

La réhabilitation de sites miniers fermés dans le bassin houiller de la Rhénanie du Nord/Westphalie (*)

L'expérience l'a déjà prouvé en Allemagne, un après-mines réussi (une reconversion rapide, efficace et financièrement avantageuse) exige avant tout consensus et coordination à toutes les étapes du processus. Public et acteurs impliqués doivent s'en convaincre car l'enjeu est de taille : il reste encore dans ce pays des milliers d'hectares à reconverter. Au bénéfice de tous.

*par Andreas Mennekes
et Klaus Bekemeier (**)*

Au cours des dernières années les mesures d'ajustement structurel des capacités dans l'industrie charbonnière ont entraîné la fermeture d'un nombre considérable de sites d'extraction. Les sites concernés comportent de grandes installations de préparation et d'extraction mais aussi des puits moins importants dans des zones périphériques, des terrils et remblais, des cokeries et des

voies ferrées. Ils diffèrent par leur nature, leur taille, leur intégration dans l'espace ambiant mais aussi par les travaux de décontamination qu'ils nécessitent.

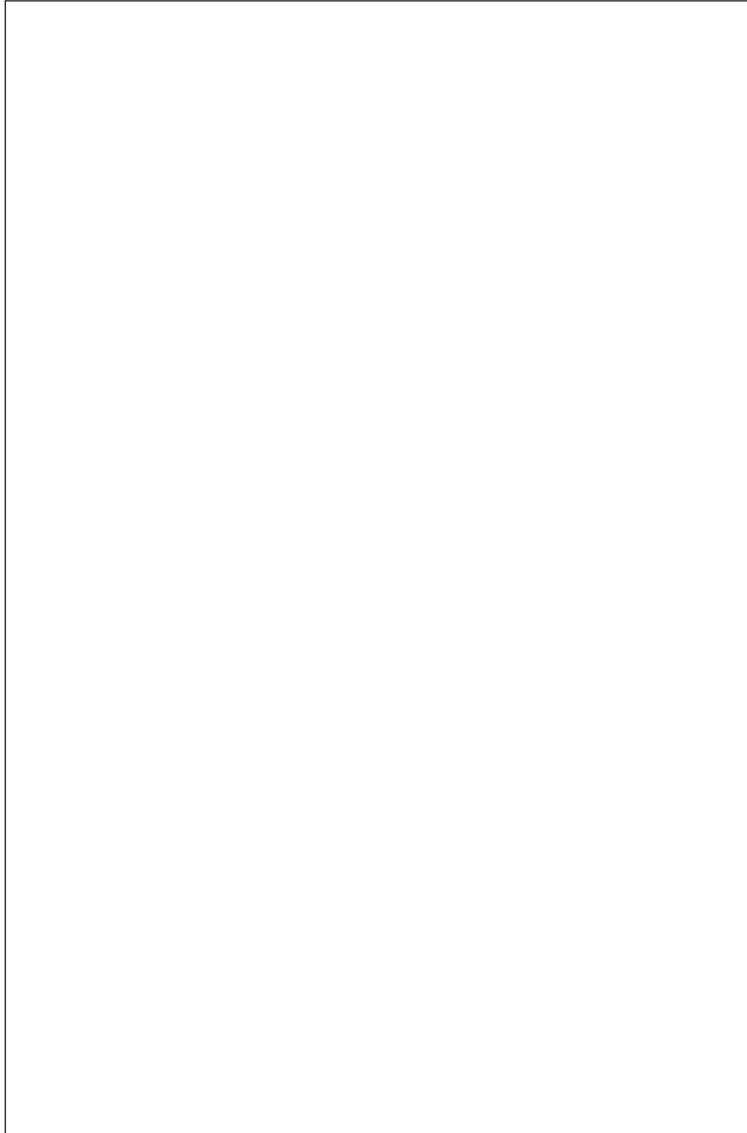
L'importance de leur réhabilitation ne se résume pas à la protection du sol ou à la gestion de l'espace disponible. Il s'agit aussi de tirer parti d'un emplacement souvent très intéressant pour des projets d'aménagement et au potentiel de développement considérable pour les mutations structurelles en cours. A l'heure actuelle on peut citer de nombreux exemples de transformations réussies :

