue ce rôle dans la législation française.

Dans la procédure d'autorisation, la procédure d'étude de dangers apparaît comme un point fort . Contrairement au système québécois qui n'a pas de « spécialisation risque », le système français permet de mettre l'accent sur l'aspect risques industriels et oblige le promoteur

à envisager cette donnée comme une étape importante dans la conduite de son projet. L'analyse critique de l'étude de dangers permet aussi de s'assurer de la bonne conduite de l'étude de dangers.

En ce qui concerne la gestion des risques et le suivi des installations classées, le système français et plus généralement la législation européenne assure encore une forte participation du gouvernement. L'élaboration du Plan d'Opération Interne et du Plan Particulier d'Intervention obligatoire pour certaines installations classées oblige, là encore, l'industriel à considérer l'élément risque et à conduire une procédure de prévention et de gestion. De plus, la production d'une nouvelle étude de dangers au moins tous les 5 ans ainsi que le contrôle des installations une fois par an obligent l'industriel à réactualiser sa politique de gestion des risques. Le fait que chaque extension des installations requière une nouvelle étude joue dans le même sens.

De plus, la politique d'évaluation d'études d'impacts sur l'environnement essaie d'intégrer de plus en plus la participation du public. Ainsi, la loi française sur la participation du public de 1995 et la directive Seveso II ont élargi considérablement la participation du public dans différentes procédures : accessibilité du public aux informations contenues dans le rapport de l'étude de dangers, mise à disposition du public de l'inventaire des substances dangereuses présentes dans l'établissement. De plus, les plans d'urgences externes sont élaborés en consultation avec le public après transmission de l'exploitant aux autorités compétentes. Concernant les plans d'urgences internes, les représentants du personnel sont consultés pour leur élaboration. Ces dispositions ont conforté les principales prescriptions françaises déjà mises en place. L'avis des locaux, qui sont au contact chaque jour de la réalité « sur le terrain », ne peut être qu'un point positif car il permet de garder un lien avec la réalité pratique et concrète. Dans ce sens, la réalisation des résumés non techniques permet au public de pouvoir agir plus efficacement car maîtrisant mieux l'intégralité des données.

De la nécessité d'agir plus en amont

L'un des points encore faibles de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement concerne pourtant la participation du public. En effet, le public intervient lorsque le projet est déjà bien arrêté puisque l'enquête publique a lieu après la procédure d'étude d'impacts. Le public ne participe pas au niveau des choix alternatifs et n'intervient que lorsque le site est désigné et que, finalement, une bonne partie du projet est déjà figée. Cela provient en fait d'un cadre plus général. L'étude d'impact, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ne permet pas d'appréhender les principales incidences sur l'environnement d'un projet car elle intervient à un stade où le choix du site a été fait. En d'autres termes, il faudrait agir plus en amont. De plus, l'étude d'impact ne comble pas le manque de dialogue en amont de la décision publique.

Certains petits projets ont un faible impact individuel, sinon de proximité immédiate, mais leur concentration dans un territoire limité peut excéder la capacité de charge des milieux et dégrader de manière dramatique les ressources. L'étude d'impact, même associée à un mécanisme d'autorisation individuelle, est ici impuissante. Mais on pourrait dire tout autant que l'étude d'impact actuelle est inapte à éclairer l'implantation d'un projet industriel ou touristique, car elle intervient à un stade où le choix du site a déjà, en réalité, été fait. De même, elle est inapte à justifier le choix d'un parti autoroutier plutôt que d'un parti ferroviaire pour relier deux villes, car c'est une question de politique des transports : l'étude d'impacts permet seulement de comparer, et encore, des variantes de tracés.

Les procédures de prise en compte de l'environnement sont en effet localisées en aval des processus de décision ; les investissements intellectuels sont surtout concentrés à maîtriser les conséquences de choix opérés en amont, à « réparer » en quelque sorte, alors qu'il conviendrait de prévenir.

L'information et la communication sur le risque

De plus, comme il l'a été souligné dans l'étude de cas du tunnel du Somport, le problème de l'information et de la communication sur le risque demeure important. Cela rejoint les remarques formulées dans le cadre de l'étude de la procédure québécoise.

Pour améliorer sa politique vis à vis des risques, la France a réalisé un appel à proposition de recherche en 1999 afin « d'analyser les méthodes et moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour permettre une meilleure gestion des risques, tant naturels que technologiques, dans le cadre d'une démocratie moderne. »

Les axes et thèmes de recherche principaux portent sur :

- la mesure des risques (notamment sous l'angle économique)
- les conditions et les moyens d'appropriation des risques par les différents acteurs concernés (notamment par les acteurs de la société civile)
- l'organisation de la décision (hiérarchisation des risques, négociation des risques, évaluation)

Ce programme de recherche est établi sur une durée de 5 ans.

