DEPARTEMENT DE VAUCLUSE

ENQUETE PUBLIQUE

du 07 avril 2015 au 22 mai 2015

Enquête publique nécessaire en vue de permettre l'exploitation du pôle multifilières de valorisation des déchets non dangereux commune d'ENTRAIGUES SUR LA SORGUE

Troisième partie

CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSSION D'ENQUETE

Maître d'ouvrage :
Commission d'Enquête

Président : Alain LECLERCQ
Titulaires : Michelle ARCHIMBAUD
Philippe QUEVREMOND
Suppléant : Alain GARCIA

I – 1 Décision du Tribunal Administratif

Par décision n° E15000006/84 en date du 29/01/2015 Monsieur le Vice- Président du Tribunal Administratif de Nîmes a désigné une commission d'enquête en vue de procéder à une enquête ayant pour objet :
De permettre l'exploitation du pôle multi filières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux et l'institution de servitudes d'utilité publique sur la commune d'Entraigues sur le Sorgue.

La commission d'enquête est ainsi composée :

Président

Mr. Alain LECLERCQ Ingénieur EDF en retraite, ancien ingénieur conseil à EDF International
demeurant 7 avenue de la Trillade ,84000 Avignon

Membres titulaires :

Mr. Philippe QUEVREMONT, ingénieur général des ponts, eaux et forêts, demeurant avenue Jean le Poulain VAISON LA ROMAINE (84000)

Mme Michelle ARCHIMBAUD, ingénieur commissariat à l'énergie Atomique en retraite, demeurant l'Embellie Les Massanes MONDRAGON 84430

En cas d'empêchement de Monsieur Alain Leclercq, la présidence de la commission sera assurée par Monsieur Philippe QUEVREMONT, membre titulaire de la commission

Membre suppléant : Mr Alain GARCIA , ingénieur agronome à la retraite, demeurant 2941 route de Carpentras 84210 VENASQUE

(L'arrêté du Vice Président du Tribunal Administratif concernant la nomination de la commission d'enquête est joint en annexe 1)

I – 2 Arrêté de Monsieur le Préfet de Vaucluse

Par arrêté n° 2015058-0008 en date du27 février 2015 prescrivant l'ouverture d'une enquête publique unique sur la demande d'autorisation d'exploiter le pôle multi-filières de valorisation et de traitement des déchets non dangereux et sur la demande de servitudes d'utilité publique présentées par la société SITA SUD sur la commune d'Entraigues sur la Sorgues
Monsieur le Préfet de Vaucluse a prescrit l'ouverture de l'enquête publique et a défini les modalités d'organisation de cette enquête.

I - 3 Textes réglementaires

La secrétaire générale chargée de l'administration de l'Etat dans l'Environnement

Vu le code de l'environnement, notamment le titre 1er du livre V et ses articles R512-14 et R515-27 ainsi que le titre II du livre I et son article R 123-9 ;

Vu le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 et notamment son article 45 ;

Vu le décret du 29 juillet 2011, portant nomination de Mme Martine CLAVEL, en qualité de secrétaire générale de la préfecture de Vaucluse ;

Vu le décret du 1er août 2012 portant nomination du préfet de Vaucluse M.BLANC Yannick ;

Vu le décret du 11 février 2015 portant nomination du préfet du VAL d'Oise M.BLANC Yannick ;

Vu le décret du 11 février 2015 portant nomination du préfet de Vaucluse M.GONZALEZ Bernard ;

Vu la décision n° E1500006/84 du 29 janvier 2015 du vice président du tribunal administratif de Nîmes, désignant :

Monsieur Alain LECLERCQ, ingénieur EDF en retraite, en qualité de président de la commission d'enquête,

Monsieur Philippe QUEVREMONT , Ingénieur général des ponts, eaux et forêts, commissaire enquêteur titulaire membre de la commission d'enquête,

Madame Michelle ARCHIMBAUD, ingénieur au commissariat à l'Energie Atomique en retraite, commissaire enquêteur titulaire membre de la commission d'enquête,

Et Monsieur Alain GARCIA ingénieur agronome en retraite, commissaire enquêteur suppléant ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 2015047-0035 du 16 février 2015, donnant délégation de signature à Mme Agnès BREFORT, directrice départementale de la protection des populations de Vaucluse ;

Vu les demandes déposées le 7 août 2013,complétées le 25 août 2014 et le 17 décembre 2014,par lesquelles, Monsieur Frédéric GOURDIN, agissant en qualité de Directeur Général de la société SITA SUD a sollicité d'une part l'autorisation d'exploiter le Pôle muti-fililières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux et d'autre part l'institution de servitudes d'utilité publique pour le site situé sur la commune d'Entraigues sur la Sorgue.

Vu les dossiers annexé à la demande, reconnus complets et réguliers par l'inspecteur de l'environnement de la DREAL PACA dans son rapport du 15 janvier 2015 ;

Vu l'étude d'impact produite dans le dossier d'enquête publique ;

Vu l'accusé de réception de l'autorité environnementale pour les projets, mentionnant que cet avis est émis dans un délai de deux mois, soit le 15 mars 2015 ; transmis à la société SITA SUD le 15 janvier 2015 ;

Vu la transmission du projet d'arrêté préfectoral d'institution des servitudes d'utilité publique au maire d'Entraigues et à l'exploitant en date du 16 janvier 2015,ainsi qu'aux propriétaires des terrains en date du 24 février 2015,conformément à l'article R515-31-2-IV du code de l'environnement ;

Considérant qu'en application de l'article du code de l'Environnement l'avis de l'autorité environnementale ou information sur l'absence d'observations émises dans le délai est publiée par voie électronique par le préfet de Vaucluse sur le site internet des services de l'État en Vaucluse :www.vaucluse.gou.fr ;que celui-ci sera joint au dossier d'enquête publique ;

Considérant qu'il y a lieu de soumettre ce projet aux formalités d'enquête publique unique prescrites par les lois et décrets susvisés ;

Il sera procédé à une enquête publique unique sur les deux demandes présentées par Monsieur Fréderic GOURDIN, agissant en qualité de Directeur Général de la Société SITA SUD.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES DEMANDES D'AUTORISATION D'EXPLOITER

En ce qui concerne les demandes d'autorisation d'exploiter au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, les conclusions de la commission d'enquête publique ici présentées rappellent d'abord le contexte réglementaire, puis résument les arguments ayant contribué à l'élaboration de l'avis de la commission ; enfin l'avis de la commission d'enquête publique est présenté.

Les conclusions de la commission d'enquête publique concernant la demande d'instauration de servitudes d'utilité publique, bien que liée aux présentes demandes d'autorisation d'exploiter, font l'objet d'un document distinct.

Compte tenu des liens entre ces deux demandes (d'instauration de servitudes et d'autorisation d'exploiter), la partie introductive concernant le contexte réglementaire est toutefois commune aux deux conclusions.

LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE

La présente partie présente le contexte juridique (européen et national, législatif et réglementaire) dans lequel interviennent les demandes d'autorisation au titre des installations classées et la demande d'instauration de servitudes d'utilité publiques, objet de la présente enquête publique. Elle se limite cependant à présenter les points de droit qui ont contribué à l'élaboration de l'avis de la commission d'enquête publique.

En ce qui concerne l'instauration de servitudes

La **directive 2012/18/UE (dite directive Seveso 3)** concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses prévoit, en son article 13, que les Etats membres doivent prendre des dispositions visant à maîtriser l'urbanisation autour d'établissements considérés comme dangereux, afin de *« mieux protéger les populations*[5] *»*. Toutefois cette directive ne concerne pas le stockage de déchets[6].

La **transposition de cette directive en droit interne** a été réalisée par la première section de la loi n°2013-619 du 16 juillet 2013. L'article 3 de cette loi, codifié à l'article L.515-8 du code de l'environnement, élargit ainsi depuis le 1er juin 2015 la possibilité d'instaurer des servitudes d'utilité publique.

En effet la disposition précédente, applicable en droit français depuis 2010, ne concernait que les installations *« susceptibles de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement »*. Cette restriction n'existe plus dans la rédaction actuellement

[5] Directive 2012/18/UE considérant n°18

[6] Voir l'article 2 point 2 h) de la directive

applicable. Cette même disposition était d'ailleurs encore plus restrictive avant 2003, puisque elle ne pouvait alors concerner que des installations nouvelles.

L'article L.515-12 du code de l'environnement précise que ces servitudes peuvent être instituées sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, en vue de protéger les intérêts mentionnés à l'article L.511-1. Ces intérêts sont ceux qui justifient l'ensemble de la législation relative aux installations classées, il s'agit d'une large liste incluant la santé publique, la protection de l'environnement, l'agriculture, etc.

En ce qui concerne la gestion des déchets

La **directive 2008/98/CE relative aux déchets** définit les déchets non dangereux[7] et la notion de bio-déchet[8]. Elle introduit par son article 4 une hiérarchie que les Etats membres doivent respecter pour la politique de prévention et de gestion des déchets. Les priorités décroissantes suivantes doivent ainsi être respectées :

- Prévention ;
- Préparation en vue du réemploi ;
- Recyclage ;
- Autre valorisation, notamment énergétique ;
- Elimination. Cette dernière priorité inclut le stockage des déchets[9].

Des exceptions à cette hiérarchie sont cependant possibles pour certains flux de déchets, en se fondant sur une approche de cycle de vie.

Lorsque la valorisation des déchets est impossible et que les déchets sont éliminés, les Etats membres doivent veiller à ne pas mettre en danger la santé humaine et à ne pas nuire à l'environnement, notamment sans créer de risques pour l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore ; et sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives[10].

La responsabilité de gestion des déchets incombe au producteur de déchet ; il doit en respecter la hiérarchie même s'il en confie le traitement à une entreprise[11].

Les Etats membres doivent prendre des dispositions en vue de l'établissement d'un réseau d'établissements d'élimination et de valorisation des déchets, en respectant des principes de proximité et d'autosuffisance[12]. Les Etats membres doivent aussi veiller à ce que les autorités compétentes établissent des plans de gestion des déchets[13] évaluant notamment les besoins en matière d'installations supplémentaires d'élimination des déchets. Ces plans doivent être révisés tous les six ans[14]. Ils doivent enfin intégrer un objectif de réduction des biodéchets éliminés en décharge[15].

---

[7] Par différence avec les déchets dangereux définis en l'annexe 3 de la directive
[8] Déchets biodégradables, voir article 3 point 2 de la directive
[9] Voir le point 19 de l'article 3 et l'annexe 1 point D5 de la directive.
[10] Articles 12 et 13 de la directive
[11] Article 15 de la directive
[12] Article 16 de la directive
[13] Article 28 de la directive
[14] Article 30 de la directive
[15] Article 28.5 de la directive

La **transposition en droit interne** de l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets figure à l'article L.515-14 du code de l'environnement. Ces plans sont élaborés sous la responsabilité du président du Conseil départemental, en concertation avec une commission consultative, la procédure ayant été précisée par le décret 2011-828 du 11 juillet 2011. Après de nombreux avis, le plan est soumis à enquête publique avant son approbation par l'assemblée départementale.

Le plan fixe une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets, qui ne doit pas dépasser 60% des déchets produits sur le territoire. Les décisions prises, en particulier pour l'autorisation d'installations classées en matière de déchets, doivent être compatibles[16] avec ce plan.

Le plan est évalué tous les six ans et révisé si nécessaire. En cas de carence du Conseil départemental le préfet peut élaborer lui-même ce plan, si le Conseil départemental ne l'a pas adopté dans un délai de 18 mois après y avoir été invité[17].