- ✓ des zones industrielles (par exemple « Service und Gewerbepark Minister Stein » à Dortmund) ;
- ✓ des parcs d'expositions dans le cadre de projets urbanistiques (par exemple « Prosper-Viertel » à Bottrop et « Mont Cenis » à Herne) ;
- ✓ des espaces naturels dans le cadre de la protection des paysages ;
- ✓ des centres touristiques et culturels (par exemple « Zollverein » à Essen) ;
- ✓ des centres de loisir et de repos (par exemple « Alpin Center » au tétraèdre de Bottrop).

L'administration des mines et la procédure de fin d'exploitation

L'activité des sociétés minières est contrôlée par une administration particulière. En Rhénanie du Nord/Westphalie ce contrôle est supervisé par le ministère des Transports, de l'Energie et de l'Équipement du territoire, exercé par le Département des mines et de l'énergie du gouvernement régional à Arnsberg, et au niveau local par les services des mines dans les communes de Düren, Moers, Gelsenkirchen, Recklinghausen et Kamen.

L'action de l'administration des mines s'appuie principalement sur des inspections et sur le plan d'exploitation que le gérant de la société exploitante est tenu de soumettre à l'autorité des mines. Il comporte la description exhaustive de l'exécution technique du projet minier et sa durée. Il mentionne plus particulièrement les mesures de sécurité qui seront prises en conformité avec le Code des mines. L'observation des plans d'exploitation est régulièrement contrôlée par les agents de l'administration minière.



H&D Zielske/LAIF-REA

La réhabilitation des anciens sites miniers permet de tirer parti d'emplacements souvent très intéressants pour des projets d'aménagement et au potentiel de développement considérable. Parmi les nombreux exemples de transformations réussies la zone industrielle (« Service und Gewerbepark Minister Stein ») de Dortmund.

Ici le musée de la culture industrielle.

Les conditions d'autorisation d'une administration minière sont stipulées au paragraphe 55 du Code fédéral des mines. Si les conditions requises sont remplies - complétées le cas échéant par l'ajout de charges et de conditions spé-

cifiques - l'autorisation d'exploitation est accordée. Dans le cas où le plan relèverait partiellement de la compétence d'autres autorités ministérielles ou communales, celles-ci participent à la surveillance.

En cas de fermeture définitive d'une mine, le gérant de la société exploitante est tenu de soumettre un plan de fin d'activité. La réforme du droit minier en 1982 impose que ce plan de fin d'activité satisfasse non seulement aux exigences spécifiques en matière de protection du travail, de la santé et de l'environnement, mais aussi à deux conditions supplémentaires :

- ✓ la protection du public, contre les atteintes à la vie et à la santé doit être également assurée après la cessation de l'exploitation minière ;
- ✓ la réhabilitation de la surface abandonnée est elle aussi exigée.

La première condition porte sur l'élimination des risques résultant de l'extraction minière. Ainsi il est nécessaire de remplir les puits débouchant au jour de façon à garantir durablement la stabilité, de démolir toutes les installations - si elles ne sont pas réutilisées -, ou de consolider les remblais pour prévenir des glissements de terrain. De plus, la décontamination du site doit être exécutée conformément à la loi sur la protection du sol et, le cas échéant, selon le droit des eaux et cours d'eau.

La deuxième condition concernant la réhabilitation des surfaces abandonnées vise à éviter que les installations se

délabrent progressivement, comme c'était le cas jusqu'en 1981 et interdit, par exemple, les terrils non gazonnés qui dégagent de la poussière et défigurent le paysage. Des dispositions doivent être prises pour rendre le site réutilisable. Ces exigences notables au regard de celles qui s'appliquaient dans d'autres branches industrielles avaient été conçues par le législateur comme une sorte de contrepartie à la prédominance dont jouissait l'industrie minière dans certains cas prévus par le Code des mines.

