

Delémont, le 8 mai 2007

Traitement d'opposition

Commune : **Bonfol**

Objet : **Plan spécial cantonal "Décharge industrielle de Bonfol"**

Décision d'approbation : **le 8 mai 2007**

Opposants :

- Mmes **Elsa et Yolande Biétry**, rue de la Gare 300, Bonfol
- M. **Alain Bregnard**, Sous-les-Chênes 184, Bonfol
- M. **Jacques Bregnard**, Curtils-des-Champs, Bonfol

I. En fait

Dans le cadre de l'assainissement de la décharge industrielle de Bonfol (ci-après : DIB), le Gouvernement a décidé de recourir à la procédure du plan spécial cantonal, régie par l'article 78 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT)¹ et les articles 86 et 87 de l'ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire (OCAT)², ceci afin de permettre la réalisation des équipements et des constructions nécessaires à l'assainissement.

Les documents relatifs au plan spécial cantonal ont été déposés publiquement du 17 novembre au 18 décembre 2006, conformément à l'avis publié dans le Journal officiel No 41 du 15 novembre 2006. Ils comprenaient :

- un plan de situation générale, échelle 1:2000
- un plan d'occupation du sol, échelle 1:1000
- un plan de remise en état, échelle 1:2000
- un cahier de prescriptions spéciales
- divers documents annexes.

Par lettre du 16 décembre 2006, postée le 18, soit durant le dépôt public, Mmes Elsa et Yolande Biétry et MM. Alain et Jacques Bregnard ont formé opposition au projet de plan spécial cantonal.

Une séance de conciliation s'est tenue le 22 février 2007, dirigée par le Service de l'aménagement du territoire, et n'a pas permis de lever l'opposition.

Dans leur opposition, les opposants font avoir principalement une perte de valeur vénale et de rendement de leurs immeubles liée à la publicité faite dans les médias autour de la décharge industrielle de Bonfol, aux dangers que représenteront les travaux d'assainissement et aux

¹ RSJU 701.1

² RSJU 701.11

atteintes dues au trafic routier et ferroviaires. Ils mettent également en doute le concept retenu pour l'évacuation des gaz par une cheminée et leur dilution dans l'air. Ils redoutent enfin des atteintes possibles à l'eau.

En séance de conciliation, les opposants, représentés par M. Jacques Bregnard, ont complété leur argumentation dans un document remis lors de la séance et dont il ressort ce qui suit :

- Mmes Elsa et Yolande Biétry sont propriétaires de l'immeuble sis rue de la Gare 300, en face de la Gare CJ. Elles prétendent que leurs tentatives de vendre leur immeuble ont échoué du fait que des colorations ont été constatées par les visiteurs à l'intérieur du mur du garage. Elles imputent ces colorations aux nombreux fûts et colis transvasés devant leur bâtiment par les mandataires de la bci et attendent à ce sujet une expertise de Greenpeace. Elles demandent qu'une expertise neutre et indépendante soit réalisée pour déterminer les atteintes matérielles et immatérielles à leur immeuble.
- M. Jacques Bregnard habite à proximité de la DIB et de la route d'accès prévue à la hauteur de la scierie Grütter; il est également copropriétaire des immeubles sis rue de la Vendline 158 et 159. Il souligne l'importance du secteur forestier de ce lieu pour les promeneurs. Il s'interroge par ailleurs sur l'absence EIE et sur l'évacuation des eaux provenant du site de la DIB. Il s'oppose au concept de traitement des effluents gazeux. Enfin, il demande également qu'une expertise neutre et indépendante soit réalisée pour déterminer les atteintes matérielles et immatérielles à son immeuble.
- M. Alain Bregnard est propriétaire de l'immeuble sis Sous-les-Chênes 184. Il relève l'absence de plan de communication à la population en cas d'alerte. Il demande la réalisation d'une EIE. La question des accidents majeurs devrait être réglée avant l'adoption du plan spécial. Il conteste également le concept de traitement des effluents gazeux et exige lui aussi qu'une expertise neutre et indépendante soit réalisée pour déterminer les atteintes matérielles et immatérielles à son immeuble.

