

Mécanisme des plaintes - Mécanisme des plaintes - Mécanisme des plaintes - Mécanisme des plaintes

Grand Contournement Ouest Strasbourg

Plainte SG/E/2016/10

# Rapport d'évaluation initiale

6 septembre 2017

---

Préparé par

**Mécanisme des plaintes**

Distribution externe

La plaignante

Distribution interne

Comité de direction

Secrétaire général

Inspecteur général

Les services de la BEI concernés

## **Le Mécanisme des plaintes de la BEI**

Le Mécanisme des plaintes de la BEI a pour vocation d'offrir au public un moyen de recours préventif pour résoudre les différends dans les cas où il estime que le Groupe BEI n'a pas agi correctement, autrement dit s'il est d'avis que la BEI a commis un acte de mauvaise administration. Pour exercer son droit de formuler une plainte à l'encontre de la BEI, tout membre du public a accès à une procédure à deux volets, l'un interne – que traite la division Mécanisme des plaintes – et l'autre externe – assuré par le Médiateur européen.

Si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse que lui a donnée le Mécanisme, il peut, sur une base purement volontaire, dans les 15 jours après réception de la réponse, déposer une plainte confirmatoire. En outre, le plaignant insatisfait du résultat de la procédure auprès du Mécanisme et qui ne souhaite pas déposer une plainte confirmatoire peut également porter plainte pour mauvaise administration à l'encontre la BEI auprès du Médiateur européen.

Le Médiateur européen a été « créé » par le traité de Maastricht de 1992 en tant qu'institution de l'UE à laquelle tout citoyen ou entité de l'UE peut demander l'ouverture d'une enquête sur un organe ou une institution de l'UE au motif de mauvaise administration. On entend par mauvaise administration une administration insuffisante ou inexistante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque le Groupe BEI n'agit pas en conformité avec la législation ou les politiques, règles et procédures en vigueur, ne respecte pas les principes de bonne administration ou porte atteinte aux droits de l'Homme. Comme exemples d'inobservation des principes de bonne administration tels que définis par le Médiateur européen, on citera les irrégularités administratives, l'iniquité, la discrimination, l'abus de pouvoir, le défaut de réponse, le refus d'information, les retards induits. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI, aux politiques concernant le cycle des projets ou encore à d'autres politiques en vigueur à la BEI.

Le Mécanisme des plaintes de la BEI n'entend pas seulement traiter les problèmes de non-respect, par la BEI, de ses procédures et politiques, mais il s'attache également à résoudre les problèmes soulevés par les plaignants, notamment ceux liés à la mise en œuvre de projets.

Pour de plus amples informations concernant le Mécanisme des plaintes de la BEI, veuillez consulter la page web <http://www.bei.org/about/accountability/complaints/index.htm>

## **Le rapport d'évaluation initiale**

Lorsqu'une plainte a été jugée recevable, elle fait l'objet d'une évaluation initiale, dans laquelle il s'agit :

- de préciser les sujets de préoccupation du ou des plaignants, de mieux comprendre leurs allégations ainsi que les positions d'autres parties prenantes (promoteur du projet, pouvoirs publics, etc.) et d'avoir un aperçu de la situation sur le terrain ;
- d'établir la validité des préoccupations soulevées aux plans social et environnemental ou au niveau de la gouvernance de la BEI ;
- d'évaluer s'il est possible de résoudre la plainte ;
- de déterminer si une action complémentaire de la division Mécanisme des plaintes de la BEI (enquête, examen de conformité ou médiation entre les parties) est nécessaire ou possible pour résoudre la plainte.

