

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 86.173 du 22 mars 2000

A.84.907/XIII-1201

En cause : **la Ville de Ciney,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 22 juin 1999 par la ville de Ciney tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 arrêtant définitivement la modification du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort en vue de l'inscription d'une zone exclusivement destinée à accueillir l'implantation et l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique visé par la législation relative aux déchets ainsi que les installations de regroupement de déchets préalable à cette exploitation sur le territoire de la commune de Ciney (Leignon) au lieu-dit "Happe-Chapois";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

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

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 février 2000 fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} mars 2000 à 9.30 heures;

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

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la requérante et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, premier 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 :

1. Sur le site de Happe-Chapois, à Leignon, se trouve un centre d'enfouissement technique (CET) accueillant des déchets ménagers et autorisé depuis janvier 1986. D'une capacité initiale de 760.000 m³, il est exploité par le bureau économique de la province de Namur (B.E.P.N.) et la société intercommunale d'aménagement et d'équipement

économique Famenne, Condroz, Haute-Meuse
(S.I.A.E.E.F.C.H.M.).

2. Le 25 avril 1996, le Gouvernement wallon charge la S.A. SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT, en abrégé "SPAQUE", de l'élaboration d'un avant-projet de plan des centres d'enfouissement technique reprenant les sites susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation de centres d'enfouissement technique sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception des centres réservés à l'usage exclusif du producteur de déchets.

3. En exécution du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et notamment de son article 25, le Gouvernement wallon prend, le 25 juillet 1996, un arrêté par lequel il fixe les délais relatifs à l'établissement de l'avant-projet des CET.

4. La SPAQUE propose, sur base de critères techniques et socio-environnementaux, différents sites dont le site de Happe-Chapois qui obtient une cote de 65/100 pour l'implantation en tumulus d'un CET de classe 2 (déchets ménagers ou industriels non dangereux), en extension du site existant implanté en zone agricole.

Le 23 janvier 1997, le Gouvernement wallon "prend acte du projet de plan des CET présenté par la SPAQUE et la charge de soumettre le projet de plan à étude d'incidences sur l'environnement, conformément à l'article 25, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, pour chacun des sites repris au tableau 1 à l'exception des sites ayant obtenu une cotation inférieure à 50 points".

L'étude d'incidences relative au site de Happe-Chapois est déposée par la S.P.R.L. IRCO le 30 octobre 1997.

4. Le 30 avril 1998, le plan des CET et les modifications des plans de secteur concernés sont adoptés provisoirement par le Gouvernement wallon. Le site de Happe-Chapois est retenu.

Dès lors, le plan des CET accompagné de l'étude d'incidences sur l'environnement et des modifications des plans de secteur, est soumis à enquête publique du 18 mai au 2 juillet 1998.

Suite à une erreur de localisation du site dans la cartographie, le Gouvernement wallon prend le 17 septembre 1998 un nouvel arrêté adoptant provisoirement la modification du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort.

Une nouvelle enquête publique est organisée du 5 octobre au 18 novembre 1998.

5. Le 30 octobre 1998, le conseil communal de la ville de Ciney prend la délibération suivante :

" (...) "

Attendu que cette zone est délimitée au nord par la RN 949 Ciney-Rochefort; du nord à l'est par le chemin vicinal n° 5; de l'est au sud par une zone forestière d'intérêt paysager et le ruisseau des Cresses alimentant en amont les étangs communaux du même nom et en aval ceux du domaine provincial de Chevetogne; du sud à l'ouest par un chemin de culture et de l'ouest au nord par le chemin vicinal n° 52, totalisant une superficie de 36 ha 4 a pour une surface exploitable de 18 ha 1 a;

Revu l'étude d'incidence établie pour le bureau d'études IRCO S.P.R.L. concernant le site n° 521 Happe-Chapois-Leignon sur la planification des centres d'enfouissement technique en Région wallonne soumise à enquête publique relative à l'incidence des CET sur l'environnement du 18 mai au 2 juillet 1998 lors de la première consultation;

Vu l'étude d'incidence établie par le même bureau d'études et concernant le même objet soumise à enquête publique du 5 octobre au 18 novembre 1998;

Attendu que le contenu de la seconde étude correspond identiquement à celui de la première étude et que,

dès lors, les remarques formulées du 18 mai au 2 juillet 1998 restent d'actualité;