II. En droit

A. Procédure

1. L'opposition a été déposée dans le délai légal.
2. La qualité pour former opposition dans la procédure de plans d'affectation communaux (plans de zones, plans spéciaux) est définie par l'article 19, alinéa 2, LCAT auquel renvoie l'article 71, alinéa 2, LCAT. Il ressort par ailleurs des articles 78, alinéa 4, LCAT et 86, alinéa 3, OCAT que le Gouvernement est compétent pour approuver un plan spécial cantonal et pour statuer sur les oppositions non liquidées. Bien que, s'agissant de la détermination de la qualité d'opposant, la réglementation relative au plan spécial cantonal ne renvoie pas à l'article 19, alinéa 2, LCAT, il convient d'admettre que celle-ci se définit de la même manière qu'en matière de plans d'affectation communaux.
3. Aux termes de l'article 19, alinéa 2, lettre a, LCAT, ont qualité pour former opposition les particuliers dont les intérêts dignes de protection seraient touchés par la construction projetée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait : il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que quiconque ou la généralité des administrés, de façon spéciale et directe, dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 694, n. 1654; N. MICHEL, Droit public de la construction, p.119; I. ROMY, Les recours de droit administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement, DEP 2001, p. 252 ss; P. ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir des tiers dans la gestion de l'espace, in Les tiers dans la procédure administrative, 2004, p. 169 ss; P. BROGLIN, Le contentieux en matière de permis de construire, de police des constructions et d'aménagement du territoire en droit jurassien, in RJJ 1991, p 299; arrêt de la Chambre administrative du 25 août 2003, Adm12+13/02). Il y a lieu de prêter une attention particulière à

ces exigences tendant à exclure l'action populaire lorsque ce n'est pas le destinataire de la décision qui recourt, mais un tiers. Contrairement au recours spécial des organisations ou à celui des autorités, la qualité pour défendre en justice l'intérêt général à la bonne application des lois n'est en effet pas reconnue aux particuliers.

L'exigence de la spécialité du lien n'empêche pas, lorsqu'une installation risque de provoquer des immissions sur un large périmètre, qu'un grand nombre de personnes soient concernées; l'admission de leur qualité pour agir ne conduit pas pour autant à la reconnaissance d'une action populaire (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1660; P. ZEN-RUFFINEN, op. cit., p. 181 sv.).

4. S'agissant du voisin, la qualité pour agir lui est reconnue lorsque l'installation implique, de manière certaine ou selon une forte vraisemblance, des immissions qui le toucheraient (JdT 1996 I 449, cons. 4). La légitimation pour agir sera admise plus facilement s'agissant d'immissions concrètement mesurables que d'immissions potentielles (JdT 1988 I 494, cons. 3). Par ailleurs, en aménagement du territoire, la qualité pour recourir du voisin est étroitement liée à la distance par rapport au projet et à l'intensité des nuisances attendues (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1655). Outre la proximité avec le fonds, la décision doit causer au voisin un inconvénient réel, pratique, qui se distingue de celui du reste de la population (ROMY, Les recours de droit administratif..., op. cit., p. 255).
5. En l'espèce, les opposants habitent à Bonfol ou y sont propriétaires d'immeubles et ils peuvent de ce fait être touchés par le projet d'assainissement.

Il n'est pas contesté que les opérations d'assainissement pourraient engendrer des nuisances susceptibles de toucher pratiquement l'ensemble des habitants du village, voire ceux de villages voisins. Tel ne devrait pas être le cas dans le cadre de l'exploitation normale des installations, au vu des exigences posées par l'autorité. Par contre, en cas d'accident (explosion, incendie) sur le site de la DIB ou, dans une moindre mesure, de mauvais fonctionnement de l'installation de traitement de l'air, il pourrait en résulter des émanations pouvant mettre en danger la population.