III) Les Etats-Unis

A) Historique des mesures législatives en matière d'étude d'impact sur l'environnement et de risques technologiques majeurs

Les Etats-Unis ont été le premier pays à adopter une loi exigeant la prise en compte des préoccupations environnementales dans la prise de décision. C'est en regard de la conscience grandissante des enjeux environnementaux que le public pressa le Congrès américain d'adopter une politique environnementale portant sur la pollution et la gestion des ressources qui transcende les lois. En réponse à cette requête, le Congrès a proposé le **National Environmental Policy Act (NEPA)**, qui fut adopté le **22 décembre 1969** et sanctionné le 1^{er} janvier 1970. Les membres du Congrès ne se doutaient probablement pas à l'époque que le NEPA serait le précurseur d'un mouvement à l'échelle mondiale.

Le NEPA exigeait des agences fédérales qu'elles tiennent compte des préoccupations environnementales dès la conception de leurs plans et de leurs activités. Son énoncé sur les impacts environnementaux (Environmental Impact Statement) servait à l'évaluation des effets potentiels, tant positifs que négatifs, des projets aux impacts significatifs que les agences pourraient entreprendre, financer ou autoriser. De plus, le NEPA accordait au public affecté ou intéressé le droit de poursuite en Cour, les intérêts non économiques, tels que l'esthétique, la conservation ou la récréation étant dès lors suffisants pour fonder le droit de recours.

En 1985, l'Environmental Protection Agency (EPA) lance le Chemical Emergency Preparedness Program (CEPP). Il s'agissait d'un programme pour encourager les Etats et les autorités locales à identifier les dangers auxquels ils sont soumis et à prévoir des plans d'urgence pour les risques liés à l'industrie chimique.

L'année suivante, le Congrès américain adopte en novembre l'**Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA)**, reprenant beaucoup d'éléments du CEPP. Cette loi a deux principaux objectifs :

- encourager et supporter la planification des mesures d'urgence reliées aux accidents industriels
- permettre aux municipalités et au public d'obtenir l'information sur les dangers reliés aux matières dangereuses sur leur territoire.

Pour le Congrès américain, la seule façon pour que cette loi fonctionne est que l'industrie, les municipalités, les groupes environnementaux et autres groupes de pression pour l'intérêt public, et le gouvernement à tous les niveaux, travaillent ensemble pour réduire le risque à la population, relié aux émissions de matières dangereuses pour l'environnement. A cet effet, cette loi prévoit la création de **LEPC (Local Emergency Planning Committee)**, regroupant municipalités, industries, groupes de citoyens et organismes gouvernementaux d'un territoire.

Le **15 novembre 1990**, le congrès américain vote le **Clean Air Act (CAA)**. L'objectif de l'article 112(r) du CAA est de prévenir les accidents chimiques majeurs qui peuvent affecter la santé des populations et l'environnement. Les entreprises sont désormais obligées de prévenir les accidents, de travailler dans des conditions de sécurité élevées et de gérer les produits chimiques dangereux de façon sûre et responsable.

D'après le même article, l'EPA doit publier une liste de substances dangereuses qui possèdent les plus grands risques d'engendrer la mort, des blessures ou des effets néfastes

importants pour la santé et l'environnement. Les installations doivent préparer des programmes de gestion de risques qui comprennent une évaluation des risques, un programme de prévention des accidents et un programme de plans d'urgence. Ces plans doivent notamment être mis à la disposition du public.

Suite donc au CAA, les mesures suivantes ont été réalisées :

- le 24 février 1994, l'OSHA (Occupational Safety and Health Administration) adopte une norme pour la gestion sûre des processus de nature chimiques au sein des entreprises (Chemical Process Safety Management).

- Le 31 janvier 1994, l'EPA donne sa liste de substances dangereuses.

- L'EPA propose son cadre législatif sur la gestion des risques le 20 octobre 1993. **Le 20 juin 1996**, l'EPA promulgue le règlement final sur le Programme de Gestion des Risques (**Risk Management Program : RMP**) qui porte sur la prévention des accidents majeurs pour les industries. Ce règlement, qui renforce celui de 1986, permet notamment de s'assurer que le public et les gouvernements régionaux et locaux reçoivent toute l'information requise sur les dangers potentiels de ces accidents et sur les mesures mises en place pour les prévenir.

L'EPA estime qu'environ 66000 industries devront se conformer à cette réglementation. Pour avoir à soumettre un RMP, une industrie doit avoir une ou plusieurs matières dangereuses incluses dans la liste de l'EPA, en quantités supérieures aux quantités seuils définies. Le **RMP, devant être présenté et rendu public par l'industrie d'ici juin 1999**, comporte 3 éléments : l'analyse de risques, le programme de prévention et le plan d'urgence, tous définis dans le règlement.