En ce qui concerne le **département de Vaucluse**, le projet de plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) a recueilli un avis favorable de la commission consultative le 16 janvier 2015, puis a recueilli un avis favorable du CODERST le 16 avril 2015. Son approbation était prévue en janvier 2016. Ce calendrier ne peut cependant pas être considéré comme certain (ni même probable), dans la mesure où le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui prévoit le transfert de cette compétence aux régions[18], pourrait bien être définitivement adopté d'ici là.

En ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement

La **directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrée de la pollution), dite « directive IED »**, refond la réglementation antérieure. Son champ d'application inclut le stockage des déchets[19]. Parmi ses dispositions fondamentales de l'exploitant figure l'obligation de recourir aux meilleures techniques disponibles (MTD). L'Etat membre peut édicter des prescriptions générales contraignantes qui s'appuient sur ces MTD[20].

La **législation et la réglementation française** des installations classées assurent d'une manière générale la transposition de cette directive.

La France a édicté des prescriptions générales concernant le stockage des déchets au moyen de l'arrêté ministériel (modifié) du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux. Cet arrêté a été modifié à 7 reprises[21] depuis 1997[22] , mais aucune de ces modifications n'a concerné les points suivants :

---

[16] Article L.541-15 CE
[17] Article L.541-15 CE
[18] Voir les articles 5 et 5bis du projet adopté en 2ème lecture par le Sénat le 2 juin 2015 http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/451.html
[19] Article 10 et annexe I point 5.4 de la directive
[20] Article 17 de la directive.
[21] Source INERIS http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673 capture du 3 juin 14h49

- La zone où sont stockés les déchets doit être à plus de 200 mètres de la limite de propriété du site, sauf si l'exploitant apporte des garanties équivalentes en termes servitudes[23] ;
- Cette zone ne génère pas de nuisances qui ne pourraient faire l'objet de mesures compensatoires suffisantes et qui mettraient en cause la préservation de l'environnement et la salubrité publique[24] ;
- L'installation est exploitée de façon que son fonctionnement ne puisse être à l'origine de bruits aériens susceptibles de constituer une gêne pour la tranquillité du voisinage[25].

Toutefois des prescriptions complémentaires relatives aux nuisances olfactives ont été introduites en 2006, amodiant sur ce point l'obligation générale portant sur l'ensemble des nuisances (voir plus haut). La disposition introduite en 2006[26] prévoit que *l'exploitation est menée de manière à limiter autant que faire se peut les dégagements d'odeurs.* Cette dernière disposition interroge, quelle portée faut-il désormais donner à la disposition antérieure portant sur les nuisances ?

En ce qui concerne la prévention de la pollution atmosphérique

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de décrire en détail les prescriptions communautaires et nationales concernant la maîtrise de la pollution atmosphérique. Il convient cependant de mentionner les dispositions prises par l'arrêté inter-préfectoral du 11 avril 2014, approuvant le plan de protection de l'atmosphère pour l'agglomération d'Avignon[27], dont la commune d'Entraigues sur la Sorgue fait partie.

L'industrie et le traitement de déchets sont considérés comme contribuant à la pollution de l'air par les particules fines (PM 10), à hauteur de 22% de la pollution constatée[28], et dans une moindre mesure, (7%), à celle des particules très fines (PM 2,5).

Les actions citées dans ce plan en vue de l'amélioration de la qualité de l'air ne sont pas directement prescriptives. On peut toutefois noter qu'en ce qui concerne l'émission de poussières, l'objectif assigné[29] à l'ensemble des industries de la zone est une baisse des émissions (1,4% pour les PM 10, 2,3% pour les PM 2,5), qui sera obtenue en mobilisant les moyens offerts par la réglementation des installations classées (fixation de valeurs limites d'émission ou études technico-économiques).

---

[22] Le titre de cet arrêté a été également modifié. Le titre initial était « arrêté relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés ».

[23] Article 9 de l'arrêté

[24] Article 9 de l'arrêté

[25] Article 24 de l'arrêté

[26] Article 31 de l'arrêté modifié

[27] http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

[28] Voir plan de protection de l'atmosphère pages 48 et 49,
http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

[29] Voir plan de protection de l'atmosphère pages 63 et 64,
http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

LES ARGUMENTS QUI ONT CONTRIBUE A L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE

La présente partie résume les arguments qui ont contribué à l'élaboration de l'avis de la commission d'enquête publique. Ces arguments sont présentés sous 12 chapitres, l'avis de la commission étant ensuite présenté de façon synthétique.

1. Le projet est proposé au cours d'une période de carence de la planification de la gestion des déchets dans le département de Vaucluse

Le dernier plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du Vaucluse a été approuvé par le préfet le 24 mars 2003. Ce plan élaboré en 2002 ne prévoit aucune date de réalisation postérieure à 2010. Il n'est pas conforme aux exigences introduites depuis par la directive 2008/98/CE relative aux déchets. En particulier il ne tient pas compte de l'une des dispositions essentielles de cette directive, qui vise à ce que l'élimination des déchets, notamment par recours au stockage comme le propose le projet, soit la dernière priorité en matière de gestion des déchets.

Un nouveau plan départemental de gestion des déchets non dangereux, *a priori* conforme aux nouvelles exigences européennes, a été préparé sous la responsabilité du président du Conseil général, puis présenté à une commission consultative et au CODERST[30]. Ce plan devrait être approuvé au début de l'année 2016. Mais il est peu probable qu'il le soit, dans la mesure où l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République est désormais bien avancé au Parlement. Ce projet prévoit le transfert de la compétence de planification de la gestion des déchets aux régions.

Cette situation mérite un débat, comment la compatibilité du projet à la planification départementale, exigée par le code de l'environnement[31], peut-elle être alors vérifiée ? Deux raisonnements différents peuvent ici être développés :

1. Le demandeur considère que cette compatibilité doit être vérifiée au regard du dernier plan approuvé[32] ; les services de la DREAL (UT Vaucluse) ont oralement exprimé le même avis.

2. Les arguments visant à constater que le plan de 2003 est périmé, 12 ans après son adoption, sont cependant solides : sa réalisation prévue ne dépassait pas 2010 ; la révision des plans est désormais prévue (par la directive de 2008) tous les 6 ans ; enfin l'ancien plan ne garantit pas l'application des dispositions essentielles de la directive de 2008, alors que son délai de transposition est maintenant largement dépassé.

Ces derniers arguments ont convaincu la commission d'enquête publique, qui constate donc une carence de la planification de la gestion des déchets dans le département de Vaucluse.

---

[30] Conseil départemental de l'environnement et des risques naturels
[31] Article L. 541-15 CE
[32] Voir p 98 et suivantes du dossier administratif fourni par le demandeur (volume 1)

Au demeurant, il serait difficile de considérer que le projet soumis par le demandeur est compatible avec le plan de 2003, dans la mesure où celui-ci indiquait[33] que *« le centre de stockage (classe 2) exploité par Déchets Service (Sita Sud)... prévoit de fermer en 2016 ».*

2. Au cours de cette période de carence, l'autorité publique susceptible d'autoriser ce projet (le préfet) doit vérifier que les dispositions essentielles de la directive de 2008 seront respectées

La transposition de la directive de 2008 attribue un rôle-clé à la planification départementale de la gestion des déchets, en ce qui concerne le respect de la hiérarchie mentionnée à l'article 4 de la directive de 2008. Le plan départemental doit en effet fixer[34] une limite aux capacités annuelles de stockage (et d'incinération) des déchets, et vérifier que la capacité cumulée des installations d'incinération et de stockage ne dépasse pas 60% des déchets produits dans le département. Il n'est en revanche pas prévu de vérification individuelle et directe que les producteurs de déchets respectent bien cette hiérarchie dans la gestion de leurs déchets, ce qui devrait les conduire à ne recourir au stockage que lorsque toutes les autres solutions se sont révélées impossibles.

Au sens strict, la carence de planification constatée dans le département de Vaucluse n'est pas nécessairement une défaillance de transposition de la directive de 2008, que la commission d'enquête publique n'aurait d'ailleurs pas qualité à constater. Mais elle aboutit, de fait, au même résultat : il est impossible d'identifier les moyens juridiques en application, chargés de faire respecter la hiérarchie de traitement des déchets prévue par la directive de 2008. Cette défaillance de fait pose problème.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a établi qu'en cas de défaillance de transposition d'une directive, l'autorité publique qui prend une décision dans le champ d'application de cette directive doit en respecter les dispositions essentielles[35]. Même s'il ne s'agissait ici que d'une défaillance de fait (la défaillance en droit n'est pas établie), la commission d'enquête publique estime que cette jurisprudence doit être respectée.

Préalablement à la décision préfectorale, il doit donc pouvoir être vérifié, de manière raisonnable, que les déchets qu'il est prévu de stocker ne peuvent pas être traités autrement.

La législation française va d'ailleurs dans le même sens, quand elle prévoit[36] comme un principe que les producteurs de déchets ne peuvent éliminer dans des installations de stockage que des déchets ultimes. La question est de savoir quels doivent être les instruments mobilisés pour faire respecter ce principe.

---

[33] Voir page 86 du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de Vaucluse de 2003

[34] Article L. 541-14 II 3° c) du code de l'environnement

[35] Voir en particulier l'arrêt Mme PERREUX du 30 octobre 2009

[36] Article L. 541-2-1 du code de l'environnement

3-En l'absence de plan départemental, le projet présenté par le demandeur ne présente pas les garanties suffisantes permettant de vérifier que la hiérarchie communautaire de traitement des déchets sera respectée

Plusieurs éléments de ce projet laissent au contraire subsister un doute sérieux quant au respect à venir de cette hiérarchie de traitement des déchets, en l'absence de toute planification conforme à la directive de 2008. En effet :

- Le projet prévoit un accroissement de plus de 50% du tonnage annuel autorisé pour le stockage des déchets, soit de 90 000 t/an[37] à 140 00 t/an au total ;
- Cet accroissement pourrait être composé pour partie (jusqu'à 30 000 t/an) de mâchefers d'incinération jusqu'ici non admis sur le site, et qui peuvent avoir d'autres destinations, en particulier dans les travaux publics ; et il n'est pas établi que ces destinations alternatives soient inopérantes ;
- Le projet n'exclut pas formellement le stockage d'ordures ménagères, même s'il est déclaré que la possibilité réglementaires de stocker ces déchets ne sera utilisée qu'en cas d'arrêt de l'usine d'incinération de Vedène ; cette usine accueille en secours des déchets normalement incinérés dans d'autres départements sans que la réciproque, c'est-à-dire l'incinération dans d'autres départements qui eut été la procédure logique en pareil cas, ne semble avoir été prévue ;
- Le projet n'exclut pas formellement le stockage de biodéchets, malgré l'autorisation demandée pour un centre de déconditionnement de tels déchets, et malgré l'existence d'une plateforme de compostage sur le site.

Indépendamment du respect de la hiérarchie dans le traitement des déchets, la commission d'enquête publique estime qu'il serait peu prudent d'accélérer le remplissage du centre de stockage à Entraigues, alors que se profile, à l'échéance de 2018, une possible fermeture du centre de stockage d'Orange (voir point 6 ci-dessous), susceptible de faire apparaître, dans le département de Vaucluse, de sérieuses difficultés dans le traitement des déchets.

La commission d'enquête publique formule donc des réserves sur l'ensemble de ces points (voir plus loin).

3. Les décisions préfectorales pour l'instauration de servitudes d'utilité publique et pour l'autorisation de l'installation de stockage de déchets sont liées ; elles doivent être prises simultanément

La loi[38] a prévu que des servitudes d'utilité publique pouvaient être établies dans la zone de 200 m autour de la zone d'exploitation d'un site de stockage des déchets. Le stockage de déchets à Entraigues n'est pas actuellement réalisé à moins de 200 m de la limite de propriété (conformément à l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 modifié), mais le demandeur estime que l'instauration de telles servitudes lui permettrait d'étendre cette zone de stockage jusqu'à la limite de propriété (ou presque), tout en continuant à respecter les prescriptions de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 modifié.

