

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 71.000 du 21 janvier 1998

A.74.469/XIII-422

En cause : 1. **l'Association sans but lucratif**
 «INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE»,
 2. **l'Association sans but lucratif**
 «COMTE DE SALM, PATRIMOINE ET
 ENVIRONNEMENT»,
 3. **RION** François,
 4. **VANDENHAESEVELDE** José,
 5. **JOURDAN** Claudine,
 ayant élu domicile chez
 Me Alain LEBRUN, avocat,
 rue du Ruisseau 55
 4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme «SPANOLUX»,**
ayant élu domicile chez
Me Dany CORNELIS, avocat,
Hoogstraat 35
9000 Gand,
2. **l'Intercommunale «IDELUX Finances»,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 26 mai 1997 par l'association sans but lucratif «INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE», l'association sans but lucratif «COMTE DE SALM, PATRIMOINE ET ENVIRONNEMENT», François RION, José VANDENHAESEVELDE et Claudine JOURDAN, tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 12 mars 1997 modifiant l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 2 mai 1996 autorisant l'exploitation d'une unité de fabrication de panneaux en fibres de bois MDF (Medium density fiber) d'une capacité annuelle de production de 200.000 m³ à Vielsalm, zoning industriel de Burtonville;

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes requérants qui demandent l'annulation du même acte;

Vu les requêtes introduites les 12 et 18 juin 1997 par lesquelles la société anonyme «SPANOLUX» et l'Intercommunale «IDELUX Finances» demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 janvier 1998 fixant l'affaire à l'audience du 15 janvier 1998 à 9.30 heures, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 20 janvier 1998 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, M. Fr. RION, requérant, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour les requérants, Me P. MOËRYNCK, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me D. CORNELIS, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante et Me A. BOUCQUEY, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

Le 17 mai 1995, un permis de bâtir a été délivré à l'Intercommunale «IDELUX» pour l'extension de la zone industrielle, la création de voiries et la modification du relief du sol sur un ensemble de parcelles situées à Burtonville (Vielsalm), à l'endroit où l'autorisation qui fait l'objet du recours allait être accordée. Ce permis n'a pas été attaqué. Le terrain a été nivelé pour accueillir les installations industrielles litigieuses.

Le 11 octobre 1995, la société anonyme «SPANOLUX», première intervenante, a introduit simultanément une demande de permis de bâtir et une demande de permis d'exploiter une usine de panneaux de fibres de bois «M.D.F.» sur le site précité, se composant de plusieurs bâtiments industriels, d'aires de stockage et de parcage. L'usine proprement dite est située en zone industrielle au plan de secteur de Bastogne. Un coin du bâtiment principal empiète sur la zone agricole, et une autre partie empiète

sur la zone forestière. Des aires de stockage de bois, à ciel ouvert, sont prévues sur une petite partie de la zone forestière.

La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement renseigne que l'activité consisterait à transformer annuellement quelque 350.000 m³ de bois en 200.000 m³ de panneaux. La même notice indique, comme effets sur l'environnement, des émanations de vapeur d'eau, de gaz formaldéhyde provenant de la colle et de poussières de bois. Les gaz seraient, pour l'essentiel, brûlés et les poussières seraient réduites par des filtres. La conception du «cyclone-séchoir» en deux compartiments verticaux et l'utilisation d'une cheminée de cinquante mètres de haut permettraient également de limiter la pollution atmosphérique; les installations ne dégageraient aucune odeur. Les déchets, composés des cendres de la centrale thermique et évalués de quatre à cinq tonnes par jour, seraient évacués par camions bâchés vers la décharge de classe 2 de Tenneville. Les grumes et les produits finis seront transportés par camions spéciaux, et la colle par camions-citernes; en attendant un éventuel raccordement du zoning à l'autoroute E42 (Verviers-Prüm), le charroi devra emprunter les voiries existantes (essentiellement la N 675 Vielsalm - Saint-Vith rejointe par Burtonville). A propos de la pollution sonore, les bâtiments abritant les machines les plus bruyantes seront insonorisés; la déclivité du terrain et la présence de merlons de dix mètres de hauteur et d'écrans végétaux réduiraient le bruit et l'impact paysager.