Vu néanmoins les commentaires introduits le 17 octobre 1998 par Monsieur Didier WANT, éco-conseiller à la ville de Ciney dont il appert que les mêmes nombreuses contradictions, imprécisions et lacunes discréditent la valeur et le caractère qui aurait dû être impartial dont la S.P.R.L. IRCO est à l'origine;

Attendu qu'il existe une proposition de directives européennes (97-CI 56-08 présentée le 10 mars 1997) concernant la mise en décharge de déchets qui instaure une distance minimale de 0,5 km entre une décharge et une zone d'habitat, une voie d'eau, un plan d'eau, des sites agricoles (Journal officiel des Communautés européennes du 24/5/97- annexe 1, point 1, 1.1.) et que la Belgique est un Etat membre de la C.E.E.;

Attendu que l'environnement direct du projet du CET est principalement formé de terres agricoles et de bois, ces derniers étant d'intérêt paysager;

Attendu que la décharge d'immondices actuelle compte 4 ha 4 a et est elle-même déjà située à moins de 500 mètres d'une habitation (ferme de Happe) et à l'origine d'un état de pollution des eaux d'étang et du ruisseau des Cresses en aval de la décharge, pollution reconnue par l'étude IRCO elle-même comme étant due aux lixiviats relevant de l'exploitation du versage en cause et que la station d'épuration d'un système dit «de lagunage», nettement insuffisant, ne peut juguler;

Vu les critères défavorables relatifs au contexte hydrogéologique relevé comme suit :

- existence d'un aquifère superficiel sur le site,
- existence d'un risque d'écoulement et de pollution du ruisseau des Cresses,
- existence d'une faille au niveau du sous-sol du site et donc d'un risque important de pollution de l'aquifère en cas de fuite vers le sous-sol;

Attendu, dès lors, qu'il y a lieu de s'interroger sur la position que prendra le Gouvernement wallon eu égard à l'article 42 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, notamment au niveau de l'évaluation des effets probables de la mise en oeuvre du projet de plan sur l'homme et ses activités, la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air, le climat et les paysages, le patrimoine ainsi que l'interaction entre ces divers facteurs (3^e) et de ce qui résultera de l'examen des mesures à mettre en oeuvre pour éviter ou réduire les effets négatifs visé au 3^e (4^e) dudit article;

Attendu que la ville, depuis 1985, fait l'expérience des désagréments que peut engendrer l'exploitation d'une décharge d'immondices, quelle que soit l'appellation qu'on lui donne, centre d'enfouissement technique ou autre dépotoir;

Attendu qu'une réunion de concertation concernant l'objet en cause est prévue le 21 décembre prochain, à laquelle peuvent participer 7 représentants de la commune;

Vu la nouvelle loi communale, notamment l'article 117;

Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins,

Après en avoir délibéré;

ARRETE

Art. 1^{er}.

La modification de la planche 54/6 du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort en vue de l'inscription sur le territoire de la commune de Ciney (Leignon) au lieu-dit «Happe-Chapois» d'une zone exclusivement destinée à accueillir l'implantation et l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique (CET) visé par la législation relative aux déchets est approuvée pour autant que ce centre d'enfouissement technique n'ait qu'une destination limitée aux déchets ménagers, à l'exclusion formelle des déchets industriels.

Art. 2.

Rejette catégoriquement toute possibilité d'accueillir en ces lieux, et où que ce soit sur son territoire, les déchets susceptibles de provenir d'une usine de traitement des déchets (incinérateur) et ceux de communes autres que celles affiliées à l'intercommunale signataire de la convention initiale passée le 19 décembre 1985 entre la ville de Ciney et la société intercommunale d'aménagement et d'équipement économique de la Famenne, du Condroz et de la Haute-Meuse, signifiant ainsi clairement le rejet de toutes communes autres que celles concernées comme dit ci-avant qui s'affilieraient à dater de ce jour à la S.I.A.E.E.F.C.H.M.

Art. 3.

Se réserve le droit d'examiner quelles phases seront mises en exploitation si, contre toute attente, en dépit de l'opposition marquée aussi bien antérieure qu'actuelle de la population, les autorités régionales et/ou provinciales, venaient à maintenir leur projet du CET

n° 521 au lieu-dit Happe à Chapois-Leignon, entité de Ciney.

Art. 4.

