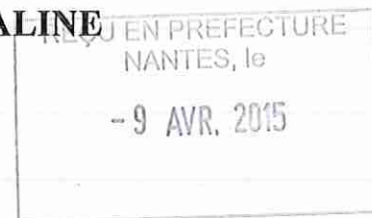


DEPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE

COMMUNE d'HERBIGNAC

SITE DECHETS de KERALINE



**AUTORISATION D'EXPLOITER  
ET  
INSTAURATION de SERVITUDES**

**Enquête(s) préalable(s) à l'autorisation de  
poursuivre l'exploitation du site et à l'instauration  
de servitudes d'utilité publique autour du site**

**Conclusions du commissaire enquêteur**

par Gustave SAINT,

désigné par décision n° E1500001 / 44 en date du 12 janvier 2015 de M. le  
Président du Tribunal Administratif de Nantes

Enquête(s) prescrite(s) par arrêté de M. le Préfet de la Loire-Atlantique en  
date du 19 janvier 2015.

La communauté d'agglomération CAP ATLANTIQUE exploite, sur le territoire de la commune d'Herbignac, au lieu-dit Keraline, un équipement regroupant trois activités concernant les déchets urbains et soumises à la réglementation afférente aux installations classées pour la protection de l'environnement :

- une déchetterie soumise pour partie au régime de la déclaration contrôlée et pour partie au régime de l'enregistrement ;

- une activité de compostage, soumise au régime de la déclaration, mais ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 23 juillet 2012 imposant des prescriptions particulières pour tenir compte des risques induits par l'incorporation occasionnelle aux déchets verts d'algues vertes dont la décomposition est susceptible de produire des gaz toxiques ;

- une activité de stockage de déchets non dangereux soumise à autorisation. Le dernier arrêté préfectoral concernant l'autorisation, en date du 21 septembre 2009, était fondé sur un apport annuel de 6 000 tonnes par an et prévoyait une cessation de l'exploitation en 2018.

L'exploitant a procédé à l'examen technique d'une solution permettant, notamment par modification des caractéristiques géométriques du casier n° 4, d'augmenter la capacité de stockage et d'accueillir des déchets jusqu'en 2023 avec un apport annuel de 8 500 tonnes.

Les modifications envisagées (caractéristiques des ouvrages, augmentation des apports annuels et allongement de la durée d'exploitation) ont été considérées comme suffisamment importantes pour justifier la réalisation d'une enquête publique préalablement à leur autorisation.

Concomitamment l'exploitant a demandé l'instauration de servitudes d'utilité publique (SUP) dans une bande de 200 m autour de l'exploitation. Le projet d'instauration des SUP a également été soumis à enquête publique.

Par décision n° E15000001 / 44 en date du 12 janvier 2015, M. le Président du Tribunal Administratif de Nantes m'a désigné en qualité de commissaire enquêteur pour l'enquête ayant pour objet : « *l'autorisation, pour la Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande Atlantique (CAP ATLANTIQUE), de modifier la zone d'exploitation de l'installation de stockage de déchets non dangereux dans le cadre de l'exploitation de la déchetterie située sur le site de Keraline sur le territoire de la commune d'Herbignac et d'instaurer des servitudes d'utilité publiques (SUP) autour de ce site* ».

Par arrêté en date du 19 janvier 2015, après m'avoir consulté, M. le Préfet de la Loire-Atlantique a prescrit l'enquête publique préalable à :

- l'autorisation de modifier la zone d'exploitation de l'installation de stockage de déchets non dangereux, située à Herbignac site de Keraline ;
- l'institution de servitudes d'utilité publique (SUP) autour de ce site.

L'enquête a duré 32 jours consécutifs, du 13 février 2015 au 16 mars 2015 inclus, la mairie d'Herbignac étant le siège de l'enquête.

La publicité de l'enquête a été suffisante et régulière.

Quelques personnes seulement ont fréquenté les permanences, 2 seulement à titre individuel. Deux associations se sont également manifestées.

Le désintérêt pour l'enquête relative à l'activité de stockage de déchets non dangereux était assez prévisible : l'activité concernée profite à la grande majorité du public, le périmètre impacté est réduit et le nombre d'habitations proches du sites limité. Le public le plus concerné s'est exprimé par l'intermédiaire d'une association de riverains.