B) Évaluation et gestion des risques technologiques majeurs

a) Déroulement de la procédure d'évaluation:

Cadre général :

Au terme de la National Environmental Policy Act (NEPA, Loi nationale sur la politique environnementale), promulguée le 1er janvier 1970, les organismes fédéraux sont tenus de préparer un énoncé des effets environnementaux (EEE) pour toute proposition d'activité fédérale d'envergure qui entraîne des effets importants sur la qualité du milieu humain. Tous les organismes doivent se conformer à la loi en regard de la quasi-totalité de leurs activités d'envergure². La Cour suprême a statué que la NEPA est essentiellement une loi de nature procédurale et qu'elle ne fixe pas de normes de fond régissant les décisions des organismes. Les tribunaux ont défini la portée de l'obligation de préparer un EEE, ainsi que son contenu obligatoire dans plus de 2 000 décisions judiciaires rendues au terme de poursuites intentées par des parties privées et des groupes écologistes contre des organismes gouvernementaux. Ces organismes faisaient l'objet de poursuites pour avoir négligé de préparer un EEE ou parce que le document n'était pas conforme aux exigences de la loi. En 1978, s'inspirant de l'interprétation des tribunaux, le Council on Environmental Quality (CEQ, Conseil de la qualité de l'environnement), organisme constitué en vertu d'un autre article de la NEPA et qui relève directement du président des Etats-Unis, a promulgué des règlements donnant des indications définitives aux organismes fédéraux quant à l'application des dispositions relatives à l'évaluation des effets

environnementaux contenues dans la loi. Les règlements du CEQ établissent un processus en trois étapes. Premièrement, l'organisme décide si l'obligation de préparer un EEE s'applique à l'activité proposée (autrement dit, s'agit-il d'une «activité fédérale d'envergure» susceptible «d'avoir une incidence importante» sur le milieu?). Chaque organisme doit publier des méthodes visant l'application de la loi. Ces méthodes doivent indiquer les catégories d'activités qui, prises individuellement ou collectivement, n'ont pas d'effet important sur l'environnement et qui, par conséquent, ne nécessitent pas une évaluation environnementale. Si une activité n'est pas exclue d'emblée, la deuxième étape consiste à effectuer une évaluation environnementale sommaire pour déterminer s'il faut préparer un EEE. S'il est établi que l'activité n'entraînera pas d'effets importants, l'organisme peut mettre fin au processus après l'évaluation environnementale par une conclusion qu'il n'y aura pas d'effets importants «Finding of No Significant Impact» ou FONSI). Enfin, pour ce qui est des activités susceptibles d'avoir des effets importants, la troisième étape consiste à préparer un EEE complet, selon les exigences de la loi et des règlements du CEQ. Les décisions rendues par les tribunaux depuis 1978, y compris celles de la Cour suprême, ont reconnu l'autorité du CEQ et le pouvoir discrétionnaire des organismes pour déterminer le contenu de l'évaluation. Chaque année, les organismes fédéraux préparent en moyenne 450 à 500 EEE et des dizaines de milliers d'évaluations environnementales. En vertu d'un accord conclu avec le CEQ, l'Office of Federal Activities (Bureau des activités fédérales) de l'Environmental Protection Agency (EPA, Agence de protection de l'environnement) des Etats-Unis est le dépositaire officiel de tous les EEE provisoires et définitifs. L'une des fonctions de l'EPA, dans ce cadre, est de publier chaque semaine dans le Federal Register (Registre fédéral) la liste des nouveaux EEE provisoires et définitifs qui sont mis à la disposition du public aux fins de consultation. Outre son rôle de dépositaire des documents, l'EPA doit aussi, en vertu de l'article 309 de la Clean Air Act (Loi sur l'air salubre), examiner tous les EEE et y apporter des observations. L'EPA utilise un système de classement qui porte à la fois sur la conformité du document et sur les conséquences environnementales de l'activité proposée. L'EPA a le pouvoir de décider qu'un EEE n'est pas conforme et qu'une activité fédérale proposée ne satisfait pas aux normes environnementales. Il faut signaler que l'EPA exerce rarement ce pouvoir, mais lorsque c'est le cas, le dossier est renvoyé au CEQ, qui doit alors rendre une décision.

Toute autorisation délivrée aux Etats Unis se traduit par l'obtention d'un permis. La procédure suivie pour aboutir à la délivrance de ce permis et la nature de l'administration conduisant cette procédure dépendent tous les deux d'une question fondamentale : quelle loi régit l'obtention du permis ?

Plusieurs éléments permettent de répondre à cette question. Tout d'abord, il est bon de souligner que parmi toutes les lois entraînant des évaluations environnementales, il existe trois lois principales à l'origine de 80 % des permis délivrés. Il s'agit du Clean Air Act, du Clean Water Act et du Natural Resources Recovery Act. Les 20 % restant sont le fruit de cas beaucoup plus marginaux comme les lois particulières réglementant le nucléaire, les lois sur les espèces menacées... En ce qui concerne la majorité des cas tombant sous la coupe d'une ou plusieurs des trois lois citées ci-dessus, plusieurs situations peuvent alors se présenter :

- *Le projet concerné est entièrement sous la responsabilité fédérale* : c'est par exemple le cas lors de la construction d'un gazoduc traversant plusieurs états. Ce sont alors les lois fédérales qui s'appliquent..

- *Le projet se déroule dans un état ayant légiféré en la matière*. Dans ce cas, les règles fédérales agissent comme des minima à respecter : si les lois de l'état sont plus restrictives, plus encadrées (c'est toujours le cas), elles peuvent s'appliquer en lieux et places des lois fédérales. Les états peuvent alors choisir d'appliquer l'une ou l'autre des législations.

- *Le projet se déroule dans un état n'ayant pas légiféré en la matière* : ce sont les lois fédérales qui s'appliquent sous la responsabilité de l'EPA.