Fait siens les remarques, les commentaires, les conclusions rédigés par Monsieur Didier WANT, éco-conseiller et compte que son rapport sera pris en considération par les autorités compétentes;

Art. 5.

Insiste sur les recommandations développées dans le rapport de Monsieur Didier WANT, savoir :

1. Si on construit un incinérateur à Ciney : il faut en contre partie arrêter l'exploitation de la décharge de Happe afin de ne pas cumuler les nuisances des deux installations. Il ne doit pas y avoir de coïncidence dans le temps entre les périodes d'exploitation des deux installations. Il serait en effet déraisonnable d'exposer la population aux effets combinés de ces deux sources de produits toxiques.

2. Si l'incinérateur n'est pas construit et que la décharge continue à être exploitée : son accès doit être limité à la seule S.I.A.E.E. Famenne-Condroz-Haute-Meuse, ce qui ne nécessite qu'une seule phase d'extension de la décharge pour les 20 années à venir.

La réhabilitation des phases d'exploitation aujourd'hui terminées ainsi que leur dégazage et une épuration efficace de leurs lixiviats doivent avoir lieu avant toute extension du CET.

3. En outre, dans chacun des cas de figure, un comité de suivi devra être mis sur pied. Celui-ci devra comprendre des experts indépendants, des représentants de la population et de l'administration communale.

4. L'extension de la décharge actuelle sous la forme d'un CET devra impérativement faire l'objet d'une certification ISO 14001 ou EMAS couvrant l'ensemble du site, c'est-à-dire le CET mais aussi les phases dont l'exploitation est aujourd'hui terminée, le parc à conteneurs ainsi que toute installation de regroupement de déchets qui serait implantée sur le site. L'introduction de la demande de certification auprès d'un organisme agréé devra être préalable à toute extension.

L'exploitation du CET ne pourra se prolonger sans cette certification au-delà du délai habituellement nécessaire à son obtention par d'autres sites de même nature.

5. Gestion de la décharge :

- les eaux de drainage de la phase 1 de la décharge doivent être dirigées vers la station d'épuration;
- les eaux qui traversent la station d'épuration doivent être contrôlées avant d'être rejetées dans le ruisseau;
- des mesures doivent être prises pour mettre en évidence les éventuelles fuites au niveau de la station d'épuration;
- les tranches terminées de la décharge doivent impérativement être réhabilitées (notamment par une couverture imperméable afin de limiter l'infiltration d'eau) et les gaz doivent être traités.

6. Aménagement du CET :

- les travaux d'étanchéification devront faire l'objet d'une vérification par un organisme agréé;
- la station d'épuration biologique doit impérativement être complétée par un traitement chimique plus adapté à la situation;
- cette épuration complémentaire doit être dimensionnée de façon à pouvoir traiter le débit du futur CET et les eaux des phases précédentes, y compris les eaux de drainage et de la phase 1.
(N.B. : on note que ce n'est pas le cas du projet proposé);
- les eaux provenant des bâtiments et du parc à conteneurs doivent aussi être dirigées vers la station d'épuration.

7. Paysage :

- une bande boisée sera plantée autour du CET afin de le masquer. Elle sera éclaircie après réhabilitation du site afin de retrouver un paysage ouvert, proche de celui de la région.

8. Propreté des environs :

- le CET sera exploité en petits casiers, afin de limiter la surface émettrice d'odeurs, et régulièrement couverte d'une couche de terre.
- des filets anti-envol, plus haut, seront placés et les abords seront nettoyés régulièrement.

On ajoutera qu'il y aura lieu

- de refuser les déchets liquides;
- d'exiger la mise en conformité de la première phase en réalisant l'étanchement de celle-ci dans le but de supprimer toute infiltration dans le sous-sol."

6. Le 17 décembre 1998, le Gouvernement wallon charge le Ministre de l'Environnement et le Ministre de l'Aménagement du territoire de lui présenter conjointement pour adoption définitive avant le 15 février 1999 le plan des CET et les plans de secteur concernés.

7. Le 21 décembre 1998, se tient la réunion de concertation à laquelle la délégation du conseil communal de la ville de Ciney refuse de participer au motif que le plan des CET a déjà été adopté par le Gouvernement quatre jours auparavant.