## Index

1.	La plainte .....	5
2.	Le projet.....	5
3.	Les allégations.....	6
4.	Le cadre réglementaire applicable .....	6
5.	La méthode d'enquête du Mécanisme des plaintes .....	7
7.	« Due diligence » de la BEI .....	8
8.	Évaluation initiale .....	8
9.	Conclusions .....	9

## Rapport d'évaluation initiale

**Plaignante** : Alsace Nature

**Date** : 19 juillet 2016

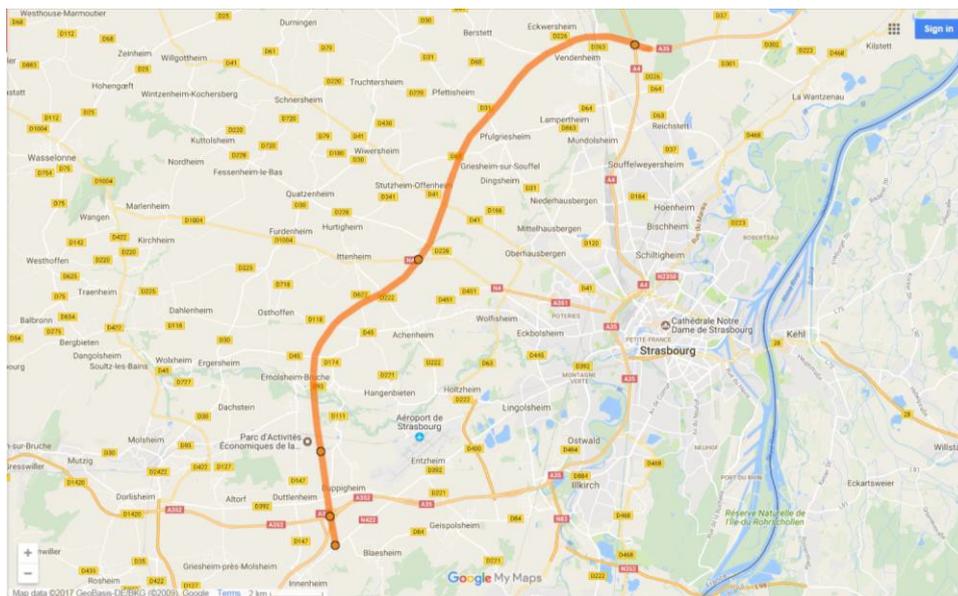
**Objet de la plainte** : Impacts environnementaux du projet « Grand Contournement Ouest de Strasbourg (A355) »

### 1. La plainte

- 1.1 Le 19 juillet 2016, l'association Alsace Nature (« la plaignante ») a déposé une plainte par lettre auprès du Mécanisme des plaintes de la Banque européenne d'investissement (« le Mécanisme ») afin de dénoncer les impacts environnementaux négatifs du projet « Grand Contournement Ouest de Strasbourg (« le projet »).
- 1.2 Le 9 août 2016, le Mécanisme a accusé réception de la plainte en indiquant à la plaignante dans quels délais elle pouvait s'attendre à recevoir une réponse officielle de la BEI.

### 2. Le projet

- 2.1 Le projet consiste en la construction d'une autoroute de 24 km contournant la ville de Strasbourg par l'ouest. Elle reliera l'autoroute A4, située au nord de Strasbourg, à l'A35 et à l'A352, au sud. Elle vise à assurer la continuité de la liaison autoroutière sur le corridor N-S et à fournir une alternative à la section saturée de l'A35 traversant le centre de Strasbourg (jusqu'à 160 000 véhicules par jour).
- 2.2 Les études préliminaires du projet datent des années 1990. En 2005, l'avant-projet sommaire a été approuvé par le ministre des transports. En 2006, l'enquête publique a été lancée, préalable à la déclaration d'utilité publique (« la DUP »). Cette dernière a été signée le 23 janvier 2008. En janvier 2012, le Groupe VINCI a été désigné comme « seul concessionnaire pressenti », qualité qu'il a perdue en juin 2012.
- 2.3 En février 2014, le gouvernement a annoncé la relance du projet et en 2015, ARCOS, société du Groupe VINCI, a été désignée comme concessionnaire du projet (« le concessionnaire »). Par décret n° 2016-72 du 29 janvier 2016, le Premier Ministre a approuvé le contrat de concession après avis du Conseil d'Etat.
- 2.4 En ce qui concerne la BEI, le prêt a été approuvé par le Conseil d'administration le 17 novembre 2015. Le prêt initialement approuvé s'élève à 280 350 000 euros. Le promoteur du projet est la République française. Le Ministère de la transition écologique et solidaire joue le rôle d'adjudicateur de ce marché de concession pour le compte de l'État français. Le contrat de financement n'est pas signé à ce jour.