---

[37] Tonnage annuel autorisé jusqu'en 2018 par l'arrêté préfectoral du 11 avril 2013, voir http://cedric-dgpr.developpement-durable.gouv.fr/recherche/document.aspx?bddpi=true&documentId=a579749f-8d22-4753-8ff0-86720261514c

[38] Article L. 515-12 du code de l'environnement

L'établissement de ces servitudes a fait l'objet de relativement peu de prises de position, au cours de cette enquête publique, de la part des propriétaires ou exploitants agricoles concernés. Ce constat peut s'expliquer par le fait que ces servitudes concerneraient des terrains agricoles non constructibles ; en outre les nuisances actuelles (en particulier les odeurs) suffiraient à décourager les projets de construction ou d'aménagement.

C'est dans le domaine des nuisances, pour la population environnante au-delà de cette bande de 200 m, que ces servitudes posent problème : combinées avec une nouvelle autorisation d'exploiter, elles permettraient de fait non seulement la poursuite de l'exploitation du site jusqu'en 2030 environ, alors que le voisinage a eu confiance en l'arrêt du stockage en 2016 annoncé dans le plan départemental de 2003[39], mais encore une réduction allant jusqu'à 200 m de la distance séparant la zone de stockage des déchets et les habitations. Si les conditions antérieures d'exploitation étaient maintenues en l'état, un accroissement des nuisances (odeurs, poussières, bruit...) serait alors inévitable.

L'instauration de servitudes et l'octroi d'une nouvelle autorisation de stocker des déchets, bien qu'étant deux décisions juridiquement distinctes, sont ainsi en fait étroitement liées : ce n'est qu'en obtenant deux décisions favorables que le demandeur peut développer[40] son exploitation ; et ces deux décisions (éventuelles) ne peuvent intervenir sans que soit posée la question des nuisances pour les habitations proches. Ces deux décisions préfectorales doivent donc être prises simultanément si l'on veut s'assurer de leur cohérence.

4. Seuls les intérêts cités dans le code de l'environnement peuvent justifier l'instauration de servitudes d'utilité publique

L'intérêt économique du demandeur, ici évident, ne permet cependant pas de justifier l'instauration de telles servitudes. La loi[41] prévoit en effet que ces servitudes peuvent être édictées pour protéger une liste limitative d'intérêts[42], ceux qui justifient l'existence de la législation sur les installations classées. L'intérêt économique n'est ici pas cité. Au cas d'espèce, les principaux intérêts en cause à examiner sont : la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publique, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il convient ainsi d'examiner les arguments en faveur ou en défaveur de l'instauration de telles servitudes d'utilité publique, au regard de ces intérêts.

La plupart de ces intérêts conduisent à examiner la demande d'instauration de servitudes et la demande d'autorisation d'exploiter le centre de stockage en un sens négatif ou restrictif.

S'ils devaient être les seuls arguments à devoir être pris en considération, les intérêts de l'agriculture proches de l'installation de stockage, et *a fortiori* ceux des riverains en termes de commodité du voisinage, de santé, de sécurité et de salubrité, militeraient pour que le préfet n'octroie pas les servitudes demandées.

---

[39] Voir page 86 du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de Vaucluse de 2003

[40] Le titre du dossier déposé par le demandeur est « développement de l'installation de stockage de déchets non dangereux du pôle multifilières d'Entraigues-sur-la-Sorgue »

[41] Article L.515-12 du code de l'environnement (dans sa rédaction modifiée en 2013, applicable depuis le 1er juin 2015)

[42] Voir les articles L. 515-12 et L. 511-1 du code de l'environnement

L'installation de stockage produit de l'énergie, mais en quantité moindre que n'en produiraient les mêmes déchets biodégradables soumis à un processus de méthanisation. Cet argument pèse donc peu en faveur d'une décision favorable du préfet.

Analyser la demande de servitudes au regard de la protection de l'environnement est plus complexe, les arguments en faveur et de l'instauration de servitudes, puis les arguments en défaveur sont ainsi analysés séparément.

5. **Le projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux présente de sérieux arguments environnementaux pouvant soutenir la demande d'instauration de servitudes d'utilité publique et la demande d'autorisation d'exploiter le centre de stockage; pourtant ceux-ci n'ont pas été présentés dans le dossier d'enquête publique correspondant**

Le projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux du département de Vaucluse, dont la commission d'enquête publique a eu communication, a fait le choix de proposer la poursuite de l'exploitation du centre de stockage d'Entraigues. Il se trouve en effet que l'autre site de stockage de déchets en Vaucluse, situé à Orange, pourrait cesser son exploitation à l'échéance de son actuel arrêté d'autorisation d'exploiter[43], alors que la loi établit[44] pour chaque plan départemental l'obligation de prévoir des centres de stockage de déchets.

De sérieux inconvénients environnementaux seraient donc susceptibles d'apparaître si l'exploitation de l'installation de stockage de déchets d'Entraigues n'était pas non plus poursuivie. Le premier d'entre eux serait une désorganisation des filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse à l'échéance de la fin de l'exploitation aujourd'hui autorisée, soit 2018. Une telle désorganisation serait susceptible de créer de sérieux désordres environnementaux : le temps n'est pas si éloigné où les collectivités locales étaient obligées d'intervenir pour fermer et réaménager des stockages de déchets non conformes , voire des « décharges sauvages », comme nous le rappelle le plan départemental de 2003[45].

La qualité et le sérieux du nouveau projet de plan départemental sont manifestes. Elles ont conduit à une adoption presque unanime du projet de plan en commission consultative le 16 janvier 2015, puis à un avis favorable (à l'unanimité moins une abstention) en CODERST le 16 avril 2015.

Il convient toutefois de remarquer que le public n'a pas pu prendre connaissance, au cours de cette enquête publique, des arguments qui dans le domaine de l'environnement militent en faveur de la poursuite du stockage de déchets à Entraigues, ni des solutions alternatives éventuellement envisageables.

La demande d'instauration de servitudes et la demande d'autorisation d'exploiter le centre de stockage présentées par le demandeur ne mentionnent pas un tel argumentaire. Le projet de plan départemental, qui présente globalement de tels arguments, n'a pas été rendu public au cours de l'enquête. Aucune note du demandeur ou des services préfectoraux figurant dans le dossier d'enquête ne pallie à cette omission.

---

[43] Information citée page 162 de l'étude pour la révision du plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de Vaucluse

[44] Article L. 541-14 IV du code de l'environnement

[45] Voir page 91 Gestion du passif : fermeture et réhabilitation des décharges communales

Cette défaillance dans l'information du public pose un problème juridique dans le domaine de la participation du public à la préparation de décisions concernant l'environnement. Tout en relevant ce point, la commission d'enquête publique, dont le rôle n'est pas de dire le droit, n'a procédé à l'analyse des arguments pertinents qu'au fond, sans trancher ce point juridique.

6. D'autres arguments environnementaux conduisent à l'inverse à une grande prudence, en particulier au regard du risque de rupture d'égalité vis-à-vis des charges publiques, qui pourrait être induit par un accroissement des nuisances de proximité

La question des **nuisances olfactives**, très largement abordée par le public au cours de cette enquête, est difficile. Il est cependant clair que si les autorisations d'exploiter et les servitudes étaient acceptées par le préfet conformément à la demande, les nuisances (en particulier les nuisances olfactives) pour les habitations riveraines seraient accrues, comme l'expose le point 4 ci-dessus. La commission d'enquête publique estime qu'une telle perspective, pour une durée supplémentaire de 15 années environ, induirait un risque réel de rupture d'égalité devant les charges publiques, au détriment des riverains.

Compte tenu du poids de ce dernier argument, ainsi que de tous les autres exposés dans ce rapport, la balance des intérêts en faveur ou en défaveur du projet ne pourrait pas être considérée comme équilibrée.

La commission d'enquête publique considère donc qu'un projet non modifié ne pourrait mériter qu'un avis défavorable de sa part, en ce qui concerne l'instauration de servitudes d'utilité publique comme en ce qui concerne l'autorisation de stockage de déchets.

Il convient toutefois d'explorer les hypothèses qui permettraient de réduire les inconvénients relevés pour l'environnement, en particulier en ce qui concerne les nuisances pour les riverains..

7. Est-il possible de mieux maîtriser les nuisances olfactives, les envols et les bruits ?

Si souhaitables soient-ils, il semble douteux que des efforts de meilleure gestion suffisent à réduire suffisamment les **nuisances olfactives** pour écarter tout risque de rupture d'égalité au détriment des riverains. En effet :

- La réglementation, qui prévoyait initialement en 1997[46] que l'exploitation *« ne génère pas de nuisances qui ne pourraient faire l'objet de mesures compensatoires suffisantes et qui mettraient en cause la préservation de l'environnement et la salubrité publique. »*, prévoit depuis 2006[47] que *« l'exploitation est menée de manière à limiter autant que faire se peut les dégagements d'odeurs »*, reconnaissant ici, de manière explicite, que le dégagement d'odeurs est inévitable ;

  Les déclarations des riverains recueillis au cours de cette enquête ainsi que les études sur les odeurs réalisées à la demande de l'inspection des installations classées que la commission d'enquête a pu consulter, permettent d'identifier un facteur ayant un

[46] Article 9 de l'arrêté interministériel du 9 septembre 1997, voir http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673

[47] Arrêté ministériel du 19 janvier 2006, article 20, voir http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673

impact direct sur l'émission d'odeurs (la nature des déchets admis en stockage), ainsi qu'un facteur ayant un impact direct sur la stagnation de ces odeurs (l'absence de vent) ; une meilleure discipline de gestion des déchets semble en revanche avoir un impact moindre ;

- L'argument selon lequel tous les riverains ne perçoivent pas les odeurs de manière similaire, souvent utilisé pour relativiser les nuisances olfactives, n'est pas recevable[48] ;

- La mise en place de mesures de compensation financières, comme y invite l'arrêté de 1997 (voir ci-dessus), n'est pas proposée par le demandeur. Pourtant de telles compensations existent dans d'autres domaines, comme par exemple pour le transport de l'énergie électrique (compensation pour l'impact paysager des pylônes à haute tension) ou pour le bruit créé par les aéroports (prise en charge de l'insonorisation des habitations).

La seule mesure susceptible de réduire significativement les nuisances olfactives est donc d'**interdire le stockage de toute matière fermentescible** dans les nouveaux casiers à ouvrir, situés à moins de 200 m des limites de propriété. Cette décision compléterait les décisions d'arrêter le compostage des boues et le stockage des ordures ménagères, qui ont été dans le passé les seules décisions suivies d'une certaine réduction des nuisances olfactives. A noter toutefois que ces décisions ont été prises de manière unilatérale par le demandeur (et donc non inscrites dans un arrêté préfectoral), et qu'elles n'ont donc jusqu'ici acquis aucun caractère permanent.

Cette mesure est d'autant plus nécessaire que la commission préconise par ailleurs (voir point n°12) d'arrêter la diffusion du produit masquant les odeurs, pour des raisons sanitaires.

Ce site périurbain est inadapté pour le stockage des déchets ménagers et biodégradables, sources de nombreuses nuisances. Cette inadaptation du site au stockage de déchets biodégradables avait d'ailleurs déjà été relevée en décembre 1999 par la commission d'enquête publique qui avait émis des réserves au regard du projet initial d'ouverture du site.

Une évolution du stockage à Entraigues excluant les bio déchets est en outre conforme aux priorités européennes (voir plus haut le contexte réglementaire, directive 2008/98/CE).