8. Le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne son avis sur le plan des CET le 14 janvier 1999. Tout en reconnaissant que le projet présente plusieurs éléments favorables (impact paysager faible, distance par rapport à l'habitat, contextes géologique et hydrogéologique à l'exception d'une faille), le CWEDD remet un avis défavorable en raison des lacunes de l'étude d'incidences quant à l'impact sur la faune et la flore, les nuisances dues à l'augmentation du charroi lourd dans Leignon et l'absence de recommandation pour compenser la perte de volume due à une excavation des terres sur une moindre profondeur; il estime qu'il est indispensable que l'autorité s'informe de manière rigoureuse sur ces trois éléments avant toute décision.

9. La commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) fait de même en ce qui concerne la modification du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort le 3 février 1999. Son avis est défavorable en raison des antécédents de la décharge actuelle, mais la CRAT conclut qu'elle pourrait revoir son avis à la lumière de l'étude

hydrogéologique complémentaire suggérée par l'auteur de l'étude d'incidences.

10. Le 1^{er} avril 1999, le Gouvernement wallon adopte le plan des CET et arrête définitivement les modifications des plans de secteur.

Ces arrêtés sont publiés au Moniteur belge du 13 juillet 1999.

L'arrêté modifiant définitivement le plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort attaqué dans le présent recours est ainsi motivé :

" Considérant que la Région wallonne doit permettre, en vue de garantir l'intérêt général, le développement économique et, en matière de gestion des déchets, l'application des principes d'autosuffisance et de proximité, de veiller à la disponibilité à long terme des surfaces et volumes nécessaires à l'enfouissement des déchets;

Considérant, en effet, que malgré les efforts qui devront être accomplis, conformément au plan wallon clés déchets, en vue d'accroître les mesures de prévention et de valorisation des déchets, il s'avèrera toujours indispensable de réserver des sites à l'élimination par enfouissement, à tout le moins pour les déchets ultimes;

Que parmi les objectifs poursuivis par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tels qu'énoncés à l'article 1^{er}, figurent l'organisation de l'élimination des déchets et la limitation des transferts de déchets;

Considérant que les quantités de déchets à enfouir dans les 20 prochaines années ont été évaluées sur base des objectifs du plan wallon des déchets Horizon 2010, en incluant une marge de sécurité;

Considérant que la sélection des sites a été réalisée sur base de propositions faites à la suite notamment d'un appel à proposition paru au Moniteur belge;

Considérant qu'une accessibilité optimale doit être recherchée en fonction des centres de production de déchets et des installations existantes de gestion des déchets;

Que les territoires couverts par les associations de communes, responsables de la gestion des déchets,

forment les zones territoriales au sein desquelles la disponibilité de sites d'enfouissement de déchets ménagers doit être organisée;

(...)

Considérant qu'il y a lieu de tenir compte, pour chaque zone territoriale, des autorisations d'exploiter octroyées précédemment et des capacités résiduelles actuelles des sites autorisés;

Considérant que les sites proposés ont été soumis à une évaluation sur base d'une grille de critères techniques relatifs à leur impact en termes d'environnement et d'aménagement du territoire et à une évaluation économique;

Considérant que l'étude des incidences environnementales, réalisée sur les sites susceptibles d'accueillir des déchets industriels et ménagers et des matières issues de travaux de dragage et de curage des cours d'eau, révèle que des sites peuvent être exclus, sur base de l'analyse pondérée des critères techniques, d'aménagement du territoire et hydrogéologiques compte tenu soit des capacités résiduelles de la zone considérée soit des autres sites proposés à proximité;

Considérant que certains sites ont également été exclus soit pour des raisons d'excentricité par rapport aux zones de production de déchets et aux installations existantes de gestion des déchets, soit en raison de la présence sur le même site, d'activités économiques en expansion, soit de la proximité d'habitats particulièrement sensibles pour la faune, soit de la proximité de l'habitat humain;

Considérant que la protection optimale de la santé est un objectif pris en compte dans les critères de sélection relevant de la protection de l'environnement, tels que la proximité de l'habitat ou de zones de protection des eaux souterraines;

Considérant qu'au niveau européen, l'application du principe de précaution n'a pas mené à l'interdiction de l'enfouissement mais a donné lieu à une proposition de directive sur base de la considération que d'une part «la mise en décharge, comme toutes les autres formes de traitement des déchets, doit être contrôlée et gérée de façon adéquate afin de prévenir ou de réduire les conséquences néfastes qu'elle pourrait avoir sur l'environnement et les risques pour la santé humaine» et que d'autre part il est possible «de définir, au niveau communautaire, des normes techniques» (...);