En revanche, on pouvait s'attendre à davantage de réactions de la part des propriétaires identifiés situés dans le périmètre concerné par le projet d'instauration des SUP. Le projet leur a bien été notifié mais ils n'ont été informés individuellement ni des dates de déroulement de l'enquête, ni de celles des permanences, ni de la faculté de saisir par écrit le commissaire enquêteur. L'envoi précipité des notifications par crainte de leur réception tardive ne paraît pas de nature à affecter la régularité de la procédure mais on peut regretter certaines conséquences de cette précipitation.

## Conclusions relatives à l'enquête préalable à l'instauration de servitudes d'utilité publique

Dans mon rapport, j'ai exprimé mes doutes sur le bien-fondé de la confusion entre les servitudes visées par les dispositions du dernier alinéa de l'article 9 de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés et les servitudes d'utilité publiques prévues par les dispositions du code de l'environnement (Livre V, Titre Ier, Chapitre 5, Section 3). Ces interrogations ne sauraient toutefois être prises en considération pour motiver mon avis sur le projet d'instauration de servitudes d'utilité publique. Des lacunes dans un dossier peuvent résulter de ce qu'il aurait été constitué à partir de bases erronées mais la compréhension des causes des insuffisances est sans effet sur leurs conséquences.

Les dispositions du code de l'environnement précitées sont rédigées en termes permissifs : des servitudes *peuvent* être instituées...

Même pour les installations pouvant générer des impacts importants sur l'environnement (art. L.515-8 du code de l'environnement) le contenu des servitudes a été encadré par le législateur : « *Ces servitudes comportent, en tant que de besoin* : ».

Cette condition n'est pas directement opposable à toutes les installations puisque, des dispositions spécifiques s'appliquent notamment aux sites de stockage de déchets (dangereux ou non) et plus particulièrement dans le périmètre de 200 m autour de la zone d'exploitation (article L.515-12 du code de l'environnement). Selon les dispositions de cet article des servitudes d'utilité publique **peuvent** être instituées afin de protéger les intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du même code. D'autres textes susceptibles de s'appliquer ou de devenir applicables aux stockages de déchets, prévoient l'institution de servitudes d'utilité publique dans la bande de 200 m « si nécessaire » et de moduler l'aire d'application des servitudes envisagées en fonction de critères précisés dans une énumération non exhaustive.

Les servitudes ont pour effet d'affecter la consistance des droits attachés à la qualité de propriétaire. L'utilité publique permet d'imposer des limitations au droit de propriété quand ce n'est pas la privation de ce droit. L'utilité publique doit être établie et cette obligation justifie les précautions rédactionnelles rappelées ci-dessus (« en tant que de besoin », « si nécessaire », ...). Les propriétaires concernés par l'instauration des servitudes doivent être mis en mesure de comprendre, sinon d'admettre, les restrictions d'usage qu'ils auront à subir.

Force est de constater que le dossier de demande d'instauration de servitudes, s'il liste bien les restrictions envisagées, ne fournit aucune explication justifiant leur nécessité et a fortiori leur nécessité.

Plus encore, les éléments du dossier concernant l'enquête afférente aux modifications envisagées sur les installations, dont la concomitance avec l'enquête concernant l'instauration des servitudes d'utilité publique résulte de circonstances particulières puisque cette instauration peut intervenir « à tout moment », établissent une absence de pollution inquiétante de l'eau par les installations de stockage (en ce

sens l'étude d'impact et le « Rapport de base »). Il existe donc une incohérence entre les résultats de ces études et l'exigence d'études techniques spécifiques préalables aux aménagements destinés à l'usage de l'eau.

Le bien-fondé de l'instauration de servitudes d'utilité publique dans la bande des 200 m autour des installations ne peut bien évidemment pas être rejeté d'emblée. Il semble possible, par exemple, de justifier que l'intensité du bruit généré par l'exploitation du site de stockage ne saurait être abaissée au dessous des valeurs réglementaires limites compatibles avec l'habitation en deçà d'une certaine distance des limites de l'installation et par suite motiver des contraintes adaptées temporaires (elles n'auraient plus de justification après l'arrêt des approvisionnements en déchets non polluants). Des considérations liées à l'existence de dangers pourraient peut-être également justifier l'adoption de mesures préventives et l'exploitant qui a pris l'initiative de la demande d'instauration des SUP avait à sa disposition l'étude des dangers réalisée dans le cadre de son autre demande.