Une restriction de l'accès au stockage de tout déchet biodégradable, conduisant à terme à une réduction des odeurs, est le seul aménagement susceptible de conduire la commission d'enquête publique à renoncer à l'avis défavorable envisagé ci-dessus (pour l'instauration de servitudes comme pour l'autorisation d'exploiter). **Cet avis sera formulé plus loin sous forme de réserves.**

A noter cependant que cette restriction ne signifiera pas pour autant la fin rapide de toute nuisance olfactive pour les riverains : l'exploitation actuellement autorisée pouvant se poursuivre dans les casiers situés à plus de 200 m des limites de propriété jusqu'en 2018. Les

---

[48] Le seuil de détection olfactif pour le SH2 chez l'homme est de 0,004 ppm soit 0,00066mg/m3, mais les perceptions peuvent être différentes d'une personne à l'autre : le seuil bas étant de 0,001 ppm , le seuil haut 0,13ppm. Ceci explique les différences de perception que l'on relève dans les remarques du public sur les odeurs.

émissions diffuses de biogaz au travers de la couverture des casiers correspondants se poursuivront également pendant un certain temps.

La commission d'enquête est convaincue que les filières de traitement des déchets fermentescibles pourront être adaptées en conséquence d'ici 2018, ne serait-ce que par l'exploitation de l'atelier de bio-déconditionnement faisant simultanément l'objet d'une demande d'autorisation d'exploiter.

Il doit être également relevé que les contrôles réputés représentatifs réalisés par l'APAVE, permettant de vérifier que les apporteurs de déchets respectent bien leurs obligations de recyclage, mentionnent pour 2014[49] une faible proportion de déchets biodégradables apportés en stockage. Les efforts d'adaptation à obtenir d'ici 2018 des filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse seront donc de portée limitée.

Les nuisances constituées par les **envols de papiers, matières plastiques, etc.**, sont partiellement maîtrisables si le demandeur y consacre les moyens suffisants. Plusieurs participants constataient ainsi, avec quelque malice, au cours de la réunion publique organisée le 6 mai 2015 dans le cadre de cette enquête publique, que la prévention et le ramassage des envols étaient mieux effectués pendant la période de l'enquête. Il convient donc de prévoir les dispositions conduisant à la poursuite de cet effort : emploi de filets de protection très proches de la zone de déversement des déchets, ramassage des envols de fréquence au moins hebdomadaire, extension des zones de ramassage à l'extérieur du site jusqu'à 500 m des limites de propriété, ramassage des envols accrochés dans la végétation.

La commission d'enquête publique formule donc sur ces points des réserves (voir plus loin).

Les **nuisances sonores** signalées lors de l'enquête publique peuvent être réduites au moyen de deux décisions combinées, faisant l'objet de recommandations au titre de la demande d'autorisation d'exploiter:

- Une restriction des horaires d'accès au centre de stockage (ouverture plus tardive le matin) ;

- Une campagne engagée par le demandeur auprès des entreprises clientes du stockage, ainsi qu'auprès des transporteurs correspondants, visant à réduire l'intensité des « bips » de recul émis par les camions, et à les remplacer à la nuit par des signaux lumineux.

8. Le demandeur et la commune d'Entraigues ne peuvent se désintéresser des impacts sur l'environnement immédiat du pôle de traitement des déchets

Plusieurs personnes ont mentionné, au cours des permanences de la commission d'enquête publique, qu'une tendance au développement des friches était en cours à proximité du centre de stockage. La présence humaine s'y fait plus rare, et la pollution visuelle créée par les envols (de papiers, de plastiques, etc.) issus du centre de stockage incite indirectement des personnes indélicates à considérer les abords du centre comme une décharge sauvage.

Le demandeur n'est pas directement responsable de cet état de fait ; mais la commission d'enquête estime cependant qu'il convient, en lien avec la commune d'Entraigues (qui

[49] Documents concernant l'exploitation en 2014, fournis par SITA sous forme de DVD, annexe 7

bénéficie des retombées économiques du pôle), de lutter contre ce phénomène, sauf à accepter que les riverains du pôle soient pénalisés deux fois : par le centre de stockage lui-même, puis par les effets induits qu'il génère.

La commission d'enquête recommande donc à la commune d'Entraigues sur la Sorgue :

- D'une part, d'engager des actions de police contre de tels dépôts sauvages chaque fois que possible ;

- D'autre part de faire procéder régulièrement à l'évacuation de tels dépôts sauvages, en lien avec le demandeur (qui sera notamment chargé de leur repérage à l'occasion du ramassage des envols).

9. La qualité des eaux autour du site doit être suivie en continu et de manière plus transparente

Le suivi des prélèvements et des analyses d'eau dans les piézomètres autour du site de stockage mobilise régulièrement la commission de suivi de site (CSS) ; de nombreuses observations du public ont également été formulées à ce titre au cours de l'enquête.

Pour l'essentiel, les associations représentées au sein de la CSS demandent que des prélèvements et des analyses soient réalisés par des laboratoires indépendants, outre les analyses habituellement réalisés sous la responsabilité du demandeur au titre de l'auto surveillance. La commission d'enquête publique constate avec satisfaction que cette demande a maintenant été acceptée par le demandeur et par la DREAL, au cours de la réunion de la CSS du 2 juin 2015. Elle s'regrette toutefois que cette ouverture ne soit intervenue qu'après la clôture de l'enquête publique, et que le public n'ait pas pu tenir compte de ces résultats pour l'élaboration de son avis.

Par ailleurs la commission d'enquête publique constate des évolutions notables du pH[50], entre 2001 et 2005, restées semble-t-il inexpliquées. Elle **recommande une mesure en continu du pH** sur le piézomètre P2 (à doter d'une alarme) afin d'être en mesure d'intervenir rapidement en cas de pollution.

La commission s'inquiète par ailleurs de l'intérêt limité que semble susciter l'impact possible de la qualité des nappes sur la Sorgue et la Lauzon, ainsi que sur le site Natura 2000[51] proche du centre de stockage. L'étude d'impact réalisée par le demandeur est peu développée sur ce sujet, et le syndicat mixte du bassin des Sorgues (SMBS) ne se s'est pas manifesté au cours de cette enquête.

La commission d'enquête publique rappelle que le dispositif d'auto surveillance ne peut à lui seul suffire à assurer un suivi non contesté des milieux. Elle **recommande donc au préfet** de faire réaliser régulièrement des prélèvements et des analyses sous la responsabilité directe de ses services (DREAL ou DDT).

10. Un risque supplémentaire de dégradation de la qualité de l'air ne peut pas être pris dans l'agglomération d'Avignon ; la qualité de l'air doit en outre faire l'objet d'un plan de surveillance à proximité du site

---

[50] Le pH du piézomètre P2 a varié de 5,98 en juin 2001 à 7,90 en mars 2004, puis de 6,3 en septembre 2005 à 7,85 en novembre 2005. Le pH du piézomètre PZ3 a varié de 10,1 en septembre 2001 à 6,3 en septembre 2005.

[51] SIC n°FR9301578

Le plan de protection de l'atmosphère de Vaucluse agglomération d'Avignon[52] adopté le 11 avril 2014 constate que l'industrie et le traitement des déchets contribuent significativement aux émissions de particules fines (PM10 et PM2,5) dans l'agglomération d'Avignon, qu'il convient de réduire, en particulier en appliquant la réglementation relative aux installations classées[53]. Il est indéniable que le centre de stockage de déchets contribue à l'émission de poussières, comme le constatent les riverains et les rares mesures en place, même si cette contribution n'est pas chiffrée individuellement.

Sauf à contredire l'objectif de réduction annoncé dans ce plan, on voit mal comment un accroissement de plus de 50% (voir plus haut point 3 ci-dessus) de la capacité annuelle de stockage pourrait être compatible avec une réduction des poussières émises ; d'autant plus que cet accroissement serait composé pour moitié de mâchefers d'incinération, source notable de poussières, jusqu'ici non admis sur le site.

Ces raisons s'ajoutent à celles qui sont mentionnées plus haut (point 3) pour justifier une réserve de la commission d'enquête publique.

En outre, la commission d'enquête publique considère que la qualité de l'air doit être mesurée en permanence autour du site, y compris pour des raisons sanitaires (voir point n°12 ci-dessous).

11. La diffusion de produits neutralisant les odeurs doit être arrêtée ; l'absence d'impacts sur la santé présentée dans le dossier ne résulte que d'une modélisation, qui doit être complétée par des mesures in situ ; la mobilisation des réseaux d'alerte médicaux doit être recommandée afin d'engager un suivi de type épidémiologique des populations

Une large partie du public a attiré l'attention de la commission d'enquête sur les risques sanitaires liés au stockage de déchets. Certaines personnes ont établi un lien avec la diffusion de produits neutralisant les odeurs. Ces personnes ont décrit des phénomènes d'allergie, de bronchites chroniques et d'asthme.

Le produit neutralisant utilisé pour les odeurs n'est pas constitué uniquement, comme il a été indiqué par le demandeur lors de la réunion publique du 6 mai 2015, *« d'huiles essentielles »* mais aussi d'alpha-hexylcinnamaldéhyde. Cette molécule fait partie de molécules responsables de phénomènes allergiques dont le risque varie avec le terrain du patient[54]. L'utilisation de ce produit pourrait expliquer les phénomènes d'allergie signalés par le public. Il est donc nécessaire d'interdire l'utilisation de ce produit, sauf si les autorités sanitaires étaient capables d'en attester l'innocuité, **ce qui justifie une recommandation de la commission.**

---

[52] Voir http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

[53] Voir pages 48, 49, 63 et 64 du plan

[54] Voir la composition du produit dans la réponse aux questions fournie par le demandeur, annexe 9, fiche sécurité transport : Airhitone APS5 A4S2P, Classification du produit chimique : 1272/2008 (directive européenne 2003/15/CE du 11 mars 2015), rubrique mention de danger pour la santé : peut produire des allergies

Il doit par ailleurs être rappelé que selon le code civil[55] le demandeur reste responsable des dommages qu'il peut créer par son activité.

Par ailleurs, pour évaluer les risques sanitaires dans l'étude d'impact, et en particulier l'exposition par inhalation aux composés émis par l'installation, le demandeur a utilisé uniquement les résultats d'un modèle statistique de dispersion atmosphérique, qui permet en principe de déterminer l'impact des émissions de rejets atmosphériques.

Pendant les 12 premières années d'exploitation, il semble qu'aucune mesure de terrain n'ait été effectuée, ce qui aurait permis de vérifier les résultats des modélisations. Une étude d'évaluation des risques sanitaires a été prescrite par le préfet[56] en 2012 ; confiée à CAREPS[57], cette étude a recommandé que des mesures de sulfure d'hydrogène SH_2 et de poussières PM10 et PM2,5 soient effectuées.

De telles mesures ont été effectuées du 29 novembre au 13 décembre 2012. Si la direction des vents était bien représentative des conditions habituelles du site, cela n'a malheureusement pas été le cas de leur intensité, alors forte[58] (mistral). Les résultats mesurés ne peuvent donc être considérés comme représentatifs. Les habitants proches du site se plaignent d'ailleurs des odeurs pendant les périodes de faible vent, rarement en cas de mistral. Pourtant des concentrations de poussières supérieures à la valeur-guide de l'OMS ont été relevées.

La commission d'enquête publique a demandé communication des résultats d'analyse de poussières, en cours de réalisation à Saint Saturnin, par AIR PACA. Après de nombreuses relances, elle pu obtenir des résultats partiels le 7 juillet 2015.
Ces mesures de poussières (PM10) effectuées à Saint Saturnin (à 2 km au sud du site, sous les vents dominants) dépassent pour certaines la valeur guide de l'OMS et se révèlent nettement supérieures aux résultats issus de la modélisation fournie par le maître d'ouvrage. Ces résultats pourraient certes être dus à d'autres sources de pollution que le pôle de traitement des déchets, et en particulier à la circulation routière. Mais cette hypothèse résiste mal à l'analyse, puisqu'en ce cas une corrélation étroite serait observée avec les oxydes d'azote (NOx) ce qui ne semble pas être le cas pour les valeurs horaires. Des investigations complémentaires, incluant des mesures de poussières opérées plus près du pôle multi filières, auraient été nécessaires avant de conclure.