En ce qui concerne l'administration qui contrôle la mise en œuvre de la procédure, il s'agit la plupart du temps de l'EPA, sauf dans des cas très spécifiques : par exemple dans le cas du nucléaire, c'est le ministère de l'énergie qui est concerné. Néanmoins, l'EPA n'est que le bras exécutif responsable de cette mise en œuvre et du contrôle. Le bras législatif est le Conseil de la Qualité de l'Environnement (CEQ), directement sous la responsabilité de la présidence des Etats-Unis. Par contre, la mise en œuvre elle-même se fait au niveau de l'état, voire au niveau local (comté, localité).

Lors de la mise en application de leurs lois, les Etats Unis ont connus beaucoup de problèmes. Aussi, ils ont mis en place le Conseil sur la Qualité de l'Environnement, dépendant directement de la présidence des Etats Unis dont la tâche a été de rédiger tous les règlements sur tout ce qui touche à l'environnement ainsi que les processus formels à suivre. Cependant, ce processus assigne beaucoup d'objectifs mais laisse une grande latitude dans la mise en œuvre de ce processus (moyens, délais...) à l'administration et à l'état qui le conduisent.

Le processus fédéral a donc été volontairement conçu comme flou et assez vague afin de rester très adaptatif et le moins contraignant possible. Dès lors, les états ayant choisi de se pencher sur le sujet et ayant légiféré dans le domaine des impacts sur l'environnement ont tous adopté des réglementations beaucoup plus précises que le fédéral. Ainsi par exemple, il n'existe pas au niveau fédéral de liste de projets assujettis à suivre une procédure d'étude d'impacts (cela reste discrétionnaire, cf. ci-dessous) mais par contre on trouve ces listes dans la législation des états.

Déroulement proprement dit :

Ce déroulement est plus rapide que celui en vigueur au Québec. La moyenne est de 12 mois pour les grands projets industriels au lieu de 15 au Québec. Mais il est surtout beaucoup plus activé puisque ce sont chaque année de nombreux projets qui suivent la procédure tandis qu'au Québec, seul deux projets ont pour l'instant traversé la procédure actuelle.

On peut décomposer le déroulement en plusieurs phases :

PHASE 1 :

Suivant le type de projet, il existe trois catégories de déclarations à remplir par le promoteur d'un projet:

- Déclaration de non impact
- Evaluation succincte
- Etude d'impacts plus complète

La détermination de la catégorie se fait par discussion entre le promoteur et l'administration. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration qui détermine ce choix est donc très fort. Cependant, la facilité d'accès au système judiciaire vient contrebalancer cela : si une décision prise est contestable, elle sera très certainement attaquée en justice par un citoyen ou un groupe environnemental lors de la PHASE 2.

PHASE 2 :

Ces documents sont alors rendus publics. Il est alors possible à quiconque de consulter ces documents et d'y apporter des remarques, de contester les choix faits... L'administration doit alors examiner ces remarques et éventuellement les prendre en compte ou au moins justifier leur non prise en compte.

PHASE 3 :

Suivant la nature et l'importance des impacts déterminés dans l'étude d'impacts, le projet est alors soit approuvé soit refusé. Dans le premier cas, un avis de permis est alors publié.

PHASE 4 :

Suite à la publication de l'avis de permis, une deuxième possibilité pour apporter d'éventuelles modifications au projet est offerte au public. Si des remarques sont faites, le processus est le même qu'à la phase 2. Sinon, l'autorisation finale est délivrée.

Participation du public :

Comme on l'a vu ci-dessus, le public est consulté lors des phases 2 et 4. Cependant, il faut souligner qu'il n'existe pas de règles sur le mode de participation du public à la procédure : il y a obligation de consulter mais le gouvernement fédéral laisse la liberté

aux états d'en choisir le mode. Ainsi certains états choisissent d'utiliser un site internet, d'autres préfèrent aviser la population par les journaux...

Du fait de ce flou, des états ont également légiféré dans ce domaine et adopté des procédures précises. Ainsi, la procédure de l'état de New York est très proche de celle en vigueur au Québec.

Un système judiciaire omniprésent :

La société américaine possède la particularité suivante : son système judiciaire est très ouvert, très facile d'accès et les citoyens n'hésitent pas à l'utiliser à la moindre insatisfaction. Ainsi, bien que ce ne soit pas écrit dans les textes de lois, les mentalités très procédurières des gens donnent une caractéristique supplémentaire importante à la procédure américaine : la plupart des différends se règlent devant un tribunal et non pas grâce aux consultations publiques prévues par les textes. Cependant, afin d'éviter des procédures longues et onéreuses, un compromis est très souvent recherché et trouvé hors cour par toutes les parties et les poursuites vont rarement à leur terme.