L'évocation d'éléments empruntés au dossier de demande de modification des installations a pour seul effet de rappeler que les auteurs du dossier de demande d'instauration des SUP disposaient d'informations leur permettant d'étayer les justifications dont cette demande devait être assortie. Chaque dossier devait se suffire à lui-même d'autant que tout ou partie du public concerné par l'instauration des SUP pouvait très bien ne pas se sentir concerné par l'objet de l'autre enquête et par suite ignorer le contenu du dossier la concernant.

A supposer même que les servitudes visées par les dispositions du dernier alinéa de l'article 9 de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 seraient des SUP, la présomption de dangers et nuisances imposant à l'exploitant, à qui les installations sont utiles, un périmètre d'isolement de 200 m vis-à-vis des tiers ne saurait être imposée aux propriétaires qui en subissent la présence. En demandant au préfet d'instaurer des servitudes d'utilité publique non seulement l'exploitant demanderait à être déchargé d'obligations mises à sa charge et de faire subir à des tiers des contraintes dont la nécessité trouverait sa source dans présence et le fonctionnement de l'installation qu'il exploite mais encore serait dispensé de justifier de l'existence des dangers et nuisances dont il conviendrait de se prémunir et par suite de la nécessité des mesures à adopter.

L'utilité d'instaurer des servitudes d'utilité publique, qui auront pour effet de porter atteinte aux droits de propriété, n'étant pas justifiée par les pièces du dossier et de surcroît l'utilité des certaines des servitudes envisagées paraissant improbable au vu des informations dont j'ai pu avoir connaissance, j'émet, en l'état, un avis défavorable à l'instauration de ces servitudes.

Fait à Chéméré  
le 6 avril 2015

Le commissaire enquêteur,



Gustave SAINT

## **Conclusions relatives à l'enquête préalable à l'autorisation de modifier la zone d'exploitation de l'installation de stockage de déchets non dangereux**

Il y a lieu de préciser le contenu de la demande « *d'autorisation de modifier la zone d'exploitation de l'installation de stockage de déchets non dangereux* ». La demande ne porte pas uniquement sur la substitution d'un projet d'aménagement des lieux à celui qui avait été précédemment autorisé par arrêté en date du 21 septembre 2009. Elle porte également sur la modification des conditions d'exploitation de l'activité (tonnage annuel des déchets approvisionnés et durée de l'exploitation). Il aurait été préférable de libeller l'objet de l'enquête « *autorisation de modifier la zone et les conditions d'exploitation de l'installation de stockage ...* ». Je n'ai pas détecté cette imprécision immédiatement d'autant que le dossier présenté à l'appui de la demande n'était pas équivoque sur son étendue effective et qu'en conséquence mes conclusions doivent porter sur chacune des sollicitations de l'exploitant.

Dans sa description du projet, l'exploitant faisait un lien entre les modifications envisagées sur la zone de stockage des déchets non dangereux et la réalisation d'une nouvelle voirie d'accès sur la RD2. Au cours de ma dernière rencontre avec l'exploitant, j'ai cru percevoir une hésitation à réaliser cette nouvelle voie d'accès pour des raisons économiques. Cette hésitation est également perceptible dans ses observations formulées suite à la remise du procès-verbal de synthèse. L'augmentation de la capacité du casier 4 permet d'augmenter la cadence de l'approvisionnement des déchets mais ne l'impose pas. L'utilité de cette augmentation de cadence résulte des besoins à satisfaire sur le territoire de Cap Atlantique et le stockage sur le site de Kéraline n'est pas l'unique solution dont pourrait disposer la collectivité pour solutionner ces besoins.

La reconnaissance, par l'exploitant, de l'existence d'un problème sérieux de sécurité pour les usagers du site semble la seule motivation de la décision de séparer les trafics poids lourds et véhicules légers. Cette reconnaissance ne repose pas sur des données objectives, aucune étude spécifique n'ayant été réalisée. Toutefois il nous semble impensable qu'une décision aurait pu être prise sans la conviction de sa nécessité. Le risque est suffisamment sérieux pour justifier, au moins à titre conservatoire, une solution emprunte de précaution.