Map data © 2017 GeoBasis-DE/BKG (©2009), Google

### 3. Les allégations

- 3.1 En s'appuyant sur la fiche intitulée « Environmental and Social Data Sheet » relative au projet, la plaignante a reproché à la BEI une connaissance imparfaite du dossier. La plaignante a informé la Banque de la prétendue non-conformité du projet au droit européen et notamment à la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La plaignante considère que la réalisation du projet se trouve en totale contradiction avec les principes et les normes adoptés par la BEI en matière environnementale et sociale.
- 3.2 Lors d'une réunion du 22 novembre 2016 entre la plaignante et le Mécanisme, celle-ci a donné des renseignements complémentaires concernant ses allégations. En particulier, les problèmes identifiés par la plaignante, tels que regroupés par le Mécanisme sont les suivants :

- impacts importants sur les terres agricoles ;
- impact sur la biodiversité, les amphibiens, les oiseaux et les chiroptères ;
- impact important sur la population de l'espèce protégée Grand Hamster (*Cricetus cricetus*) ;
- augmentation préoccupante de la pollution de l'air ;
- aucune amélioration du problème du trafic-impossibilité de mettre en place la requalification prévue de l'A35 ;
- insuffisance des mesures compensatoires environnementales prévues ;
- manque de pôle d'échanges multimodal.

### 4. Le cadre réglementaire applicable

#### ❖ Champ d'application du Mécanisme

- 4.1 Le Mécanisme des plaintes de la BEI s'applique aux plaintes de mauvaise administration déposées contre le Groupe BEI (article 4.1 du titre II des principes, termes de référence et règles de procédure du Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, ci-après « la politique du Mécanisme »). Une plainte peut porter sur un cas de mauvaise administration du Groupe BEI dans ses actions et/ou omissions (article 4.1 du titre IV de la politique). Conformément à l'article 2.3 du titre IV de la politique, le Mécanisme n'est pas compétent pour enquêter sur les plaintes concernant les actions et/ou omissions des organisations internationales, des institutions et organes communautaires, des autorités nationales, régionales ou locales.

- 4.2 L'article 3.2 porte sur l'objectif du Mécanisme et se lit ainsi : « *Dès lors, afin d'assurer un niveau approprié de responsabilité d'entreprise et de responsabilisation du Groupe BEI envers toutes ses parties prenantes, le Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI est essentiellement axé sur les questions de conformité. En plus de cette fonction de contrôle de la conformité, le Mécanisme des plaintes de la BEI a également pour mission, le cas échéant, d'effectuer des médiations et de proposer des solutions visant à résoudre les différends qui lui sont soumis.* »
- 4.3 Conformément à l'article 7.11 de la politique, pour toute plainte déclarée recevable, le Mécanisme préparera un rapport des conclusions à l'attention du Comité de Direction (...) et effectuera un suivi des mesures correctives et des recommandations proposées ; dans ce cadre, il devra, en tout état de cause, ne pas dépasser un délai de 12 mois à compter de la date de délivrance du rapport des conclusions.

## 5. La méthode d'enquête du Mécanisme des plaintes

- 5.1 Dans le cadre de son enquête, le Mécanisme a examiné la documentation recueillie et a pris contact avec les services opérationnels de la BEI concernés par la plainte afin d'obtenir leur avis sur les allégations de la plaignante. Le Mécanisme a par la suite contacté tous les autres acteurs impliqués, à savoir la plaignante, le concessionnaire, la Commission européenne (« la Commission ») ainsi que le Ministère de la transition écologique et solidaire.