Ainsi, la majorité des projets doivent passer une ou plusieurs fois en court de justice, que ce soit au sujet de la forme de la procédure, par exemple si elle n'est pas estimée conforme à la loi, (dans ce cas c'est l'administration qui est attaquée) ou du fond, par exemple sur la comparaison des nuisances et de l'utilité du projet ou bien sur une suspicion de dissimulation d'information (dans ce cas, c'est le promoteur qui est attaqué)

b) Risk Management Program

Ce règlement, portant sur la prévention des accidents industriels et renforçant celui de l'EPCRA de 1986, permet notamment de s'assurer que le public ainsi que les gouvernements régionaux et locaux reçoivent toute l'information requise sur les dangers potentiels d'accidents liés à une industrie, et sur les mesures mises en place pour les prévenir. Ce règlement s'adressant aussi bien aux nouveaux projets qu'aux entreprises déjà existantes, il touche un très grand nombre d'entreprise : l'EPA estime qu'environ 66000 industries devront se conformer à cette réglementation. Pour avoir à soumettre un RMP, une industrie doit avoir une ou plusieurs matières dangereuses incluses dans la liste qu'a publiée l'EPA, en quantités supérieures aux quantités seuils définies. La mise en place de cette réglementation est très actuelle car toute entreprise devant soumettre un RMP à l'EPA doit l'avoir fait et rendu public avant juin 99.

Contenu exigé :

Un RMP doit comporter 3 éléments : l'analyse de risques liée à la matière dangereuse concernée, le programme de prévention des risques identifiés et un plan d'urgence. Les exigences détaillées de ces trois points sont définies dans le règlement. Les principales sont les suivantes :

- Les matières dangereuses sur le site et la description des procédés dans lesquels elles sont impliquées.
- Les pires scénarios d'accident et les scénarios alternatifs.
- L'historique des déversements des matières dangereuses sur 5 ans
- Le programme général de prévention des déversements de matières dangereuses
- Les étapes spécifiques de prévention à chaque procédé (Process Safety Management ou PSM).
 - La politique de prévention des déversements de matières dangereuses et d'intervention lors d'urgence.
- Le programme d'intervention lors d'urgences
- Les changements planifiés pour améliorer la sécurité.

Il est à noter que le PSM est un programme sous la responsabilité de l'Occupational Safety and Health Administration (OSHA). Ce dernier est l'organisme américain s'occupant de la protection de la santé des travailleurs.

Les différentes étapes :

Une entreprise soumise au RMP doit alors, pour chacun de ses procédés soumis suivre le processus suivant :

- Classer chaque procédé dans une des catégories prédéterminées par le RMP. Ce dernier définit trois niveaux :

- **Programme 1** : Les conséquences des pires scénarios n'atteignent pas le public et la planification des mesures d'urgence de l'industrie est harmonisée avec celle de la municipalité.
- **Programme 2** : Non éligible au programme 1 et non soumis au programme 3.
- **Programme 3** : Le procédé est soumis au PSM de l'OSHA, ou fait partie d'une des grandes catégories industrielles définies par l'EPA (dont les raffineries et les industries chimiques).

- Identifier la quantité totale maximale de chaque matière dangereuse réglementée détenue au-delà de la quantité seuil fixée.

- Pour les procédés classés dans le programme 1 : fournir un pire scénario par procédé mais pas de scénario alternatif

- Pour les procédés ayant des conséquences hors site :

- Fournir un pire scénario représentatif de toutes les substances toxiques et un pire scénario représentatif de toutes les substances inflammables détenues au-delà des quantités seuils et un pire scénario différent pour les toxiques et pour les inflammables, s'il y a des pires scénarios qui affectent des populations différentes.
- Fournir également un scénario alternatif pour chaque substance toxique, incluant celles utilisées pour les pires scénarios et un scénario alternatif représentatif de tous les inflammables. Les scénarios alternatifs doivent avoir des conséquences hors site, à moins que cela soit impossible.

- Chaque pire scénario et chaque scénario alternatif doivent :

- Estimer la population résidentielle touchée à l'intérieur du cercle des conséquences.
- Identifier les récepteurs publics (écoles, centres d'hébergement, hôpitaux, centres de détention, lieux récréatifs, grandes zones commerciales, industrielles ou de bureaux, autres) touchés à l'intérieur du cercle des conséquences.
- Identifier les lieux environnementaux sensibles (parcs nationaux, zones écologiques protégées...) touchés à l'intérieur du cercle des conséquences.

c) la gestion des sites à risques par les LEPC

En novembre 1986, le Congrès américain adopte l'**Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA)**, dans le but de permettre aux villes américaines de composer de façon sûre et efficace avec les matières dangereuses présentes sur leur territoire.

Cette loi a deux principaux objectifs :

- encourager et supporter la planification des mesures d'urgence reliées aux accidents industriels
- permettre aux municipalités et au public d'obtenir l'information sur les dangers reliés aux matières dangereuses sur leur territoire.

Pour le Congrès américain, la seule façon pour que cette loi fonctionne est que l'industrie, les municipalités, les groupes environnementaux et autres groupes de pression pour l'intérêt public, et le gouvernement à tous les niveaux, travaillent ensemble pour réduire le risque à la population, relié aux émissions de matières dangereuses pour l'environnement. A cet effet, cette loi prévoit la création de **LEPC (Local Emergency Planning Committee)**, regroupant municipalités, industries, groupes de citoyens et organismes gouvernementaux d'un territoire. Dès la fin de 1986, une toute nouvelle approche est donc adoptée pour la planification des mesures d'urgence. On assume que plus les citoyens seront informés des dangers reliés aux matières dangereuses sur leur territoire, mieux ils seront en mesure, avec leurs autorités municipales, de prendre les décisions qui les protégeront le mieux possible des risques qu'ils considéreront intolérables. Pour la première fois, la loi américaine permet aux citoyens d'être des partenaires à part entière dans la planification des mesures d'urgence et la gestion des risques industriels.