La commission d'enquête publique estime donc que la modélisation présentée dans l'étude d'impact ne correspond pas à la réalité sur le terrain pour la pollution atmosphérique: des résultats de modélisation ne peuvent pas être considérés comme probants tant qu'ils ne sont pas vérifiés par des mesures de terrain. L'Agence régionale de santé Provence Cote d'Azur avait d'ailleurs formule un avis similaire dans son courrier[59] du 30 janvier 2015 : *« on ne peut se satisfaire d'affirmations non démontrées ».*

La commission d'enquête publique formule donc une réserve à ce sujet. Elle considèrerait en outre comme une imprudence le fait d'augmenter le tonnage admis en stockage et

---

[55] Articles 1382 et suivants du code civil
[56] Arrêté complémentaire 2012-089-0002 du 29 mars 2012.
[57] Centre Alpes d'Epidémiologie et de Prévention Sanitaire
[58] Le vent a soufflé à plus de 8 m/s pendant 40,8% du temps pendant la période de mesure, alors que la fréquence moyenne en Avignon est de 18,9%
[59] Lettre adressée à l'UT DREAL PACA en tant que contribution à l'avis de l'autorité environnementale

d'accepter des nouvelles matières pulvérulentes (mâchefers d'incinération) en l'absence de tels résultats (voir point n°3 ci-dessus).

Il doit par ailleurs être observé que l'impact sanitaire de ces mâchefers contenant des métaux lourds devrait être spécifiquement évalué.

Compte tenu de l'importance de ce sujet, la commission estime en outre que les mesures de qualité de l'air (poussières et SH2) à engager rapidement, doivent être prévues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation et avoir un caractère permanent.

De premières améliorations sont probablement possibles, en ce qui concerne l'émission de poussières, grâce à des mesures simples (arrosage des pistes empruntées par les camions etc.) La commission d'enquête recommande donc en outre au préfet (DREAL) de prescrire sans délai au demandeur la réalisation de l'étude technico-économique prévue au plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération d'Avignon.

De nombreuses personnes ont par ailleurs demandé qu'une enquête épidémiologique soit effectuée autour du site de stockage. La commission n'a pu identifier aucune étude sanitaire sur ce sujet sur le site de l'Institut de veille sanitaire. Lors de la réunion publique du 6 mai 2015, le médecin conseil du demandeur a expliqué qu'une étude épidémiologique était difficile à mettre en œuvre car la population impactée n'était pas suffisamment importante ; mais cet argument ne signifie pas pour autant que l'impact soit négligeable.

Ainsi, il serait intéressant de mobiliser les réseaux existants de veille sanitaire autour du centre de stockage, afin de confronter leurs constatations éventuelles avec les perceptions de la population. **La commission d'enquête publique formule une recommandation en ce sens.**

12. Les autres demandes d'autorisation contribueront à l'amélioration du recyclage des déchets ou à leur valorisation et peuvent être acceptées, à condition d'exclure explicitement le compostage des boues de station d'épuration

Le dossier de demande d'autorisation d'exploiter comporte par ailleurs de nombreuses autres demandes contribuant au recyclage ou à la valorisation des déchets, ce qui correspond aux priorités européennes, et qui concernent les équipements suivants :

- Déchetterie ;
- Bâtiment de pré-tri, tri et valorisation des déchets,
- Equipement de bio-déconditionnement ;
- Plateforme de valorisation du verre et du bois ;
- Plateforme de valorisation des déchets inertes ;
- Installation de traitement des lixiviats ;
- Installation de valorisation du biogaz ;
- Installations diverses mentionnées dans le dossier de demande ;
- Unité de valorisation biologique ;
- Plateforme de compostage et de broyage des déchets verts.

En ce qui concerne ces deux dernières demandes, le préfet doit toutefois clairement exclure dans son arrêté d'autorisation le compostage de boues de station d'épuration, désormais stoppé par le demandeur, mais qui doit être confirmé par voie réglementaire.

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUËTE PUBLIQUE

Considérant le déroulement de l'enquête publique et les nombreux avis émis par le public ;
Considérant que pendant la période de carence de la planification de la gestion des déchets dans le département de Vaucluse, le préfet doit lui-même appliquer les dispositions essentielles de la directive 2008/98/CE, et en particulier celles qui prévoient une hiérarchie dans le traitement des déchets ;

Considérant que le stockage des déchets est la dernière priorité dans cette hiérarchie ;

Considérant dès lors qu'en l'absence de justifications adéquates les tonnages annuels de déchets stockés ne peuvent être accrus ; qu'au demeurant un tel accroissement augmenterait la quantité de poussières émises, alors que le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération d'Avignon en prévoit la réduction ;

Considérant que les décisions préfectorales pour l'instauration de servitudes et en vue d'une autorisation de stockage de déchets non dangereux conduiraient, si elles étaient accordées conformément à la demande, à la poursuite des nuisances actuellement subies par la population environnante ; que l'accroissement probable des nuisances olfactives non compensées induirait un risque d'inégalité devant les charges publiques ; que ces deux décisions préfectorales précitées doivent être prises simultanément ;

Considérant que la restriction d'accès au centre de stockage aux seules matières non biodégradables est la seule mesure efficace pouvant limiter les nuisances olfactives ; que l'usage de produits neutralisant les odeurs ne saurait être autorisé par le préfet tant que leur innocuité n'est pas établie ;

Considérant qu'à l'inverse l'arrêt de tout stockage de déchets sur le site d'Entraigues serait de nature à créer de sérieuses perturbations dans les filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse à partir de 2018, qui pourraient nuire à l'environnement ;

Considérant que le suivi environnemental et sanitaire du site doit être renforcé, en ce qui concerne la qualité de l'air ; et que les conditions de mesure de la qualité de l'eau doivent être complétées et rendues plus transparentes ;

Considérant qu'il convient de demander aux réseaux de suivi sanitaire d'organiser une veille à proximité du site ; qu'il serait en outre imprudent d'accroître le tonnage admis en stockage sans avoir confronté les résultats de modélisation fournis par le demandeur avec des mesures in situ ; que l'impact sanitaire du stockage de mâchefers devrait être mieux évalué au regard de l'émission des poussières ;

Considérant qu'il appartient à la commune d'Entraigues sur la Sorgue de veiller à ne pas laisser se dégrader les abords du pôle, avec le concours du demandeur ;

Considérant qu'il est de la responsabilité du demandeur de réduire les nuisances sonores dues à son activité ;

Considérant qu'il convient d'accepter l'ensemble des demandes autres que d'autorisation de stockage des déchets et d'instauration de servitudes, qui, en favorisant le recyclage ou la valorisation ultérieure des déchets, s'inscrivent dans les priorités définies par la directive 2008/98/CE ; qu'il convient toutefois d'exclure réglementairement toute possibilité de compostage de boues de station d'épuration, même si cette activité est actuellement arrêtée ;

LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE EMET UN AVIS :

- Favorable à la **demande de stockage de déchets non dangereux, sous les cinq réserves suivantes, qui ont un caractère cumulatif** :

  1. Les décisions préfectorales concernant les servitudes et l'autorisation de stockage de déchets doivent être prises simultanément ;

  2. Les déchets biodégradables de toute nature (y compris les ordures ménagères) ne pourront pas être admis sur le site de stockage au titre de la nouvelle autorisation, ni à moins de 200 mètres des limites de propriété ;

  3. Le tonnage annuel actuellement autorisé en stockage, soit 90 000 tonnes, ne doit pas être accru ; les mâchefers d'incinération ne pourront pas être admis en stockage ;

  4. Un réseau permanent de surveillance de la qualité de l'air autour du site doit être mis en place par le demandeur, en ce qui concerne au moins les poussières et le sulfure d'hydrogène ;

  5. Les modalités de contrôle des envols (papiers, plastiques, etc.) doivent être prescrites dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, incluant un ramassage élargi et amélioré aux abords du site, de fréquence au moins hebdomadaire.

Vu le caractère essentiel de ces réserves, la commission d'enquête publique rappelle que si celles-ci n'étaient pas satisfaites, son avis serait réputé défavorable.

- Favorable aux **autres demandes d'autorisation formulées par le demandeur, sous réserve** que le compostage de boues de stations d'épuration soit clairement exclu de l'activité de compostage par l'arrêté préfectoral d'autorisation.

Par ailleurs la commission d'enquête publique recommande au préfet :

- de saisir par écrit l'Agence régionale de santé afin que soit étudiée une mobilisation des réseaux de veille médicale proches du site, afin de détecter d'éventuelles pathologies liées à la proximité du pôle multifilières de gestion des déchets, et de rendre compte en commission de suivi du site (CSS) de la réponse apportée par les autorités sanitaires ; le coût éventuel de ce réseau sera mis à la charge du demandeur, en tant que tierce expertise, par un arrêté préfectoral.
- De ne pas permettre l'usage de produits neutralisant les odeurs tant que leur innocuité n'est pas établie par les autorités sanitaires ;

- De faire faire par ses services (DREAL ou DDT) des prélèvements réguliers et des analyses des eaux souterraines, en complément du dispositif d'auto surveillance prescrit au demandeur. Celui-ci doit en outre être complété par une mesure en continu du pH, afin d'alerter rapidement en cas de pollution.
- De prescrire sans délai au demandeur la réalisation de l'étude technico économique prévue au plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération d'Avignon, en ce qui concerne les émissions de poussières non canalisées

La commission d'enquête recommande en outre à la commune d'Entraigues sur la Sorgue d'engager des actions de police contre les dépôts sauvages de déchets à proximité du centre de stockage et de faire procéder régulièrement à leur évacuation

.La commission d'enquête recommande enfin au demandeur une restriction des horaires d'accès au centre de stockage (ouverture plus tardive le matin) et d'engager une campagne auprès des entreprises clientes du stockage, ainsi qu'auprès des transporteurs correspondants, visant à réduire l'intensité des « bips » sonores de recul émis par les camions, et à les remplacer la nuit par des signaux lumineux.

Signature des membres de la commission d'enquête publique

Alain LECLERCQ	Michelle ARCHIMBAUD	Philippe QUEVREMONT
Président	Assesseur	Assesseur

DEPARTEMENT DE VAUCLUSE

ENQUETE PUBLIQUE

du 07 avril 2015 au 22 mai 2015

Enquête publique nécessaire en vue de permettre l'exploitation du pôle multifilières de valorisation de déchets non dangereux et l'institution de servitudes d'utilité publique sur la commune d'ENTRAIGUES SUR LA SORGUE

Troisième partie

CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSSION D' ENQUETE

Maître d'ouvrage :
Commission d'Enquête

Président : Alain LECLERCQ
Titulaires : Michelle ARCHIMBAUD
Philippe QUEVREMOND
Suppléant : Alain GARCIA

I – 1 Décision du Tribunal Administratif

Par décision n° E15000006/84 en date du 29/01/2015 Monsieur le Vice- Président du Tribunal Administratif de Nîmes a désigné une commission d'enquête en vue de procéder à une enquête ayant pour objet :
De permettre l'exploitation du pôle multi filières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux et l'institution de servitudes d'utilité publique sur la commune d'Entraigues sur le Sorgue.