Le 17 octobre 1995, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable sur la demande de bâtir, «pour autant que l'ensemble des phénomènes liés à l'environnement soit pris en considération lors de l'examen du dossier par les administrations compétentes et que les réglementations en la matière soient respectées». Après avoir recueilli l'avis de l'ingénieur-chef de cantonnement

de la division de la nature et des forêts de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement et de l'ingénieur en chef-directeur, ainsi que d'un fonctionnaire de la division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol, le fonctionnaire délégué de l'administration de l'aménagement du territoire donne le 12 décembre un avis favorable à la délivrance du permis de bâtir, assorti de certaines conditions.

Une enquête publique réalisée du 7 au 22 décembre suscite cinq réclamations et une pétition portant 17 signatures (29 selon le requérant).

Le permis de bâtir est délivré le 2 janvier 1996. Il fait l'objet d'une demande de suspension qui a été rejetée par l'arrêt n° 61.401 du 29 août 1996, et d'un recours en annulation toujours pendant.

Le 2 mai 1996, la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg délivre l'autorisation d'exploiter pendant 20 ans. Trois riverains introduisent un recours au Gouvernement de la Région wallonne, en faisant principalement valoir les risques liés au rejet de gaz formaldéhyde dans l'atmosphère, et au charroi important qui sera engendré par l'exploitation de l'entreprise. Après que le directeur général de l'aménagement du territoire a donné un avis en octobre 1996, que l'administration de la prévention des pollutions a remis le 12 mars 1997 un rapport au Ministre, concluant qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner une étude d'incidences, l'arrêté attaqué a été pris le même 12 mars, accordant l'autorisation sollicitée, subordonnée toutefois à des conditions partiellement différentes que celles qu'avait imposées la députation permanente en ce qui concerne les bruits provoqués par l'exploitation;

Considérant que, par requêtes introduites les 12 et 18 juin 1997, la société anonyme «SPANOLUX» et

l'Intercommunale «IDELUX Finances» demandent à intervenir dans la procédure en référé; qu'il y a lieu d'accueillir ces demandes;

Considérant que les requérants soutiennent que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'au sujet de la gravité du préjudice, ils font principalement valoir les éléments suivants :

1. le procédé de fabrication et l'incinération des déchets dégageront l'un et l'autre dans l'atmosphère du formaldéhyde, gaz toxique; la concentration de ce gaz autorisée par l'acte attaqué est 80 fois supérieure à la teneur naturelle en zone rurale; elle apparaît en outre exorbitante, en ce qu'elle est 600 fois supérieure à ce qu'annonce l'exploitant;
2. le séchage des fibres et le transport des particules de bois provoqueront des poussières, dont la propagation correspondra aux périodes chaudes, au moment où les riverains souhaiteront profiter de leur environnement; la quantité d'émission de poussières fixée par l'arrêté attaqué sera difficile à respecter; les requérants invoquent à l'appui de leurs assertions des témoignages relatifs à d'autres usines de fabrication du même produit, sises à Oostrozebeke (Flandre occidentale) et à Sanem (Grand-Duché de Luxembourg);
3. l'activité provoquerait des odeurs désagréables, liées à l'émission de formaldéhyde;
4. l'exploitation provoquera un important accroissement de la circulation de camions, évalué à cent vingt passages par jour, provoquant du bruit qui va déranger les riverains; l'exploitation elle-même provoquera du bruit, comme celle déjà mentionnée de Sanem;

5. tant que d'hypothétiques nouvelles voiries n'auront pas été aménagées, les véhicules devront emprunter le réseau existant, qui ne serait pas adapté, avec les risques que cela entraîne pour la tranquillité des riverains de ces voies publiques, - particulièrement le quatrième requérant - et les dangers pour les utilisateurs habituels de la voirie;
6. les captages proches de l'exploitation seraient menacés, que ce soit par pompage ou par la réduction de la surface de percolation; les besoins en eau de l'entreprise risqueraient de priver les habitants des villages voisins en période de sécheresse;
7. l'importance des illégalités dénoncées par les moyens d'annulation, particulièrement l'absence d'étude d'incidences et la violation du plan de secteur fait présumer l'existence d'un risque de préjudice grave;
8. l'atteinte au droit à la protection d'un environnement sain;