Suite à la loi de 1986, le gouverneur de chaque Etat a dû créer une commission pour faire face aux situations d'urgence (State Emergency Response Commission : SERC). L'une des missions de ces SERC a été de créer, de mettre en place et de gérer les LEPC. Quel est donc le rôle de ces comités et comment sont-ils structurés ?

L'EPCRA donne des directives assez précises sur le fonctionnement et la structure des LEPC mais, encore une fois, une grande autonomie est laissée aux Etats pour leur mise en place et leur gestion. Pour satisfaire aux dix plus contraignantes directives de la loi, les LEPC doivent comporter :

- un président
- un responsable 'urgence'
- un responsable 'communication'
- des membres représentant plusieurs groupes ou organisations spécifiques : représentants de l'état et élus locaux, représentants de la justice, de la sécurité civile, pompiers, centres de première urgence, médecins, membres des hôpitaux locaux, organisations environnementales, organismes de transport, journaux et radios et plus généralement médias, communautés locales et propriétaires et responsables des complexes industriels pouvant présenter des risques.

- Des réunions au sein du LEPC
- Des réunions où le public est invité
- Un plan de réponse aux situations d'urgence qui doit être soumis au SERC
- Ce plan doit être revu tous les ans
- Des publications dans les médias, informant le public de la disponibilité des plans d'urgence et des substances dangereuses présentes sur les sites.

Bien sûr, tous les LEPC n'ont pas les mêmes moyens et donc n'ont pas les mêmes capacités. Certains ont établi des plans d'urgence très complets en relation avec les industriels, les différentes organisations et la population. D'autres, au contraire, n'existent réellement que par leur nom. Certains ont un degré de sophistication technique très élevé et possèdent des personnels très compétents. D'autres ont même un niveau de compétence en informatique assez faible. Pourtant, la plupart des LEPC ont le profond souci d'améliorer tous les plans d'urgence, l'accès du public à l'information et la prise de conscience des préoccupations environnementales. Ce sont en fait les limitations financières qui sont essentiellement à la base de ces disparités. La plupart du temps, les LEPC des grandes juridictions les plus peuplées aux Etats-Unis sont extrêmement vigoureux et productifs alors que les LEPC des milieux ruraux ou des petites agglomérations sont réellement peu actifs.

De plus, chaque LEPC a adopté une structure bien spécifique et seul environ un quart des LEPC a adopté avec rigueur tous les détails de la loi EPCRA.

Il y a donc dans le système américain une grande autonomie laissée aux Etats et une grande disparité dans la gestion des risques technologiques.

Conclusion

L'étude comparative des trois systèmes fait ressortir trois systèmes très différents qui pourtant concourent au même objectif : l'évaluation et la gestion des risques technologiques majeurs.

La France adopte une approche très paternaliste dans laquelle le rôle et le contrôle de l'état sont forts, tant au plan de la procédure d'autorisation que du suivi et de la gestion des risques. La démarche est une démarche très rigide mais elle a le mérite d'envisager l'évaluation et la gestion des dangers inhérents aux risques technologiques de façon spécifique et donc de porter l'attention du promoteur, des institutions et du public sur cet aspect environnemental.

La législation québécoise en matière d'environnement est plus récente que ses homologues français et américains et n'a pas de politique spécifique concernant les risques industriels. Comme dans le cas français, la politique d'évaluation des impacts sur l'environnement est très encadrée et le gouvernement québécois a choisi de mettre l'accent sur cette phase plutôt que sur la phase de gestion des risques. En imposant des standards d'installation élevés, il semble s'assurer de la sorte d'un niveau acceptable de risques lorsque l'usine se sera implantée. En fait, afin de gérer les risques, le principe de responsabilisation a été retenu : une incitation à la création de Comités Mixtes Municipal Industrie (CMMI) est faite mais il n'existe pas d'obligation légale. Ni la création, ni le fonctionnement ne sont réglementés. Il est un peu tôt pour le moment pour faire un bilan sur cette approche résolument basée sur le volontariat. Le suivi des actions mises en place, comme celles mises en place dans l'est de Montréal, devrait dans les prochaines années permettre de tirer les avantages et les inconvénients pratiques d'un tel mode de gestion.