La commission d'enquête est ainsi composée :

Président

Mr. Alain LECLERCQ Ingénieur EDF en retraite, ancien ingénieur conseil à EDF International
demeurant 7 avenue de la Trillade ,84000 Avignon

Membres titulaires :

Mr. Philippe QUEVREMONT, ingénieur général des ponts, eaux et forêts, demeurant avenue Jean le Poulain VAISON LA ROMAINE (84000)

Mme Michelle ARCHIMBAUD, ingénieur commissariat à l'énergie Atomique en retraite, demeurant l'Embellie Les Massanes MONDRAGON 84430

En cas d'empêchement de Monsieur Alain Leclercq, la présidence de la commission sera assurée par Monsieur Philippe QUEVREMONT, membre titulaire de la commission

Membre suppléant : Mr Alain GARCIA , ingénieur agronome à la retraite, demeurant 2941 route de Carpentras 84210 VENASQUE

(L'arrêté du Vice Président du Tribunal Administratif concernant la nomination de la commission d'enquête est joint en annexe 1)

I – 2 Arrêté de Monsieur le Préfet de Vaucluse

Par arrêté n° 2015058-0008 en date du27 février 2015 prescrivant l'ouverture d'une enquête publique unique sur la demande d'autorisation d'exploiter le pôle multi-filières de valorisation et de traitement des déchets non dangereux et sur la demande de servitudes d'utilité publique présentées par la société SITA SUD sur la commune d'Entraigues sur la Sorgues
Monsieur le Préfet de Vaucluse a prescrit l'ouverture de l'enquête publique et a défini les modalités d'organisation de cette enquête.

I - 3 Textes réglementaires

La secrétaire générale chargée de l'administration de l'Etat dans l'Environnement

Vu le code de l'environnement, notamment le titre 1er du livre V et ses articles R512-14 et R515-27 ainsi que le titre II du livre I et son article R 123-9 ;

Vu le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 et notamment son article 45 ;

Vu le décret du 29 juillet 2011, portant nomination de Mme Martine CLAVEL, en qualité de secrétaire générale de la préfecture de Vaucluse ;

Vu le décret du 1er août 2012 portant nomination du préfet de Vaucluse M.BLANC Yannick ;

Vu le décret du 11 février 2015 portant nomination du préfet du VAL d'Oise M.BLANC Yannick ;

Vu le décret du 11 février 2015 portant nomination du préfet de Vaucluse M.GONZALEZ Bernard ;

Vu la décision n° E1500006/84 du 29 janvier 2015 du vice président du tribunal administratif de Nîmes, désignant :

Monsieur Alain LECLERCQ, ingénieur EDF en retraite, en qualité de président de la commission d'enquête,

Monsieur Philippe QUEVREMONT , Ingénieur général des ponts, eaux et forêts, commissaire enquêteur titulaire membre de la commission d'enquête,

Madame Michelle ARCHIMBAUD, ingénieur au commissariat à l'Energie Atomique en retraite, commissaire enquêteur titulaire membre de la commission d'enquête,

Et Monsieur Alain GARCIA ingénieur agronome en retraite, commissaire enquêteur suppléant ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 2015047-0035 du 16 février 2015, donnant délégation de signature à Mme Agnès BREFORT, directrice départementale de la protection des populations de Vaucluse ;

Vu les demandes déposées le 7 août 2013,complétées le 25 août 2014 et le 17 décembre 2014,par lesquelles, Monsieur Frédéric GOURDIN, agissant en qualité de Directeur Général de la société SITA SUD a sollicité d'une part l'autorisation d'exploiter le Pôle muti-fililières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux et d'autre part l'institution de servitudes d'utilité publique pour le site situé sur la commune d'Entraigues sur la Sorgue.

Vu les dossiers annexé à la demande, reconnus complets et réguliers par l'inspecteur de l'environnement de la DREAL PACA dans son rapport du 15 janvier 2015 ;

Vu l'étude d'impact produite dans le dossier d'enquête publique ;

Vu l'accusé de réception de l'autorité environnementale pour les projets, mentionnant que cet avis est émis dans un délai de deux mois, soit le 15 mars 2015 ; transmis à la société SITA SUD le 15 janvier 2015 ;

Vu la transmission du projet d'arrêté préfectoral d'institution des servitudes d'utilité publique au maire d'Entraigues et à l'exploitant en date du 16 janvier 2015,ainsi qu'aux propriétaires des terrains en date du 24 février 2015,conformément à l'article R515-31-2-IV du code de l'environnement ;

Considérant qu'en application de l'article du code de l'Environnement l'avis de l'autorité environnementale ou information sur l'absence d'observations émises dans le délai est publiée par voie électronique par le préfet de Vaucluse sur le site internet des services de l'État en Vaucluse :www.vaucluse.gou.fr ;que celui-ci sera joint au dossier d'enquête publique ;

Considérant qu'il y a lieu de soumettre ce projet aux formalités d'enquête publique unique prescrites par les lois et décrets susvisés ;

Il sera procédé à une enquête publique unique sur les deux demandes présentées par Monsieur Fréderic GOURDIN, agissant en qualité de Directeur Général de la Société SITA SUD.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE D'INSTAURATION DE SERVITUDES D'UTILITE PUBLIQUE

En ce qui concerne la demande d'instauration de servitudes d'utilité publique, les conclusions de la commission d'enquête publique ici présentées rappellent d'abord le contexte réglementaire, puis résument les arguments ayant contribué à l'élaboration de l'avis de la commission ; enfin l'avis de la commission d'enquête publique est présenté.
Les conclusions de la commission d'enquête publique concernant les demandes d'autorisation d'exploiter présentées au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, bien que liées à la présente demande d'instauration de servitudes d'utilité publique, font l'objet d'un document distinct.
Compte tenu des liens entre ces deux demandes (d'instauration de servitudes et d'autorisation d'exploiter), la partie introductive concernant le contexte réglementaire est toutefois commune aux deux conclusions.

LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE

La présente partie présente le contexte juridique (européen et national, législatif et réglementaire) dans lequel interviennent les demandes d'autorisation au titre des installations classées et la demande d'instauration de servitudes d'utilité publiques, objet de la présente enquête publique. Elle se limite cependant à présenter les points de droit qui ont contribué à l'élaboration de l'avis de la commission d'enquête publique.

En ce qui concerne l'instauration de servitudes

La **directive 2012/18/UE (dite directive Seveso 3)** concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses prévoit, en son article 13, que les Etats membres doivent prendre des dispositions visant à maîtriser l'urbanisation autour d'établissements considérés comme dangereux, afin de *« mieux protéger les populations*[60] *»*. Toutefois cette directive ne concerne pas le stockage de déchets[61].

La **transposition de cette directive en droit interne** a été réalisée par la première section de la loi n°2013-619 du 16 juillet 2013. L'article 3 de cette loi, codifié à l'article L.515-8 du code de l'environnement, élargit ainsi depuis le 1er juin 2015 la possibilité d'instaurer des servitudes d'utilité publique.

En effet la disposition précédente, applicable en droit français depuis 2010, ne concernait que les installations *« susceptibles de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement »*. Cette restriction n'existe plus dans la rédaction actuellement applicable. Cette même disposition était d'ailleurs encore plus restrictive avant 2003, puisque elle ne pouvait alors concerner que des installations nouvelles.

L'article L.515-12 du code de l'environnement précise que ces servitudes peuvent être instituées sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, en vue de protéger les intérêts mentionnés à l'article L.511-1. Ces intérêts sont ceux

[60] Directive 2012/18/UE considérant n°18
[61] Voir l'article 2 point 2 h) de la directive

qui justifient l'ensemble de la législation relative aux installations classées, il s'agit d'une large liste incluant la santé publique, la protection de l'environnement, l'agriculture, etc.

En ce qui concerne la gestion des déchets

La **directive 2008/98/CE relative aux déchets** définit les déchets non dangereux[62] et la notion de biodéchet[63]. Elle introduit par son article 4 une hiérarchie que les Etats membres doivent respecter pour la politique de prévention et de gestion des déchets. Les priorités décroissantes suivantes doivent ainsi être respectées :

- Prévention ;
- Préparation en vue du réemploi ;
- Recyclage ;
- Autre valorisation, notamment énergétique ;
- Elimination. Cette dernière priorité inclut le stockage des déchets[64].

Des exceptions à cette hiérarchie sont cependant possibles pour certains flux de déchets, en se fondant sur une approche de cycle de vie.

Lorsque la valorisation des déchets est impossible et que les déchets sont éliminés, les Etats membres doivent veiller à ne pas mettre en danger la santé humaine et à ne pas nuire à l'environnement, notamment sans créer de risques pour l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore ; et sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives[65].

La responsabilité de gestion des déchets incombe au producteur de déchet ; il doit en respecter la hiérarchie même s'il en confie le traitement à une entreprise[66].

Les Etats membres doivent prendre des dispositions en vue de l'établissement d'un réseau d'établissements d'élimination et de valorisation des déchets, en respectant des principes de proximité et d'autosuffisance[67]. Les Etats membres doivent aussi veiller à ce que les autorités compétentes établissent des plans de gestion des déchets[68] évaluant notamment les besoins en matière d'installations supplémentaires d'élimination des déchets. Ces plans doivent être révisés tous les six ans[69]. Ils doivent enfin intégrer un objectif de réduction des biodéchets éliminés en décharge[70].

La **transposition en droit interne** de l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets figure à l'article L.515-14 du code de l'environnement. Ces plans sont élaborés sous la responsabilité du président du Conseil départemental, en concertation avec une commission consultative, la procédure ayant été précisée par le décret 2011-828 du 11 juillet 2011. Après de nombreux avis, le plan est soumis à enquête publique avant son approbation par l'assemblée départementale.

Le plan fixe une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets, qui ne doit pas dépasser 60% des déchets produits sur le territoire. Les décisions prises, en particulier pour l'autorisation d'installations classées en matière de déchets, doivent être compatibles[71] avec ce plan.

---

[62] Par différence avec les déchets dangereux définis en l'annexe 3 de la directive
[63] Déchets biodégradables, voir article 3 point 2 de la directive
[64] Voir le point 19 de l'article 3 et l'annexe 1 point D5 de la directive.
[65] Articles 12 et 13 de la directive
[66] Article 15 de la directive
[67] Article 16 de la directive
[68] Article 28 de la directive
[69] Article 30 de la directive
[70] Article 28.5 de la directive
[71] Article L.541-15 CE

Le plan est évalué tous les six ans et révisé si nécessaire. En cas de carence du Conseil départemental le préfet peut élaborer lui-même ce plan, si le Conseil départemental ne l'a pas adopté dans un délai de 18 mois après y avoir été invité[72].

En ce qui concerne le **département de Vaucluse**, le projet de plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) a recueilli un avis favorable de la commission consultative le 16 janvier 2015, puis a recueilli un avis favorable du CODERST le 16 avril 2015. Son approbation était prévue en janvier 2016. Ce calendrier ne peut cependant pas être considéré comme certain (ni même probable), dans la mesure où le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui prévoit le transfert de cette compétence aux régions[73], pourrait bien être définitivement adopté d'ici là.

En ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement

La **directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrée de la pollution), dite « directive IED »,** refond la réglementation antérieure. Son champ d'application inclut le stockage des déchets[74]. Parmi ses dispositions fondamentales de l'exploitant figure l'obligation de recourir aux meilleures techniques disponibles (MTD). L'Etat membre peut édicter des prescriptions générales contraignantes qui s'appuient sur ces MTD[75].

La **législation et la réglementation française** des installations classées assurent d'une manière générale la transposition de cette directive.

La France a édicté des prescriptions générales concernant le stockage des déchets au moyen de l'arrêté ministériel (modifié) du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux. Cet arrêté a été modifié à 7 reprises[76] depuis 1997[77] , mais aucune de ces modifications n'a concerné les points suivants :

- La zone où sont stockés les déchets doit être à plus de 200 mètres de la limite de propriété du site, sauf si l'exploitant apporte des garanties équivalentes en termes servitudes[78] ;
- Cette zone ne génère pas de nuisances qui ne pourraient faire l'objet de mesures compensatoires suffisantes et qui mettraient en cause la préservation de l'environnement et la salubrité publique[79] ;
- L'installation est exploitée de façon que son fonctionnement ne puisse être à l'origine de bruits aériens susceptibles de constituer une gêne pour la tranquillité du voisinage[80].