Considérant que les risques pour la qualité de la vie, en particulier les nuisances olfactives, le bruit, les déchets volants, les animaux nuisibles ou les

atteintes au paysage, peuvent être maîtrisés d'une part par le biais de dispositions légales et réglementaires telles que le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées et, d'autre part, par le biais des conditions d'exploiter et d'urbanisme telles que l'imposition de plantations autour des sites et dans le cadre de la remise en état;

Considérant à cet égard que les prescriptions, relatives aux zones tampon inscrites au sein des centres d'enfouissement technique visés à l'article 63 du décret relatif aux déchets, seront fixées dans les permis d'urbanisme ou d'exploiter, en tenant compte de la configuration de terrain, de la destination des zones adjacentes de l'impact sur le paysage et des phases prévisibles de l'exploitation;

Considérant que l'implantation d'un centre d'enfouissement technique peut avoir des impacts sur certaines activités économiques existantes ou futures à proximité des sites retenus; qu'il importe de prendre en considération l'équilibre des intérêts;

Considérant que les avis, réclamations et observations déposés dans le cadre de l'enquête publique, qui s'est tenue du 18 mai au 2 juillet 1998, ont été joints au dossier de l'enquête publique organisée du 5 octobre au 18 novembre 1998;

Considérant que le site présente un intérêt important pour la zone de l'intercommunale du bureau économique de la province de Namur;

Considérant que le site présente un impact paysager faible et que sa distance par rapport à l'habitat et ses contextes géologiques et hydrogéologiques sont des éléments favorables;

Considérant l'étude des incidences sur l'environnement effectuée pour le site concerné";

Considérant que la requérante expose le risque de préjudice grave difficilement réparable comme suit :

" La consécration par le plan emporte nécessairement, pour la commune concernée et les habitants de celle-ci un certain nombre de nuisances graves difficilement réparables.

D'une part, d'une manière générale, la pollution sonore et les risques pour la sécurité publique résultant d'un charroi lourd qui sera considérable compte tenu de la capacité du site, ainsi que les menaces de nuisances olfactives d'une décharge consti-

tuent déjà des risques de préjudices graves qui ne pourraient jamais être réparés.

D'autre part, en l'espèce, en raison même de la configuration hydrogéologique du sol (notamment, la présence d'une faille) et des inconnues clairement affirmées à la suite de la pollution déjà constatée de ruisseaux et étangs voisins, des risques de pollution notoire du réseau hydrographique et de la nappe aquifère sont à craindre. Pareils risques constituent indéniablement des risques de préjudice grave difficilement réparable, tant pour la ville de Ciney, compte tenu de ses prérogatives en matière de garante de la salubrité publique, que pour les riverains et le public en général qui seraient victimes d'une éventuelle pollution des eaux.

Certes, une autorisation d'exploiter sera nécessaire pour l'exploitation du centre d'enfouissement technique. Le plan de secteur modifié emporte cependant des effets propres qui ne pourront être remis en cause par l'autorisation administrative";

Considérant que la requérante ne démontre pas que l'exécution immédiate de l'acte attaqué, c'est-à-dire pendant la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat, est susceptible de lui causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'elle reste en défaut de justifier in concreto l'existence d'un tel risque qui résulterait de la seule présence des déchets industriels et des mâchefers puisqu'en acceptant la présence d'un CET pour les déchets ménagers, elle considère implicitement que ces déchets ne peuvent être à l'origine d'un préjudice grave difficilement réparable; qu'en outre, l'obligation pour le CET d'accueillir des déchets autres que ménagers ou provenant d'autres intercommunales reste hypothétique, l'inscription du site dans le plan des CET de classe 2 n'emportant pas d'office cette obligation; qu'une autorisation d'exploiter devra être délivrée; qu'elle ne démontre pas que, même s'il est vrai que toute décharge est par nature susceptible d'avoir des incidences défavorables sur l'environnement, l'étude d'incidence réalisée dans le cadre de l'élaboration du plan des CET, révélerait des incidences gravement défavorables sur l'environnement ou que cette étude serait lacunaire au point d'avoir empêché l'autorité compétente de décider en connaissance de cause,

laissant subsister des doutes sérieux sur la gravité éventuelle du préjudice;

Considérant qu'une des conditions requises 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}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le vingt-deux mars deux mille par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
SCOHY,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.