6. S'agissant des conclusions retenues par les opposants, elles visent manifestement, pour certaines d'entre elles, des intérêts publics qu'il ne leur appartient pas, en tant que particuliers, de défendre. Les opposants n'ont ainsi pas qualité pour agir sur des points tels que l'état zéro, le traitement des eaux, les plans d'intervention. Leur demande d'établissement d'une expertise pour déterminer les atteintes matérielles et immatérielles à leurs immeubles n'a aucun lien direct avec le plan spécial ou avec les travaux d'assainissement de la DIB, même si, dans des circonstances extrêmes, ces derniers pourraient avoir pour eux des effets assimilables à une expropriation matérielle; elle n'est dès lors pas recevable; si les opposants estiment avoir subi un préjudice par le passé du fait de la DIB, il leur appartient d'en demander la réparation devant le juge civil.
7. Les opposants peuvent par contre se voir reconnaître la qualité pour agir sur la question du traitement de l'air et du trafic routier et ferroviaire, vu leur domicile dans la commune de Bonfol ou le fait qu'ils y sont propriétaires d'immeubles et, partant, vu le risque qu'ils soient touchés par les rejets d'air vicié dans l'atmosphère, particulièrement en cas d'accident majeur sur le site de la décharge durant les travaux d'assainissement. Ils peuvent également contester l'absence d'une EIE.

B. Au fond

1. En ce qui concerne la problématique de l'air, le Gouvernement n'entend laisser planer aucune ambiguïté sur la nécessité du traitement des effluents gazeux. Vu l'ampleur des émissions prévues et les inconnues relatives aux substances polluantes, il est parfaitement évident qu'un

traitement efficace en continu de la totalité de l'air aspiré dans les halles doit être prévu.

Le Canton a fixé des exigences très sévères pour les rejets atmosphériques. Dans le cadre du rapport d'évaluation de la notice d'impact sur l'environnement, les conditions relatives aux émissions atmosphériques ont été fixées en tenant compte des incertitudes quant au contenu de la décharge et du grand nombre de substances potentiellement présentes dans les effluents gazeux. Ces exigences sont précisées ci-dessous (valeurs limites).

Il n'est pas dans le rôle du Canton de choisir le type de traitement, qui reste de la responsabilité de la bci. Cette dernière doit démontrer que les exigences seront respectées.

Les éléments suivants seront précisés dans la demande de permis de construire. Les exigences précises de l'autorité cantonale seront fixées lors de l'octroi du permis de construire. Le traitement par dépoussiérage performant et filtration sur charbon actif devrait permettre de garantir le respect des valeurs limites d'émission. La pertinence des techniques retenues devra cependant encore être confirmée. Par ailleurs, il conviendra de ne pas se limiter au seul charbon actif, mais également d'analyser les possibilités d'ajouter d'autres absorbants efficaces pour d'autres classes de substances, voire de se ménager la possibilité d'activer d'autres méthodes. La phase pilote servira de base principale de détermination du meilleur procédé à mettre en place, mais la possibilité de prévoir des changements qui pourraient intervenir ultérieurement à la phase pilote sera maintenue.

Le mode de contrôle des émissions, qui doit encore être discuté dans le détail, devra permettre de garantir la détection efficace de tous les polluants potentiels, afin de déterminer la meilleure solution de traitement. Aussi, a contrario, il n'est pas non plus impossible qu'au cours de l'exploitation, sur la base d'éléments très bien documentés et d'observations sur une période représentative, l'OEPN puisse reconsidérer la nécessité de traitement complet de certains volumes d'air.

Le rapport annexe 5 du dossier de réponses aux exigences E1 sera réactualisé en accompagnement de la demande du permis de construire. Les données seront insérées dans les compléments NIE et dans les rapports techniques n° 4 et 5, qui seront également joints à la demande.