## 6. Les procédures parallèles

### ❖ Procédures judiciaires

- 6.1 Le 20 juillet 2016, la plaignante a introduit devant le tribunal administratif de Strasbourg un recours en annulation du contrat de concession et du décret approuvant la concession. Le 29 mars 2017, le recours a été rejeté par le tribunal pour défaut d'intérêt pour agir. La plaignante a interjeté appel de cette décision.
- 6.2 Le 25 juillet 2016, les maires de trois communes riveraines du projet ont introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation du décret approuvant la convention de concession. La procédure est actuellement pendante.
- 6.3 La plaignante a informé le Mécanisme que deux recours ont également été introduits devant le Tribunal Administratif de Strasbourg contre deux arrêtés dérogatoires accordés à la société ARCOS dans le cadre des travaux préparatoires au GCO. Il s'agit de l'arrêté ministériel du 16 janvier 2017 portant dérogation à la protection stricte des espèces et de l'arrêté préfectoral du 24 janvier 2017 portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées.

### ❖ Procédures devant la Commission européenne

Sur la base des informations disponibles et de celles fournies par la plaignante, la situation se présente comme suit:

- 6.4 Par arrêt du juin 2011<sup>1</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la République française pour insuffisance des mesures de protection du Grand Hamster. Suite à cette condamnation, la République française a pris deux arrêtés, en août et en octobre 2012, relatifs aux mesures de protection du Grand Hamster. Le 15 avril 2016, le Conseil d'État a annulé les arrêtés susmentionnés en raison des atteintes disproportionnées portées notamment au droit de propriété. Par une deuxième décision du

<sup>1</sup> Arrêt du 9 juin 2011, Commission/France, C-383/09, EU:C:2011:369

9 juin 2016, la Haute Juridiction a prononcé l'annulation des arrêtés à compter du 15 octobre 2016. Un nouvel arrêté interministériel a été publié le 16 décembre 2016 au Journal officiel.

- 6.5 La République française est aussi en train de préparer un nouveau plan national d'action concernant le Grand Hamster, qui devrait être adopté avant fin 2017.
- 6.6 Entre-temps, les 19 juillet 2016 et 8 juin 2017, la plaignante avait déposé trois plaintes auprès de la Commission. Les procédures sont actuellement pendantes.

## 7. « Due diligence » de la BEI

7.1 Conformément à l'article 19 (2) des statuts de la BEI, cette dernière a sollicité l'avis de la Commission sur le financement de l'opération en cause. Le 15 juillet 2015, la Commission a donné son avis favorable tout en citant trois conditions (les trois premiers points ci-dessous) qui d'après la Commission, devraient être contractualisées afin qu'elles soient opposables, en plus de mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement déjà prévues par les autorités françaises.

7.2 Un audit préalable des conséquences environnementales du projet a été effectué par les services de la BEI<sup>2</sup>. Le « Environmental and Social Data Sheet » précise que le projet relève de l'annexe I de la directive 2011/92/UE et qu'une étude d'impact sur l'environnement (« EIE »), y compris une consultation publique, a été réalisée en 2006 conformément à la directive. Aucune zone Natura 2000 n'est recensée à proximité du site du projet mais plusieurs « zones d'intérêt écologique faunistique et floristique » (« ZNIEFF ») seront traversées par le projet, ainsi que deux zones de protection du « Grand Hamster d'Alsace ». Le rapport fait référence aux conditions préalables qui doivent être remplies :

- assurer l'implication des acteurs locaux en vue d'une extension de la zone de protection du Grand Hamster stricte pour compenser la perte générée par les emprises du projet ;
- réaliser un aménagement écologique rétablissant un corridor écologique entre la zone nord et la zone centre ;
- réaliser des compensations écologiques en dehors de la zone d'emprise du projet : restauration de sites ou création de zones de gestion dédiées (action 2.7 du PNA 2012-2016) ;
- fournir un avis de l'autorité compétente pour la conservation de la nature portant sur l'impact du projet sur les sites et espèces protégés.

7.3 Au sein de la BEI, la procédure de financement est en cours, le contrat y relatif n'ayant pas été encore signé.

## 8. Évaluation initiale

8.1 Force est de constater que le projet du Grand Contournement de Strasbourg se présente dans un contexte assez complexe et conflictuel entre les opposants et les partisans du projet. Cette opposition a donné lieu à plusieurs débats publics et même judiciaires. Hors de la procédure actuelle devant le Mécanisme, il y a également plusieurs procédures judiciaires et extra-judiciaires pendantes, dont l'issue sera déterminante pour le développement du projet. Sur ce point, il faut noter que le Mécanisme suit de près les évolutions de ces procédures.