Toutefois des prescriptions complémentaires relatives aux nuisances olfactives ont été introduites en 2006, amodiant sur ce point l'obligation générale portant sur l'ensemble des nuisances (voir plus haut). La disposition introduite en 2006[81] prévoit que *l'exploitation est menée de manière à limiter autant que faire se peut les dégagements d'odeurs*. Cette dernière disposition interroge, quelle portée faut-il désormais donner à la disposition antérieure portant sur les nuisances ?

---

[72] Article L.541-15 CE

[73] Voir les articles 5 et 5bis du projet adopté en 2ème lecture par le Sénat le 2 juin 2015 http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/451.html

[74] Article 10 et annexe I point 5.4 de la directive

[75] Article 17 de la directive.

[76] Source INERIS http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673 capture du 3 juin 14h49

[77] Le titre de cet arrêté a été également modifié. Le titre initial était « arrêté relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés ».

[78] Article 9 de l'arrêté

[79] Article 9 de l'arrêté

[80] Article 24 de l'arrêté

[81] Article 31 de l'arrêté modifié

En ce qui concerne la prévention de la pollution atmosphérique

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de décrire en détail les prescriptions communautaires et nationales concernant la maîtrise de la pollution atmosphérique. Il convient cependant de mentionner les dispositions prises par l'arrêté inter-préfectoral du 11 avril 2014, approuvant le plan de protection de l'atmosphère pour l'agglomération d'Avignon[82], dont la commune d'Entraigues sur la Sorgue fait partie.

L'industrie et le traitement de déchets sont considérés comme contribuant à la pollution de l'air par les particules fines (PM 10), à hauteur de 22% de la pollution constatée[83], et dans une moindre mesure (7%) à celle des particules très fines (PM 2,5).

Les actions citées dans ce plan en vue de l'amélioration de la qualité de l'air ne sont pas directement prescriptives. On peut toutefois noter qu'en ce qui concerne l'émission de poussières, l'objectif assigné[84] à l'ensemble des industries de la zone est une baisse des émissions (1,4% pour les PM 10, 2,3% pour les PM 2,5), qui sera obtenue en mobilisant les moyens offerts par la réglementation des installations classées (fixation de valeurs limites d'émission ou études technico-économiques).

---

[82] http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

[83] Voir plan de protection de l'atmosphère pages 48 et 49, http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

[84] Voir plan de protection de l'atmosphère pages 63 et 64, http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/PPA_84_Approuve_11_04_14_cle52117e.pdf

LES ARGUMENTS QUI ONT CONTRIBUE A L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE

La présente partie résume les arguments qui ont contribué à l'élaboration de l'avis de la commission d'enquête publique. Ces arguments sont présentés sous 6 chapitres, l'avis de la commission étant ensuite présenté de façon synthétique.

13. Les décisions préfectorales pour l'instauration de servitudes d'utilité publique et pour l'autorisation de l'installation de stockage de déchets sont liées ; elles doivent être prises simultanément

La loi[1] a prévu que des servitudes d'utilité publique pouvaient être établies dans la zone de 200 m autour de la zone d'exploitation d'un site de stockage des déchets. Le stockage de déchets à Entraigues n'est pas actuellement réalisé à moins de 200 m de la limite de propriété (conformément à l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 modifié), mais le demandeur estime que l'instauration de telles servitudes lui permettrait d'étendre cette zone de stockage jusqu'à la limite de propriété (ou presque), tout en continuant à respecter les prescriptions de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 modifié.

L'établissement de ces servitudes a fait l'objet de relativement peu de prises de position, au cours de cette enquête publique, de la part des propriétaires ou exploitants agricoles concernés. Ce constat peut s'expliquer par le fait que ces servitudes concerneraient des terrains agricoles non constructibles ; en outre les nuisances actuelles (en particulier les odeurs) suffiraient à décourager les projets de construction ou d'aménagement. Au moins un propriétaire souhaiterait toutefois se défaire de son bien, et la commission d'enquête publique estime qu'il convient de faciliter ce choix (voir plus loin). Pour les autres l'exploitation agricole peut se poursuivre.

C'est dans le domaine des nuisances, pour la population environnante au-delà de cette bande de 200 m, que ces servitudes posent problème : combinées avec une nouvelle autorisation d'exploiter, elles permettraient de fait non seulement la poursuite de l'exploitation du site jusqu'en 2030 environ, alors que le voisinage a eu confiance en l'arrêt du stockage en 2016 annoncé dans le plan départemental de 2003[2], mais encore une réduction allant jusqu'à 200 m de la distance séparant la zone de stockage des déchets et les habitations. Si les conditions antérieures d'exploitation étaient maintenues en l'état, un accroissement des nuisances (odeurs, poussières, bruit...) serait alors inévitable.

Il est ainsi paradoxal qu'une mesure européenne d'éloignement des habitations des établissements dangereux, destinée à *« mieux protéger les habitations*[3] *»*, demandée par la directive 2012/98/UE, ait finalement abouti à l'issue des procédures de transposition à une disposition législative[4] permettant au demandeur, si la servitude est acceptée par le préfet (et si les modalités d'exploitation étaient inchangées), d'accroitre l'exposition des riverains aux nuisances créées par l'installation de stockage de déchets. Comme cette disposition n'est applicable que depuis le 1er juin 2015, il est probable que ce dossier soit l'un des premiers en France à souligner ce paradoxe.
décisions favorables que le demandeur peut développer[5] son exploitation ; et ces deux décisions (éventuelles) ne peuvent intervenir sans que soit posée la question des nuisances pour les habitations

[1] Article L. 515-12 du code de l'environnement
[2] Voir page 86 du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de Vaucluse de 2003
[3] Considérant n°18 de la directive 2012/18/UE
[4] Voir l'article L. 515-8 du code de l'environnement
[5] Le titre du dossier déposé par le demandeur est « développement de l'installation de stockage de déchets non dangereux du pôle multifilières d'Entraigues-sur-la-Sorgue »

proches. Ces deux décisions préfectorales doivent donc être prises simultanément si l'on veut s'assurer de leur cohérence.

1. **Seuls les intérêts cités dans le code de l'environnement peuvent justifier l'instauration de servitudes d'utilité publique**

L'intérêt économique du demandeur, ici évident, ne permet cependant pas de justifier l'instauration de telles servitudes. La loi[1] prévoit en effet que ces servitudes peuvent être édictées pour protéger une liste limitative d'intérêts[2], ceux qui justifient l'existence de la législation sur les installations classées. L'intérêt économique n'est ici pas cité. Au cas d'espèce, les principaux intérêts en cause à examiner sont : la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il convient ainsi d'examiner les arguments en faveur ou en défaveur de l'instauration de telles servitudes d'utilité publique, au regard de ces intérêts.

La plupart de ces intérêts conduisent à examiner la demande d'instauration de servitudes en un sens négatif ou restrictif.

S'ils devaient être les seuls arguments à devoir être pris en considération, les intérêts de l'agriculture proches de l'installation de stockage, et *a fortiori* ceux des riverains en termes de commodité du voisinage, de santé, de sécurité et de salubrité, militeraient pour que le préfet n'octroie pas les servitudes demandées.

L'installation de stockage produit de l'énergie, mais en quantité moindre[3] que n'en produiraient les mêmes déchets biodégradables soumis à un processus de méthanisation. Cet argument pèse donc peu en faveur d'une décision favorable du préfet.

Analyser la demande de servitudes au regard de la protection de l'environnement est plus complexe, les arguments en faveur de l'instauration de servitudes, puis les arguments en défaveur sont ainsi analysés séparément.

2. **Le projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux présente de sérieux arguments environnementaux pouvant soutenir la demande d'instauration de servitudes d'utilité publique ; pourtant ceux-ci n'ont pas été présentés dans le dossier d'enquête publique correspondant**

L'instauration de servitudes et l'octroi d'une nouvelle autorisation de stocker des déchets, bien qu'étant deux décisions juridiquement distinctes, sont ainsi en fait étroitement liées : ce n'est qu'en obtenant deux

Le projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux du département de Vaucluse, dont la commission d'enquête publique a eu communication, a fait le choix de proposer la poursuite de l'exploitation du centre de stockage d'Entraigues. Il se trouve en effet que l'autre site de stockage de déchets en Vaucluse, situé à Orange, pourrait cesser son exploitation à l'échéance de son actuel arrêté d'autorisation d'exploiter[4], alors que la loi établit[1] pour chaque plan départemental l'obligation de prévoir des centres de stockage de déchets.

---

[1] Article L.515-12 du code de l'environnement (dans sa rédaction modifiée en 2013, applicable depuis le 1er juin 2015)

[2] Voir les articles L. 515-12 et L. 511-1 du code de l'environnement

[3] Compte tenu des fuites diffuses de biogaz au travers de la couverture des déchets dans un site de stockage

[4] Information citée page 162 de l'étude pour la révision du plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de Vaucluse

De sérieux inconvénients environnementaux seraient donc susceptibles d'apparaître si l'exploitation de l'installation de stockage de déchets d'Entraigues n'était pas non plus poursuivie. Le premier d'entre eux serait une désorganisation des filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse à l'échéance de la fin de l'exploitation aujourd'hui autorisée, soit 2018. Une telle désorganisation serait susceptible de créer de sérieux désordres environnementaux : le temps n'est pas si éloigné où les collectivités locales étaient obligées d'intervenir pour fermer et réaménager des stockages de déchets non conformes , voire des « décharges sauvages », comme nous le rappelle le plan départemental de 2003[2].

La qualité et le sérieux du nouveau projet de plan départemental sont manifestes. Elles ont conduit à une adoption presque unanime du projet de plan en commission consultative le 16 janvier 2015, puis à l'avis favorable (à l'unanimité moins une abstention) du CODERST le 16 avril 2015.

Il convient toutefois de remarquer que le public n'a pas pu prendre connaissance, au cours de cette enquête publique, des arguments qui dans le domaine de l'environnement militent en faveur de la poursuite du stockage de déchets à Entraigues, ni des solutions alternatives éventuellement envisageables.

La demande d'instauration de servitudes présentée par le demandeur ne mentionne pas un tel argumentaire. Le projet de plan départemental, qui présente globalement de tels arguments, n'a pas été rendu public au cours de l'enquête. Aucune note du demandeur ou des services préfectoraux figurant dans le dossier d'enquête ne pallie à cette omission.

Cette défaillance dans l'information du public pose un problème juridique dans le domaine de la participation du public à la préparation de décisions concernant l'environnement. Tout en relevant ce point, la commission d'enquête publique, dont le rôle n'est pas de dire le droit, n'a procédé à l'analyse des arguments pertinents qu'au fond, sans trancher ce point juridique.

3. D'autres arguments environnementaux conduisent à l'inverse à une grande prudence, en particulier au regard du risque de rupture d'égalité vis-à-vis des charges publiques, qui pourrait être induit par un accroissement des nuisances de proximité

La question des **nuisances olfactives**, très largement abordée par le public au cours de cette enquête, est difficile. Il est cependant clair que si les autorisations d'exploiter et les servitudes étaient acceptées par le préfet conformément aux demandes, les nuisances (en particulier les nuisances olfactives) pour les habitations riveraines seraient accrues, comme l'expose le point 1 ci-dessus. La commission d'enquête publique estime qu'une telle perspective, pour une durée supplémentaire de 15 années environ, induirait un risque réel de rupture d'égalité devant les charges publiques, au détriment des riverains.