Pour les mesures d'immission, l'emplacement précis des points de surveillance et les paramètres d'analyse seront établis.

Les résultats de l'expertise INERIS relative à la santé publique ont démontré que la gestion du dossier par la bci était appropriée et que les conditions émises par le Canton étaient totalement justifiées pour assurer la réalisation du projet dans de bonnes conditions.

Valeurs limites

Les valeurs limites d'émission selon l'OPair dépendent de la classification des substances polluantes, les valeurs les plus sévères s'appliquant aux substances cancérigènes. La présence de substances des classes K1 et K2 n'a pas été prise en compte dans la NIE. Considérant que ces substances ne sont que très peu volatiles, cette absence est acceptable si l'on considère les polluants gazeux. En revanche, le rejet sous forme de particules, y compris de particules très fines, doit être traité avec beaucoup de sérieux. L'ensemble de l'air aspiré devra donc obligatoirement être traité en continu, avec une installation de filtration très performante dont les caractéristiques devront encore être définies. Deux étages de filtration sont probablement incontournables. De même, un contrôle particulaire après filtration devra être mis en place.

Dans la classe K3, le benzène a été retenu comme élément traceur, ce qui est correct au vu des concentrations mesurées dans le lixiviat et dans l'air. Ce n'est cependant pas la seule substance présente dans la décharge classée par l'OPair en K3. Etant donné la variabilité attendue des concentrations et les inconnues relatives au contenu de la décharge, les valeurs limites d'émissions ont été fixées sur une base sécuritaire. Il faut tenir compte de la possibilité d'avoir, durant des périodes indéterminées, des émissions composées en grande majorité de substances de la classe K3. Dans la mesure où le contrôle en continu ne pourra pas vérifier les émissions de chaque substance individuelle, la valeur limite d'émission sera fixée à 5 mg/m³ pour l'ensemble des émissions non identifiées. En fonction des connaissances, cette valeur pourra être affinée. Ces émissions devront être contrôlées en continu afin de vérifier l'efficacité du traitement des effluents gazeux.

2. En ce qui concerne le trafic routier et ferroviaire, il ressort de la NIE que les valeurs-limites de l'OPB ne devraient pas être dépassées (NIE, ch. 5.2.3.2, 5.2.3.3, 5.2.4, 6.2.1.2, 7.3 et 7.4).
3. La problématique de l'EIE a déjà été traitée de manière très approfondie peu après la remise de la prise de position de l'OEPN, en fin d'année 2004. Suite à une demande de l'OEPN, l'OFEFP avait établi de façon claire qu'il n'y avait pas nécessité de soumettre le projet d'assainissement de la DIB à une EIE selon la LPE (courrier de l'OFEFP du 8 février 2005).

Par contre, l'ensemble du projet devait faire l'objet d'un rapport environnemental, sous la nomenclature d'une NIE (notice d'impact sur l'environnement). Cette étude a bien été effectuée. Sa formalisation répond aux règles de l'art en la matière et son contenu correspond intégralement à celui d'une EIE. Seul son statut juridique change. Ce rapport a été publié dans le cadre du plan spécial et les points à réactualiser seront encore une fois mis à la disposition du public lors du dépôt de la demande du permis de construire.

Dans ce contexte, le Gouvernement ne trouve aucun motif justifiant la reprise de cette problématique en vue de soumettre le projet à une EIE. Il s'en tient à l'avis exprimé par l'OFEV.

4. Bien que l'opposition ne soit pas recevable sur les points indiqués sous A, ch. 6, ci-dessus, le Gouvernement entend cependant répondre à certaines remarques formulées par les opposants.