La procédure américaine apparaît très complexe. Mis à part pour quatorze états qui ont légiféré en matière d'évaluation environnementale, la procédure d'évaluation relève du fédéral par le biais du National Environmental Policy Act (NEPA). Cette loi ressemble plus à une directive donneuse d'orientations générales car il n'existe pas de réglementation strictement définie en matière de la procédure d'évaluation d'impacts. La procédure est très flexible et une grande latitude est laissée aux administrations compétentes. L'aspect « risques technologiques » est pris en compte par le biais du RMP qui impose, en fait, aux entreprises la conception d'une étude de dangers proche de l'étude française. Quant au suivi des installations et la gestion des dangers inhérents aux complexes industriels, l'EPCRA a imposé la création des LEPC. Ici encore, une grande flexibilité est accordée à leur définition. Le schéma américain oscille donc entre une approche paternaliste, puisqu'il existe un support législatif fédéral et une approche responsabilisante puisqu'une grande autonomie est laissée aux institutions locales. Ceci n'est pas près de changer. La décentralisation est importante aux Etats-Unis. Ceci est en fait très culturel. Les américains craignent le pouvoir fédéral et accordent plus facilement leur confiance aux pouvoirs locaux. Un mode de gestion des risques au niveau local ne peut donc apparaître que positif.

Cette étude comparative fait ressortir la très grande diversité des solutions proposées pour l'évaluation et la gestion des risques technologiques. Il semble qu'il n'existe pas de schéma type. La France et les Etats-Unis ont tous les deux des procédures environnementales assez abouties, au niveau de l'évaluation comme de la gestion des risques, mais qui sont aussi très différentes. Pourtant toutes deux semblent fonctionner. On ne peut définir une norme uniforme et un modèle général pour l'évaluation et la gestion des risques technologiques majeurs, chaque pays ou

province ayant ses spécificités sur les plans économiques, industriels mais aussi culturels et historiques.

Tout au plus peut-on énoncer des remarques d'ordre assez général qui s'appliquent à l'ensemble des procédures.

Remarques générales

- Déplacement des évaluations vers l'amont des projets

La nécessité de mener l'évaluation environnementale le plus en amont possible, et ce à la fois au sein du cycle d'un projet et de la démarche de planification, apparaît essentielle. Ceci est encore un point faible dans les procédures étudiées.

En effet, le public intervient toujours lorsque le projet est déjà bien arrêté puisque l'enquête publique a lieu après la procédure d'étude d'impacts. Le public ne participe donc pas au niveau des choix alternatifs et n'intervient que lorsque le site est désigné et que, finalement, une bonne partie du projet est déjà figée. Cela rejoint un cadre plus général. L'étude d'impact, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ne permet pas d'appréhender les principales incidences sur l'environnement d'un projet car elle intervient à un stade où le choix du site a été fait. En d'autres termes, il faudrait agir plus en amont. Les procédures de prise en compte de l'environnement sont en effet localisées en aval des processus de décision ; les investissements intellectuels sont surtout concentrés à maîtriser les conséquences de choix opérés en amont, à « réparer » en quelque sorte, alors qu'il conviendrait de prévenir. Il apparaît alors essentiel de mener l'évaluation environnementale en parallèle avec les études de faisabilité technique et économique et de manière interactive et itérative. Plus l'étude de dangers et plus généralement l'étude d'impact surviennent en amont dans le cycle du projet, plus leurs résultats intermédiaires peuvent influencer sur la conception même du projet par le processus d'itération. De plus, cette introduction précoce des considérations environnementales fait en sorte que les responsables de la réalisation de l'évaluation ont plus de temps pour terminer leur étude tout en conseillant les publics concernés et en les amenant à s'engager.

- Participation du public adaptée au contexte

On reconnaît à présent les communautés locales touchées de façon directe ou indirecte par un projet ou un programme comme des experts de leur milieu. A ce titre, il est légitime qu'elles participent aux différentes étapes du cycle de vie du projet, depuis sa conception entre autres, à l'étape de cadrage de l'évaluation, jusqu'à la réalisation du projet et au suivi de l'efficacité environnementale de la gestion de l'œuvre, voire à la fermeture des installations. La participation du public doit s'ajuster de plus en plus aux réalités socioculturelles des pays ; une représentation « démocratique » des différents groupes sociaux, structurés ou non, ne se fait pas selon les mêmes modalités d'une société à l'autre. Cette question des différents contextes culturels a aussi des conséquences quant au choix des moyens de communication préalables à la participation. On ne peut participer efficacement que si l'on a bien compris le projet, et l'on ne comprend bien le projet que si l'approche et les outils de communication sont adaptés au contexte. En ce sens, la production de résumés non techniques des études d'impact ou des études de dangers apparaît très utile.

- Communiquer sur le risque : une tâche délicate

L'art de communiquer est à la base de la qualité des échanges entre les acteurs de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement, en particulier lorsqu'il est question de participation du public. Plusieurs canaux de communication s'offrent aux différents publics dans le cadre du processus. Ces canaux peuvent être de type oral (entrevues, débats, conférences, audiences), écrit (communiqués, mémoires) et visuel (affiches, diapositives, vidéos). Quel que soit le canal de communication retenu, le message doit être clair et le messager, s'exprimer avec clarté. Un défaut dans la communication du message par l'émetteur entraîne un problème de compréhension chez le récepteur, ce qui peut mener à un imbroglio risquant de retarder le projet. Selon les circonstances et le contexte régional, la participation du public ira de passive à interactive. Le regroupement spontané de personnes se mobilisant pour contrer un projet ou le modifier est maintenant chose courante. De là l'importance pour le maître d'ouvrage de bien préparer son dossier, d'établir un climat propice à la négociation plutôt qu'à l'affrontement et de manifester sa bonne volonté en se pliant, notamment, aux exigences légales en vigueur. La communication dans le processus d'évaluation vise essentiellement les objectifs suivants :