Considérant, quant aux premier, troisième et huitième aspects du préjudice allégué, que les dégagements de formaldéhyde autorisés par l'acte attaqué sont inférieurs aux normes existant en France, aux U.S.A. et en Allemagne (il ne semble pas exister de norme belge), ainsi qu'aux recommandations de l'O.M.S.; que la gravité du préjudice ne peut de ce fait être considérée comme établie; que la circonstance que les concentrations autorisées soient supérieures à la quantité de ce gaz que l'air contient naturellement en zone rurale ne peut infirmer cette conclusion; que le fait que l'exploitant annonce des émissions de gaz largement inférieures à ce que l'arrêté attaqué autorise est plutôt de nature à limiter le risque allégué;

Considérant, quant au deuxième aspect du préjudice allégué, que l'arrêté attaqué fixe des normes strictes en ce qui concerne l'émission de poussières; qu'aucun élément du dossier ne donne à penser que ces normes seraient excessives par rapport à ce qui est normal à proximité d'une zone industrielle; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard au préjudice qui serait lié à un éventuel dépassement de ces normes, ce préjudice-là n'étant pas causé par l'exécution de l'acte attaqué, mais par la violation des conditions qu'il établit;

Considérant, quant aux quatrième et cinquième aspects du préjudice allégué, que l'augmentation du charroi est inhérente à la mise en activité d'une zone industrielle, appelée par définition à accueillir des entreprises dont l'activité implique la fourniture de matières premières et l'enlèvement de produits finis; qu'en ce qui concerne le bruit des installations autorisées elles-mêmes, l'arrêté attaqué contient des dispositions destinées à le contenir dans des limites telles qu'il ne puisse causer aux riverains un préjudice grave;

Considérant, quant au sixième aspect du préjudice allégué, que les requérants n'invoquent de risque de préjudice qu'en ce qui concerne le captage de Ville du Bois; qu'ils déduisent ce risque de ce que l'étude qui a été réalisée indique que le risque est «quasiment» inexistant; qu'on ne peut, sans dénaturer la portée de cette étude, en déduire un risque qui ait suffisamment de vraisemblance pour être pris en considération;

Considérant, quant au septième aspect du préjudice allégué, que l'illégalité éventuelle d'un acte peut être invoquée en vue d'établir le sérieux de moyens qui étayent la demande de suspension de l'exécution de cet acte, mais qu'on ne peut en déduire automatiquement que cette exécution causerait un préjudice grave;

Considérant qu'il en va particulièrement ainsi en l'espèce de la contradiction alléguée avec le plan de secteur, étant donné que celui-ci prévoit une zone industrielle; que, pour l'appréciation du préjudice, la circonstance que l'établissement litigieux soit partiellement implanté en dehors de la zone industrielle n'est susceptible de provoquer, par rapport aux prescriptions planologiques, qu'un déplacement de l'implantation exacte des installations, sans incidence notable sur le préjudice qu'il pourrait éventuellement provoquer;

Considérant toutefois que lorsque l'illégalité alléguée consiste en l'omission de procéder à une étude d'incidences alors que celle-ci est obligatoire, on peut déduire de cette circonstance que l'autorité qui a imposé l'étude a nécessairement considéré que le projet en cause était susceptible d'avoir des effets négatifs pour l'environnement, au point de rendre d'office obligatoire une étude d'incidences pour évaluer ces effets, lesquels doivent dès lors être considérés comme comportant à tout le moins le risque d'un préjudice;

Considérant que ce raisonnement ne vaut que pour autant qu'il soit établi que l'étude d'incidence soit obligatoire; qu'en l'espèce, les requérants invoquent des arguments de deux ordres pour établir le caractère obligatoire de cette étude; que, d'une part, ils relèvent que l'annexe II à la directive du 27 juin 1985 mentionne en son point 8.b la fabrication de panneaux de fibres, de particules et de contreplaqués, parmi les projets qui sont soumis à une évaluation lorsque les Etats membres l'exigent, et qu'il n'est pas permis aux Etats de soustraire d'avance à l'obligation de procéder à une étude d'incidences des classes entières de projets faisant partie de cette catégorie, de sorte que le droit belge - régional wallon, plus précisément - serait contraire au droit européen, et ne pourrait donc être appliqué en tant qu'il exonère sans distinction toutes les entreprises de

fabrication de panneaux de l'obligation de procéder à une étude d'incidences; que, d'autre part, dans leur premier moyen, les requérants font valoir que l'acte attaqué autorise l'exploitation :