La réhabilitation

La réhabilitation consiste à aménager la friche industrielle en considération de l'intérêt public. Le gérant de la société exploitante est tenu de créer les conditions qui permettront ultérieurement un nouvel usage du site. Mais il n'est pas obligé d'en mettre en œuvre ni d'en financer la réalisation.

Ce qui est essentiel, c'est que le gérant est obligé de prendre en considération « l'intérêt public ». On entend par cette notion des stipulations concrètes dans des plans de droit public, comme par exemple des plans d'occupation des sols ou des plans d'aménagement des espaces

naturels, ou d'autres telles que les listes des monuments ou les inscriptions au cadastre des biotopes. Pour relever pleinement de l'intérêt public ces stipulations doivent être validées. De simples projets à l'étude ne sont pas reconnus comme expressions de l'intérêt public.

L'exploitation subséquente du site

Les conditions qui déterminent l'après-mine - donc la nouvelle affectation du site réhabilité - sont établies par le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme. Les procédures qui en font partie, c'est-à-dire l'établissement des plans d'occupation des sols et de l'utilisation des terres, sont du ressort de la commune concernée. Etant habilitée à planifier, la commune définit la nouvelle utilisation du site. Du point de vue juridique la procédure de fin d'exploitation et le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme sont des démarches complètement indépendantes l'une de l'autre, qui, de surcroît, sont exécutées par des autorités différentes. C'est la raison pour laquelle les deux procédures doivent être engagées aussi tôt que

possible dans un esprit de coopération et de continuité afin de pouvoir préparer l'après-mine de façon rapide, efficace et financièrement avantageuse.

La procédure de fin d'exploitation prévue par le Code minier

La procédure de fin d'exploitation commence par l'analyse de la contamination du sol due à l'activité extractive. Cette analyse aboutit à une évaluation des risques. Un examen sérieux de la pollution du sol, des eaux souterraines et de l'air en surface demande pour le moins un délai d'une année. Comme une telle recherche ne dérange guère le cours des activités, il est recommandé de la mettre en œuvre dès que la décision de fermer le site est prise.

Une évaluation argumentée des risques liés à la contamination permet aussi de déterminer par avance d'éventuelles limitations à la réalisation de certains projets d'exploitation sur l'ensemble du site ou sur une partie de celui-ci. Elle permet également de prévoir l'ampleur des travaux d'assainissement en fonction des différentes activités envisagées.

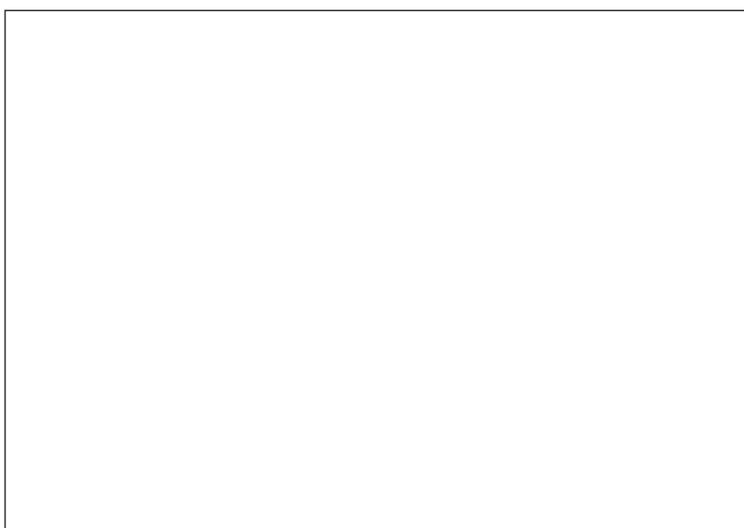
Si l'état du site exige une décontamination, le gérant la fait exécuter sur la base du droit relatif à la protection des sols. Cela signifie qu'il est tenu de procéder selon le principe de la protection durable contre les risques et en même temps selon celui de la proportionnalité. En principe il n'est donc pas obligé de créer dans tous les cas les conditions favorables à un usage du site de « haute valeur ».

Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme

Il est évident que l'évaluation des risques constitue la base des premières réflexions et

idées sur la planification de l'aménagement du site. Informées des risques, les autorités communales commencent à participer aux débats sur son usage ultérieur. Il s'agit ensuite d'élucider les perspectives de mise en vente du site en considération de différentes formes d'usage et de savoir si les projets retenus ont une chance de gagner la faveur d'un investisseur ou d'une autorité décidant de fonds d'aide.

Une fois clarifiés les éléments du débat, les acteurs intéressés entament l'élaboration du plan d'occupation des sols qui définit l'affectation du site transformé. La réhabilitation pourra être réalisée dans le cadre du plan d'usage qui relève des stipulations du plan directeur d'aménagement et



Société de l'industrie minière

En 2002 environ 220 ha en Rhénanie du Nord/Westphalie ont bénéficié d'une transformation structurelle. Dans la région Emscher-Lippe plus de 1000 ha attendent actuellement des affectations nouvelles.

d'urbanisme. Il est essentiel d'assurer une certaine continuité et cohérence entre les mesures de réhabilitation du gérant de la société en cessation d'activité et celles de la commune ou de l'investisseur tournées vers la réalisation du nouveau projet.

Pour pouvoir procéder de cette manière, il est nécessaire que les acteurs se rendent compte qu'une action conjointe portée vers un objectif commun n'est réalisable que sur la base du consensus. On ne va certainement pas arriver à des solutions sans conflits ni discussions de choix controversés, mais l'expérience du passé montre que la recherche du consensus est la seule conduite à suivre en la matière. Les quelques essais visant à imposer des positions particulières ont toujours fait perdre du temps et de l'argent.

La réhabilitation de friches industrielles : un parcours non sans obstacles

Dans la Ruhr la réhabilitation de friches industrielles se heurte à un obstacle particulier. Dans cette région le prix de vente d'une surface réhabilitée est souvent relativement

bas, comparé à celui pratiqué dans la région Rhin-Main ou en Allemagne du Sud. Avec la perspective d'une vente élevée on est bien sûr en mesure de consacrer des sommes importantes à la réalisation de projets d'utilisation de haute valeur. Dans la Ruhr, cependant, il faut souvent recourir à des fonds d'aide.

En plus, presque toutes les friches industrielles se trouvent à l'intérieur de zones urbaines où elles côtoient des quartiers d'habitation. Pour y implanter des industries ou d'autres activités, le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme prévoit des espaces libres parfois très étendus ou d'autres restrictions liées à la protection contre les nuisances.