Compte tenu du poids de ce dernier argument, ainsi que de tous les autres exposés dans le rapport d'enquête publique et dans les conclusions associées, la balance des intérêts en faveur ou en défaveur du projet ne pourrait pas alors être considérée comme équilibrée.

La commission d'enquête publique considère donc qu'un projet non modifié ne pourrait mériter qu'un avis défavorable de sa part, en ce qui concerne l'instauration de servitudes d'utilité publique. Il en serait de même en ce qui concerne l'autorisation de stockage de déchets.

Il convient toutefois d'explorer les hypothèses qui permettraient de réduire les inconvénients relevés pour l'environnement, en particulier en ce qui concerne les nuisances pour les riverains.

4. Est-il possible de mieux maîtriser les nuisances olfactives, les envols et les bruits ?

---

[1] Article L. 541-14 IV du code de l'environnement

[2] Voir page 91 Gestion du passif : fermeture et réhabilitation des décharges communales

Si souhaitables soient-ils, il semble douteux que des efforts de meilleure gestion suffisent à réduire suffisamment les **nuisances olfactives** pour écarter tout risque de rupture d'égalité au détriment des riverains. En effet :

- La réglementation, qui prévoyait initialement en 1997[1] que l'exploitation *« ne génère pas de nuisances qui ne pourraient faire l'objet de mesures compensatoires suffisantes et qui mettraient en cause la préservation de l'environnement et la salubrité publique. »*, prévoit depuis 2006[2] que *« l'exploitation est menée de manière à limiter autant que faire se peut les dégagements d'odeurs »*, reconnaissant ici, de manière explicite, que le dégagement d'odeurs est inévitable ;

- Les déclarations des riverains recueillis au cours de cette enquête ainsi que les études sur les odeurs réalisées à la demande de l'inspection des installations classées que la commission d'enquête a pu consulter, permettent d'identifier un facteur ayant un impact direct sur l'émission d'odeurs (la nature des déchets admis en stockage), ainsi qu'un facteur ayant un impact direct sur la stagnation de ces odeurs (l'absence de vent) ; une meilleure discipline de gestion des déchets semble en revanche avoir un impact moindre.

- L'argument selon lequel tous les riverains ne perçoivent pas les odeurs de manière similaire, souvent utilisé pour relativiser les nuisances olfactives, n'est pas recevable[3] ;

- La mise en place de mesures de compensations financières, comme y invite l'arrêté de 1997 (voir ci-dessus), n'est pas proposée par le demandeur. Pourtant de telles compensations existent dans d'autres domaines, comme par exemple pour le transport de l'énergie électrique (compensation pour l'impact paysager des pylônes à haute tension) ou pour le bruit créé par les aéroports (prise en charge de l'insonorisation des habitations).

La seule mesure susceptible de réduire significativement les nuisances olfactives est donc d'**interdire le stockage de toute matière fermentescible** dans les nouveaux casiers à ouvrir, situés à moins de 200 m des limites de propriété. Cette décision compléterait les décisions d'arrêter le compostage des boues et le stockage des ordures ménagères, qui ont été dans le passé les seules décisions suivies d'une certaine réduction des nuisances olfactives. A noter toutefois que ces décisions ont été prises de manière unilatérale par le demandeur (et donc non inscrites dans un arrêté préfectoral), et qu'elles n'ont donc jusqu'ici acquis aucun caractère permanent.

Ce site périurbain est en effet inadapté pour le stockage des déchets ménagers et biodégradables, source de nombreuses nuisances. Cette inadaptation du site au stockage de déchets biodégradables avait d'ailleurs déjà été relevée en décembre 1999 par la commission d'enquête publique qui avait émis des réserves au regard du projet initial d'ouverture du site.

Une évolution du stockage à Entraigues excluant les biodéchets est en outre conforme aux priorités européennes (voir plus haut le contexte réglementaire, directive 2008/98/CE).

---

[1] Article 9 de l'arrêté interministériel du 9 septembre 1997, voir http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673

[2] Arrêté ministériel du 19 janvier 2006, article 20, voir http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5673

[3] Le seuil de détection olfactif pour le SH2 chez l'homme est de 0,004 ppm soit 0,00066mg/m3, mais les perceptions peuvent être différentes d'une personne à l'autre : le seuil bas étant de 0,001 ppm , le seuil haut 0,13ppm. Ceci explique les différences de perception que l'on relève dans les remarques du public sur les odeurs.

Une restriction de l'accès au stockage de tout déchet biodégradable, conduisant à terme à une réduction des odeurs, est le seul aménagement susceptible de conduire la commission d'enquête publique à renoncer à l'avis défavorable envisagé ci-dessus (pour l'instauration de servitudes comme pour l'autorisation d'exploiter). **Cet avis sera formulé plus loin sous forme de réserves.**

A noter cependant que cette restriction ne signifiera pas pour autant la fin rapide de toute nuisance olfactive pour les riverains : l'exploitation actuellement autorisée pouvant se poursuivre dans les casiers situés à plus de 200 m des limites de propriété jusqu'en 2018. Les émissions diffuses de biogaz au travers de la couverture des casiers correspondants se poursuivront également pendant un certain temps.

La commission d'enquête est convaincue que les filières de traitement des déchets fermentescibles pourront être adaptées en conséquence d'ici 2018, ne serait-ce que par l'exploitation de l'atelier de bio-déconditionnement faisant simultanément l'objet d'une demande d'autorisation d'exploiter.

Il doit être également relevé que les contrôles réputés représentatifs réalisés par l'APAVE, permettant de vérifier que les apporteurs de déchets respectent bien leurs obligations de recyclage, mentionnent pour 2014[1] une faible proportion de déchets biodégradables apportés en stockage. Les efforts d'adaptation à obtenir d'ici 2018 des filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse seront donc de portée limitée.

Les nuisances constituées par les **envols de papiers, matières plastiques, etc.**, sont partiellement maîtrisables si le demandeur y consacre les moyens suffisants. Plusieurs participants constataient ainsi, avec quelque malice, au cours de la réunion publique organisée le 6 mai 2015 dans le cadre de cette enquête publique, que la prévention et le ramassage des envols étaient mieux effectués pendant la période de l'enquête. Il convient donc de prévoir les dispositions conduisant à la poursuite de cet effort : emploi de filets de protection très proches de la zone de déversement des déchets, ramassage des envols de fréquence au moins hebdomadaire, extension des zones de ramassage à l'extérieur du site jusqu'à 500 m des limites de propriété, ramassage des envols accrochés dans la végétation.

La commission d'enquête publique formule donc sur ces points des réserves, en ce qui concerne la demande d'autorisation d'exploiter.

Les **nuisances sonores** signalées lors de l'enquête publique peuvent être réduites au moyen de deux décisions combinées, faisant l'objet de recommandations au titre de la demande d'autorisation d'exploiter:

- Une restriction des horaires d'accès au centre de stockage (ouverture plus tardive le matin) ;
- Une campagne engagée par le demandeur auprès des entreprises clientes du stockage, ainsi qu'auprès des transporteurs correspondants, visant à réduire l'intensité des « bips » de recul émis par les camions, et à les remplacer à la nuit par des signaux lumineux.

5. Le demandeur et la commune d'Entraigues ne peuvent se désintéresser des impacts sur l'environnement immédiat du pôle de traitement des déchets

L'instauration de servitudes, si elle est acceptée par le préfet, modifiera peu les conditions d'exploitation des terres soumises à ces servitudes, majoritairement agricoles. Le coût de ces servitudes pour le demandeur sera ainsi modique, voire nul pour de nombreuses propriétés.

Deux points doivent toutefois être pris en considération.

[1] Documents concernant l'exploitation en 2014, fournis par SITA sous forme de DVD, annexe 7

Au moins un des propriétaires ayant fait part de son avis au cours de l'enquête publique, qui avait acquis son terrain pour y implanter une caravane, n'en aura plus l'usage puisque la servitude l'interdira. Il souhaiterait donc se défaire de ce bien.

Sans introduire pour autant un droit de délaissement, la commission d'enquête publique estime qu'il serait équitable que les terrains non bâtis soumis à ces servitudes puissent être acquis à l'amiable par le demandeur, si le propriétaire actuel souhaite les vendre. Il semblerait d'ailleurs que SITA soit déjà propriétaire de terrains dans cette bande de 200 m au-delà des limites de sa propre propriété. La commission formulera donc une recommandation en ce sens.

Par ailleurs plusieurs personnes ont mentionné, au cours des permanences de la commission d'enquête publique, qu'une tendance au développement des friches était en cours à proximité du centre de stockage. La présence humaine s'y fait plus rare, et la pollution visuelle créée par les envols (de papiers, de plastiques, etc.) issus du centre de stockage incite indirectement des personnes indélicates à considérer les abords du centre comme une décharge sauvage.

Le demandeur n'est pas directement responsable de cet état de fait ; mais la commission d'enquête estime cependant qu'il convient, en lien avec la commune d'Entraigues (qui bénéficie des retombées économiques du pôle), de lutter contre ce phénomène, sauf à accepter que les riverains du pôle soient pénalisés deux fois : par le centre de stockage lui-même, puis par les effets induits qu'il génère.

La commission d'enquête recommande donc à la commune d'Entraigues sur la Sorgue :

- D'une part, d'engager des actions de police contre de tels dépôts sauvages chaque fois que possible ;

- D'autre part de faire procéder régulièrement à l'évacuation de tels dépôts sauvages, en lien avec le demandeur (qui sera notamment chargé de leur repérage à l'occasion du ramassage des envols).

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Considérant le déroulement de l'enquête publique et les nombreux avis émis par le public ;
Considérant que les décisions préfectorales pour l'instauration de servitudes et en vue d'une autorisation de stockage de déchets non dangereux conduiraient, si elles étaient accordées conformément aux demandes, à la poursuite des nuisances actuellement subies par la population environnante ; que l'accroissement probable des nuisances olfactives non compensées induirait un risque d'inégalité devant les charges publiques ; que ces deux décisions préfectorales précitées doivent être prises simultanément ;

Considérant que la restriction d'accès au centre de stockage aux seules matières non biodégradables est la seule mesure efficace pouvant limiter les nuisances olfactives ;

Considérant qu'à l'inverse l'arrêt de tout stockage de déchets sur le site d'Entraigues sur la Sorgue serait de nature à créer de sérieuses perturbations dans les filières de traitement des déchets dans le département de Vaucluse à partir de 2018, qui nuiraient à l'environnement ;

Considérant que certains propriétaires fonciers souhaiteraient se défaire de propriétés situées dans la zone pour laquelle des servitudes sont demandées ; que l'achat de celles-ci par le demandeur ne représenterait pas une charge excessive s'agissant de terrains non bâtis inconstructibles ;

LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE EMET UN AVIS :

Favorable à la **demande d'instauration de servitudes d'utilité publique** sous les deux réserves suivantes, qui ont un caractère cumulatif :

1. Les décisions préfectorales concernant l'instauration de servitudes et l'autorisation de stockage de déchets au titre des installations classées doivent être prises simultanément ;

2. Les déchets biodégradables de toute nature (y compris les ordures ménagères) ne pourront pas être admis sur le site de stockage au titre de la nouvelle autorisation d'exploiter, ni à moins de 200 mètres des limites de propriété.

Vu le caractère essentiel de ces réserves, la commission d'enquête publique rappelle que si celles-ci n'étaient pas satisfaites, son avis serait réputé défavorable.

En complément, la commission d'enquête publique **recommande** au demandeur l'acquisition à l'amiable des propriétés non bâties situées dans la zone de servitudes que les propriétaires souhaiteraient céder.

Signature des membres de la commission d'enquête publique

Alain LECLERCQ	Michelle ARCHIMBAUD	Philippe QUEVREMONT
Président	Assesseur	Assesseur