- informer et éduquer
- recueillir de l'information
- revendiquer
- consulter
- décider

Le processus risque de perdre de sa crédibilité s'il ne permet pas d'atteindre ces objectifs. Il est indéniable qu'il y a beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients à la participation du public, l'un des plus grands avantages étant d'éviter d'éventuels conflits et des poursuites judiciaires. Il importe d'envisager cette participation comme une nécessité transversale qui revient à chaque phase de la procédure, soit depuis (et même avant) le dépôt de l'avis du projet jusqu'à la surveillance et au suivi, voire jusqu'à l'arrêt des opérations. pays où aucun cadre légal n'existe à ce sujet. L'audience publique est un mode fonctionnel et réglementé de consultation publique. En cas de litiges, on a de plus en plus recours à la médiation environnementale. Ce mode alternatif de participation interactive mène souvent à des engagements écrits concluant une entente lors de la résolution de conflits. De fait, la médiation n'est pas la seule forme de participation qui se distingue des autres par la recherche d'un consensus. La procédure d'évaluation des impacts est en soi un processus invitant tous les acteurs à une discussion en vue d'un projet socialement acceptable. Tout le processus constitue donc une forme de négociation menant à un compromis simple, à un échange de concessions mutuelles, à l'adjonction de contreparties ou de compensations, à la création de nouvelles options ou à leurs transformations.

- Participation de l'état

Il s'agit en fait de comparer les approches paternalistes des approches responsabilisantes. La solution n'est pas aisée à trouver et le compromis idéal doit se trouver entre les deux. L'approche française, très rigide et ayant défini un cadre législatif très peu laxiste en matière de procédure d'évaluation, a le mérite d'assurer un minimum de sérieux à la procédure en imposant des standards. Elle n'est néanmoins pas très flexible et ses capacités d'adaptation sont limitées. A l'opposé, la procédure américaine, très laxiste, permet un degré d'adaptabilité plus élevé puisqu'il s'agit en fait d'une procédure au cas par cas. Cela paraît être l'idéal. Ce serait oublier les considérations économiques. La procédure américaine est peut-être très efficace mais elle est

aussi très onéreuse. Il faudrait en fait faire une analyse coût/bénéfices pour déterminer la « meilleure » procédure. Mais comment quantifier les bénéfices liés à un niveau de risque plus faible et les comparer aux coûts d'une procédure plus adaptée. Il s'agit là d'un problème délicat très général.

Bibliographie

- André, Pierre et al. (1999), L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus acteurs et pratiques.
- Beauchamp André, Gérer le risque, Vaincre la peur
- Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement, Projet de production de magnésium par Métallurgie Magnola Inc, à Abestos
- Commission de Coopération Environnementale (hiver 1999), Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord
- Danan Yves Maxime, Decelle Sandra, Morel Jean-Paul, PROCERISQ, Procédures et Réglementations applicables aux risques technologiques majeurs
- Hatch, Métallurgie Magnola Inc, étude d'impact environnemental
- Lapalme Robert (février 1999), Guide pour la création et le fonctionnement d'un comité mixte municipal-industriel (CMMI) sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs
- Lapalme Robert, Magnola – Comité Mixte Municipalité Industrie
- Ministère de l'environnement et de la faune du Québec,
 - Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel
 - Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement
 - L'évaluation environnementale au Québec
 - Loi sur la qualité de l'environnement et règlements relatifs aux évaluations environnementales
 - Rapport d'analyse environnementale ; Projet Magnola de production de magnésium à partir de la serpentine par Métallurgie Magnola Inc
- Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels - France
- UQCN, Mémoire sur le projet de construction d'une usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola Inc
- Vachon Carel (1997), Risques technologiques majeurs : l'état de la question
- William C. Adams, Stephen D. Burns, Philip G. Handwerk (1994), Nationwide LEPC survey

Sites internet

- AdmiNet-France-Environnement
www.admi.net/min/env
- Environmental protection Agency
www.epa.gov
et en particulier :
 - Chemical Accident Prevention and Risk Management Programs
www.epa.gov/swercepp/acc-pre.html
 - General Risk Management Program Guidance
www.epa.gov/swercepp/ap-gegu.htm
 - The role of Local Emergency Planning Committees (LEPCs) and other local agencies in the risk management program (RMP) of Clean Air Act (CAA), section 112(r)
www.epa.gov/swercepp/pubs/rmp-imp/lepc-rpt.html

- Guide to compliance with EPCRA
www.environmentalinsight.com/EPCRA.HTM
- Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
www.ineris.fr
- Liens vers des sites officiels sur l'environnement au Canada, aux Etats-Unis et en Europe
www.rural.on.ca/environn.htm
- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
www.ceaa.gc.ca
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (France)
www.environnement.gouv
- Ministère de l'environnement et de la Faune du Québec
www.mef.gouv.qc.ca
- Portail de la prévention des risques technologiques majeurs
www.prim.net
- UK Penelope site
www-penelope.et.ic.ac.uk