4.1 Etat zéro

Concernant les eaux :

L'OEPN dispose d'une banque de données de plusieurs milliers d'analyses effectuées sur les eaux régionales depuis le début du dossier. Il possède des résultats obtenus depuis les environs de 1970. Des analyses complètes ont en particulier été réalisées par la bci et par l'OEPN depuis 2001. Celles-ci portent sur de nombreux paramètres chimiques spécifiques à la décharge industrielle. Les analyses des paramètres majeurs effectuées sur les sources en 1991 (rapport de synthèse hydrogéologique 2002) ne présentent pas d'anomalie. Les résultats d'analyses de 2003 à 2005 sont disponibles dans les rapports annuels. Les résultats de 2006 sont pour l'instant disponibles à l'OEPN.

Il va de soi que l'OEPN exige que la bci poursuive la surveillance analytique des points mentionnés dans le CSS et qu'il va lui-même en assurer le contrôle des résultats. L'OEPN va d'autre part scrupuleusement veiller à ce que le CSS (concept de sécurité et surveillance) qui sera mis en œuvre durant l'assainissement permette d'assurer la pérennité absolue du suivi des analyses.

Concernant les sols :

L'OEPN avait exigé, dans le cadre de sa prise de position du 8 septembre 2004, que la bci procède à des analyses de sols sur le pourtour immédiat de la décharge, dans la zone d'emprise du projet. Ces analyses ont été effectuées, et l'ensemble des données relatives à ces investigations figure dans le chap. 5.5 de la NIE. Elles ont permis de démontrer que la contamination des sols forestiers était très faible, voire non mesurable. Il n'y a donc aucun élément justifiant une expertise préalable de la qualité des sols dans un périmètre plus éloigné.

Par contre, au vu des conséquences possibles d'un accident majeur sur la qualité et la fertilité des sols, il sera nécessaire d'établir un état initial de la contamination des sols environnants avant le début des travaux. Les placettes de prélèvement devront encore être définies, et en fonction des vents dominants, une placette au moins sera située sur les terrains agricoles entre le site de la DIB et le village de Bonfol. Les paramètres à analyser seront déterminés en fonction du risque potentiel en cas d'incendie. Cette problématique est également explicitée dans la NIE (chap. 5.5, pt 5.5.2.4). Les autorités veilleront à une stricte application de ces réalisations et de ces contrôles.

Concernant l'air :

Cet élément a été traité sous B, ch. 1, ci-dessus.

4.2 Plans d'intervention

En cas de fuite de matières dangereuses, mettant en danger la population de par leur toxicité, les personnes ne sont pas évacuées, mais confinées chez elles. Une évacuation – à travers un nuage toxique – serait bien trop dangereuse. Cette manière de faire est admise en Suisse et à l'étranger, exception faite des matières présentant un danger d'explosion dans la zone habitable, où une évacuation est nécessaire, ce qui n'est pas le cas ici.

Le Canton élaborera les moyens d'alarme de la population, sous l'égide de l'Office de la sécurité et de la protection de la population. A cet effet, une cellule d'alarme et d'intervention va très prochainement être mise sur pied. Cette cellule spécifique réunira des spécialistes cantonaux, des responsables et experts actifs dans ces problématiques, tant français que suisses. Elle aura pour objectifs principaux d'évaluer les plans d'intervention, de coordonner les procédures d'alarme et d'intervention en cas d'incident ou d'accident sur le site, d'assurer l'information des autorités et de la population, d'organiser des exercices d'alarme et d'intervention, etc.

Afin d'intervenir de manière efficace sur le site et d'informer de manière optimale la population, les autorités et les instances d'alarme et d'intervention françaises y seront associées. Il conviendra d'avoir des représentants de la gendarmerie et des pompiers pour les départements du Haut Rhin et du Territoire de Belfort.

Les plans d'intervention seront établis par bci, en collaboration avec les services d'intervention du Canton et de la France voisine. Ils ne pourront être établis définitivement qu'après établissement du projet de détail de l'assainissement.

Tous les intervenants seront informés, formés et participeront à des exercices sur site avant et durant l'assainissement.

Au vu de ce qui précède, l'opposition déposée par Mmes Elsa et Yolande Biétry et MM. Alain et Jacques Bregnard est rejetée dans la mesure où elle est recevable.

Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.