L'insécurité à laquelle peuvent être exposés les usagers du site de Kéraline résultent de la décision de concentrer sur un même site desservi par une impasse une pluralité d'activités, sans que l'on puisse attribuer les difficultés à telle activité plutôt qu'à telle autre. Il n'est donc pas possible de conditionner l'autorisation de réaliser les travaux du nouveau casier n° 4 à la réalisation d'un nouvel accès. Les décisions ayant conduit à la multiplicité d'activités sur un même site n'ont engagé que la responsabilité de Cap Atlantique. Le seul levier opérant pour inciter la communauté d'agglomération à faire face aux responsabilités qui lui incombent réside dans une limitation de la cadence d'approvisionnement des déchets. En conséquence j'émetts un avis défavorable à la demande visant à autoriser un volume d'approvisionnement de déchets supérieur à 6 000 tonnes par an.

Il résulte des différentes études géologiques et géotechniques réalisées que les caractéristiques du sous-sol du site sont, notamment en raison de son imperméabilité, bien adaptés à la nature de l'activité. Les risques de contamination des eaux sont faibles et, les contrôles effectués depuis le début de l'exploitation du site n'ont pas mis en évidence une pollution significative imputable à l'activité. L'absence de dangerosité des produits stockés est contrôlée au moment de leur réception.

Les travaux envisagés visent à optimiser les capacités de stockage du site sans modification de son emprise. Cette solution est pertinente même si la prolongation de la durée de l'activité impactera pour une durée accrue les mêmes populations.

Outre les caractéristiques du sol, les techniques de confinement des déchets mises en œuvre sont éprouvées.

Le traitement des eaux superficielles est assuré et sera amélioré par l'adjonction d'ouvrages additionnels. Comme pendant la période d'exploitation précédente, les rejets au fossé des eaux issues du traitement des lixiviats devraient demeurer exceptionnels puisque leur épandage sur le site sera toujours privilégié.

La collecte du biogaz paraît assurée dans des conditions satisfaisantes et la capacité de la torchère déjà en place est suffisamment dimensionnée pour traiter l'ensemble des biogaz produits sur le site.

Les modifications apportées par la substitution au casier n° 4 déjà autorisé d'un autre casier dont les caractéristiques seront adaptées pour en augmenter la contenance n'apporteront pas de bouleversements significatifs si ce n'est celles qui permettront l'allongement de la durée d'exploitation.

Les doléances des riverains résultent principalement d'imperfections dans la conduite de l'exploitation et surtout des conditions dans lesquelles s'est déroulée la première expérimentation de l'activité de co-compostage des algues vertes sans qu'un lien puisse être établi avec l'exploitation simultanée de cette activité et de l'activité de stockage.

Dans ces conditions, j'émet un avis favorable à la réalisation du nouveau projet d'aménagement du casier n° 4.

L'exploitant a également demandé l'autorisation de poursuivre l'activité de stockage jusqu'en 2023. Si l'exploitant n'avait manifesté aucune hésitation à la réalisation du nouvel accès, l'échéance annoncée dans le dossier aurait été respectée puisqu'elle aurait correspondu au remplissage du casier n° 4. Si les conditions en avaient été réunies un avis favorable sur l'augmentation des cadences d'apport des déchets aurait induit mathématiquement un avis favorable sur l'augmentation de la durée de l'exploitation. L'association des riverains a admis la poursuite de l'exploitation du site de stockage jusqu'en 2023. L'étonnement dont elle a fait part concernant la poursuite de l'exploitation de l'activité de co-compostage après 2023 peut résulter d'une incompréhension née au cours des échanges avec l'exploitant. S'agissant de prolongation de la durée de l'activité, l'information était écrite. Un report d'échéance n'est donc pas envisageable sans nouvelle consultation du public. Si j'émet un avis

favorable à la prolongation de la durée de l'activité de stockage, c'est sous réserve du respect de l'échéance fixée à 2023.

Fait à Chéméré  
le 6 avril 2015  
Le commissaire enquêteur,



Gustave SAINT