- d'une centrale thermique équipée d'un brûleur à gaz d'appoint et de démarrage et de systèmes de combustion permettant l'utilisation de déchets de fabrication (écorces, déchets de panneaux, déchets de bois, poussières de ponçage et sciage),
- d'une unité de cogénération permettant notamment l'utilisation de la chaleur de l'eau de refroidissement des moteurs à gaz utilisés par ELECTRABEL pour produire l'électricité nécessaire aux procédés de fabrication,
- d'une station d'évaporation et de récupération des eaux issues du lavage et de l'essorage des bois résineux ou des plaquettes en vue de leur réutilisation dans le processus industriel;

qu'ils estiment que ces installations sont visées par l'annexe II à l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991, qui cite, parmi les projets à soumettre obligatoirement à étude d'incidences :

« Installations d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques et dangereux par incinération, traitement chimique ou stockage à terre;

(...)

Fours industriels d'une puissance supérieure à 3 mégawatts thermiques à l'exclusion de ceux destinés exclusivement au réchauffage des métaux et à l'exclusion des fours compris dans des installations visées par ailleurs;

Etuves à séchage d'une puissance supérieure à 3 mégawatts thermiques à l'exclusion de celles comprises dans des installations visées par ailleurs;

Installations de combustion d'une puissance supérieure à 3 mégawatts thermiques utilisant d'autres combustibles que : le gaz naturel, le gaz de pétrole, le

gaz de cokerie, d'aciérie, de haut-fourneau ou de raffinerie, les fuels à moins de 3 % de soufre, le bois ou les éléments de bois exempts de produits de conservation ou de composés organiques chlorés, le charbon ou le coke»;

Considérant, quant au premier ordre d'arguments, que la mention de la fabrication de panneaux de fibres, de particules et de contreplaqués qui figure dans l'annexe II à la directive du 27 juin 1985 n'est plus mentionnée dans la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, qui modifie la précédente; que même si le délai de transposition de cette directive n'est pas expiré, il peut néanmoins en être déduit que les autorités européennes elles-mêmes n'estiment plus devoir faire figurer cette branche d'activités au nombre de celles qui pourraient présenter des risques tels que les Etats seraient incités à apprécier l'opportunité de prescrire dans certains cas une étude d'incidence; qu'il ressort en outre des alinéas 8 et surtout 9 du préambule de la directive du 3 mars 1997 que les Etats membres ne sont pas tenus de fixer des seuils à partir desquels une étude d'incidence est requise, et qu'ils sont autorisés à examiner les projets au cas par cas, ce qui s'est fait en l'espèce, où la députation permanente a décidé, sur la base d'un rapport détaillé, qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une étude d'incidences; que, dans cette mesure, le risque de préjudice allégué ne peut être retenu;

Considérant, quant au second ordre d'arguments, que si les installations autorisées par l'acte attaqué sont destinées à utiliser des éléments qui ont été qualifiés de «déchets de fabrication», ceux-ci ne sont ni des «déchets toxiques» au sens de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques (article 1^{er}), faute d'être «non utilisés ou non utilisables», l'installation visée ayant précisément pour objet de les utiliser, ni des «déchets» au sens du décret wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets (article 3), faute pour leur détenteur de s'en défaire, d'avoir l'intention ou l'obligation de s'en

défaire; qu'un séchoir, défini par le dictionnaire Robert comme un «appareil servant à faire sécher des matières humides par évaporation accélérée» ne peut être assimilé à un four, qui est un «ouvrage ou appareil, constitué le plus souvent d'une chemise intérieure (ou massif) en matériaux réfractaires et d'une armature extérieure (maçonnerie, tôle, etc.) souvent calorifugée, dans lequel on fait subir à diverses matières, sous l'effet d'une chaleur intense, des transformations physiques ou chimiques»; que ni l'unité de cogénération, ni la station d'évaporation ne répondent à la définition de l'étuve, qui est un «appareil destiné à obtenir une température déterminée, supérieure à celle du milieu ambiant»; que la centrale thermique autorisée n'utilise que du gaz et des particules de bois; qu'à aucun de ces titres, l'autorisation contestée ne devait être soumise à étude d'incidence; qu'il s'ensuit qu'aucune présomption de risque de préjudice ne peut être déduite de ce que le projet contesté n'a pas été soumis à étude d'incidences;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les demandes en intervention introduites par la société anonyme «SPANOLUX» et l'Intercommunale «IDELUX Finances» sont accueillies dans la procédure en référé.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt-et-un janvier 1900 nonante-huit par :

M. LEROY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} ROBA,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

N. ROBA.

M. LEROY.