8.2 Conformément à sa politique, le Mécanisme peut évaluer les possibilités de résolution collaborative d'un problème avant de procéder, le cas échéant, à un examen de conformité.

### ❖ Procédure de dialogue structuré

8.3 En l'espèce, lors de son enquête préliminaire, le Mécanisme a initialement étudié la possibilité d'un dialogue structuré entre les parties. Malgré un premier accueil positif de cette option tant par la

<sup>2</sup> <http://www.eib.org/infocentre/register/all/63909033.pdf>

plaignante que par le concessionnaire, le Mécanisme considère que le lancement de la procédure de dialogue structuré entre les parties ne se révèle pas opportun actuellement, étant donné qu'il existe plusieurs procédures parallèles pendantes. L'issue de ces procédures, qui sera prise en compte dans le cadre de la mise en place du financement du projet, se révèle déterminante pour le contrôle opéré par le Mécanisme. On note également qu'il y aura bientôt une consultation publique dans le cadre du dossier d'autorisation unique soumis par le concessionnaire auprès des autorités françaises. Partant, le Mécanisme estime que l'affaire est prématurée et que l'existence des procédures susmentionnées empêcherait le bon déroulement d'un dialogue structuré. Donc, il n'y a pas lieu de proposer en l'espèce et à l'heure actuelle l'initiation d'un dialogue structuré.

#### ❖ Examen de conformité

- 8.4 A titre préliminaire, il est noté que concernant les aspects environnementaux d'un projet au sein de l'UE, la BEI part du principe que la législation environnementale et sociale a été correctement transposée dans le droit national et que les autorités compétentes appliquent la législation nationale. La BEI exerce un contrôle préalable en particulier dans le cas de pays ou de lois pour lesquels certains éléments laissent penser que ce postulat pourrait être erroné.
- 8.5 On rappelle que conformément à la déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, les promoteurs sont chargés de préparer, de mettre en œuvre et d'exploiter les projets financés par la Banque, et c'est à eux qu'il incombe également de veiller au respect des exigences de la Banque et, en particulier, de s'assurer de la conformité de leurs projets avec la réglementation. La Banque aide les promoteurs à s'acquitter de ces responsabilités.
- 8.6 Lors de son examen de conformité, le Mécanisme examine la manière dont les services de la BEI ont veillé au respect par le promoteur de la législation nationale et d'autres critères de l'audit. Toutefois, le Mécanisme n'est pas un mécanisme d'application des règles de droit. L'objectif de l'enquête est de permettre de se forger une opinion dûment motivée sur les points soulevés par la plainte, indépendamment des services responsables des activités mises en cause par le plaignant.
- 8.7 En l'espèce, le Mécanisme procédera à l'examen approfondi de conformité de la « due diligence » et du « monitoring » opérés par la Banque et à la rédaction du rapport des conclusions conformément à l'article 7.11 de la politique du Mécanisme. Pour établir son rapport des conclusions, le Mécanisme évaluera les actions de la Banque, tout en prenant en considération les actions des tous acteurs impliqués dans le projet et les différents éléments de l'affaire, y compris l'issue des procédures pendantes. L'enquête portera sur les allégations de la plaignante telles que présentées ci-dessus (section n° 3). Dans son enquête, le Mécanisme peut être assisté par des experts externes conformément à l'article 5.6.3 des procédures du Mécanisme.
- 8.8 Il est précisé que la médiation et l'examen de conformité sont des procédures distinctes mais qui ne s'excluent pas mutuellement. Le Mécanisme peut à tout moment proposer une procédure de médiation, lorsqu'il le considère opportun.

## 9. Conclusions

Au vu de ce qui précède, le Mécanisme décide de procéder à l'examen de conformité dans l'affaire en cause. En outre, il suit de près les développements au sein des juridictions françaises et de la Commission européenne. Les conclusions de ces dernières seront prises en considération pour l'examen de conformité.