Questions de droit privé

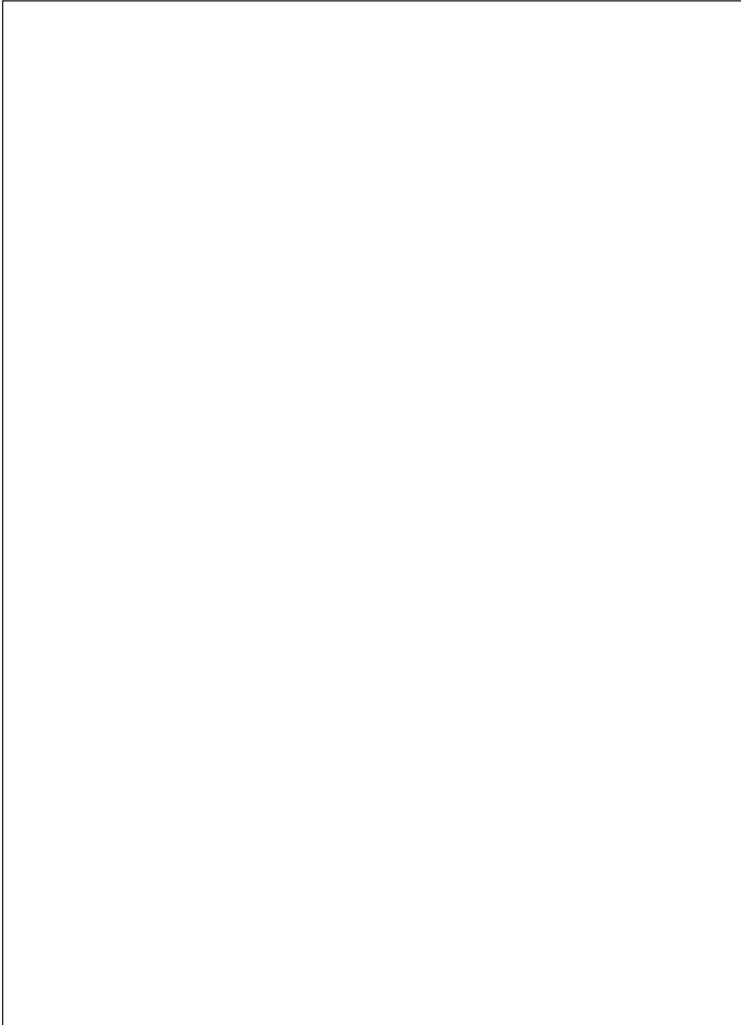
Aux principes de droit public qui régissent les procédures des autorités s'ajoutent les principes de droit privé. En effet, la société exploitante en cessation d'activité est en règle générale propriétaire des terrains. Dans la plupart des cas le propriétaire ne trouve pas son intérêt à réaliser lui-même la nouvelle utilisation. Il tient plutôt à vendre son terrain aussi avantageusement

que possible. Le gérant-propriétaire sera d'ailleurs, dans certaines limites, prêt à investir dans des mesures de réhabilitation qui dépassent le cadre prescrit par la loi, s'il peut par là augmenter la valeur vénale du site. Pour des raisons fiscales il cherchera à le vendre aussi rapidement que possible pour économiser sur l'impôt foncier. Les communes, en règle générale, n'ont pas les moyens d'acquérir le site ou elles ne souhaitent pas se charger de la mise en œuvre de sa transformation.

Il ressort de là que, pour la conduite rapide et avantageuse d'une transformation structurelle de ce type, il est absolument nécessaire que les procédures relevant des autorités soient exécutées de façon continue et dans un esprit d'étroite coopération avec des acteurs privés intéressés par la conclusion de contrats prometteurs sur la base du droit privé.

La gestion de projets

L'expérience a prouvé que la transformation d'un grand site minier a toujours été couronnée de succès quand elle était suivie par des gestionnaires professionnels. Leur action



La transformation d'un grand site minier a toujours été couronnée de succès quand elle était suivie par des gestionnaires professionnels : ils coordonnent les procédures relevant des autorités, conseillent les communes en matière d'aide financière. Ici l'ancienne mine du Mont Cenis à Herne.

consiste à coordonner les procédures relevant des autorités, à conseiller les communes en matière d'aide financière pour leur permettre de constituer les éléments nécessaires à la programmation, et à trouver des investisseurs potentiels. Comme les prix de vente pour les surfaces réhabilitées sont trop bas dans la Ruhr, les ges-

tionnaires sont astreints à étudier les possibilités d'obtenir une aide gouvernementale pour le financement d'un projet de réutilisation du site.

Voilà pourquoi la Rhénanie du Nord/Westphalie a créé la « Landesentwicklungsgesellschaft » (1) (société d'aide au développement du Land), qui acquiert des friches indus-

trielles pour œuvrer conjointement avec les communes, les autorités et les sociétés minières à la réhabilitation et la transformation des sites afin de pouvoir les vendre par la suite à de nouveaux investisseurs.

Dans la partie orientale de la Ruhr la « Entwicklungsagentur Östliches Ruhrgebiet » (Agence de développement) opère sur des bases à peu près comparables, sauf que cette société a décidé de ne pas acquérir les terrains. Ceux-ci appartiennent, jusqu'à l'accomplissement de leur réhabilitation, aux sociétés exploitantes qui se chargent aussi de la vente aux investisseurs. Par là, il est possible d'éviter l'immobilisation considérable de capitaux que représente l'achat des terrains pour ces établissements publics.

La fin de la surveillance par l'autorité minière

L'exécution du plan de fin d'exploitation est accomplie au moment où la société minière concernée achève les travaux de réhabilitation et de décontamination. Alors la surveillance de l'autorité minière prend fin en vertu de la loi,

sans qu'il soit besoin d'un acte administratif. C'est définitif. Sur un site important qui exige la mise en œuvre de travaux de grande ampleur, il est possible que les mesures de réhabilitation soient indissociablement liées à celles exigées par la transformation ultérieure du site. Par exemple, les travaux de rectification d'un terrain et de remblayage peuvent être combinés avec ceux nécessaires à la fondation pour une route ou pour un bâtiment. Dans ce cas, la surveillance prend fin lorsque les tâches qui sont imposées par le Code minier sont accomplies, alors que les travaux continuent. L'administration des mines s'engage, en principe, à insister sur une réhabilitation suffisante qui permette ensuite une nouvelle utilisation de haute valeur. Il faut souligner que le qualificatif « haute valeur » ne s'explique pas nécessairement par le niveau des investissements, des prix élevés et des fonds d'aide généreux. La notion « haute valeur » peut signifier qu'il s'agit de la création d'un biotope ou d'une zone de détente, et dans ces cas, l'effort financier pour réactiver les surfaces est relativement réduit. Ces sites sont vendus à un prix modique, mais certains sont cédés gratuitement à la commune ou à l'autorité respective. L'exemple de la piste de

ski couverte « Skihalle » aménagée sur la pente consolidée d'un terril à Bottrop, montre clairement que des sommes modérées peuvent produire des résultats de haute valeur.

Expériences et perspectives

Pendant les années passées un grand nombre de sites a pu ainsi être affecté à de nouvelles utilisations. Le nombre de nouveaux sites par an correspond à peu près au nombre de sites qui, ayant exécuté le plan de fin d'exploitation, ne sont plus contrôlés par l'administration des mines. En 2002 environ 220 ha en Rhénanie du Nord/Westphalie ont bénéficié d'une transformation structurelle. Dans la région Emscher-Lippe plus de 1 000 ha attendent actuellement des affectations nouvelles.

La réhabilitation de sites miniers est conduite par différents acteurs (gérants de sociétés exploitantes, sociétés immobilières, agences de développement, administration des mines, communes responsables de plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme). Pour cette raison il est essentiel que tous les acteurs gèrent les différentes phases du processus dans un

esprit de coordination et que les autorités veillent à l'exécution continue des procédures. Il va de soi que l'action conjointe des acteurs privés et publics présuppose une démarche consensuelle. Il faut informer les publics, particulièrement les riverains des sites miniers et les groupes politiques dans les communes, sur les objectifs de la réhabilitation de sites miniers pour en favoriser l'acceptation. Les expériences des années passées ont démontré que les projets réalisés ont été très profitables pour tous les acteurs. C'est une motivation pour réussir à l'avenir la transformation de sites plus difficiles à développer et à mettre en vente.

(*) Aimablement traduit de l'Allemand par Gerhard Nachbaur.

(**) Klaus Bekemeier et Andreas Mennekes, ingénieurs des mines et directeurs de l'administration des mines, «Bezirksregierung Arnsberg» (gouvernement régional Arnsberg) à Dortmund, bureau «Bergbau und Energie in Nordrhein-Westfalen» (industrie minière et énergie en Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

Note de l'éditeur

(1) Identique, dans le principe, aux Etablissements publics fonciers français, sur lesquels on trouvera un article dans cette revue.