

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE

N° 98MA01233

Société OCREAL

M. ROUSTAN

Président

M. CHERRIER

Rapporteur

M. HERMITTE

Commissaire du gouvernement

Arrêt du 15 avril 2004

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE
(1ère chambre)

Vu la requête, enregistrée le 24 juillet 1998 au greffe de la Cour, présentée pour la Société OCREAL, dont le siège est Parc industriel et technologique de la Pompignane, rue de la Vieille Poste à Montpellier (34000), représentée par son président directeur général en exercice, par Me BOIVIN, avocat,

La société OCREAL demandé à la Cour:

1°/ d'annuler le jugement n°97795-97993-971042 en date du 20 mai 1998 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a annulé, à la demande de l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS, l'arrêté en date du 11 juillet 1996 par lequel le préfet de l'Hérault l'a autorisée à exploiter une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la commune de Lunel-Viel ;

2°/ de condamner l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS à lui verser la somme de 50.000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens;

Elle soutient

- que le jugement attaqué est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il retient une méconnaissance des formalités préalables à la délivrance d'une autorisation d'exploiter une installation d'élimination de déchets telles qu'elles sont fixées par l'article 15-2 du plan départemental d'élimination des déchets, alors qu'aucune disposition ne donne compétence aux auteurs de ce plan pour renforcer ou compléter lesdites formalités

- qu'elle a déposé sa demande d'autorisation à une date à laquelle les dispositions de l'article 15-2 n'étaient pas applicables ;

- que le tribunal a fait une fausse application des articles 14-4 et 15-1 du plan départemental d'élimination des déchets dans la mesure où, contrairement à ce qu'il a jugé, le projet critiqué est compatible avec les principes de base et les objectifs de ce plan ainsi qu'avec les évaluations de l'étude de zone auxquels renvoient les articles susmentionnés

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 29 octobre 1999, présenté par l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS (APPEL), M. Philippe Blondel, Mme P. Jérôme, Mme Nicole Ide, M. William Molinier, Mme Sfarathanie Molinier, Mme Marianne Seignol, M. Antoine Balaguer, M.

Serge Halot, M. Pierre Sigonney, Mme Christiane Cairoche, M. Jean-Jacques Jolivet, M. Jean-Marie Colomina, M. Daniel Colomina, M. Alain Sabatier, Mme Paula-Christina Pinto, M. Louis Gilabert, Mme Gilabert, Mme Yvonne Bouluda, M. Raymond Cuel, Mme Elise Cuel, Mme Fabienne Cuel, M. Bernard Blazer, M. Jean-Claude Souchon, M. Jean Tussiot, M. Jean-Pierre Ortuno, M. Delpierre, Mme Delpierre, M. Jacques Guyot, M. J. Raoul Pampuri, Mme Odette Tillous, Mme Humbert-Labeaumaz, M. Jacques Ribes, Mme Pascale Ribes, M. Carles Chouvellon, Mme Alisson Chouvelon, Mme Fauvré, M. Fauvré, M. Jean-Michel Bonnet, Mme Nathalie Bonnet, M. Jean-Luc Fichez, M. Claude Duport, M. Roger Salles, Mme Patricia Ramondenc, Mme Roselyne Deal-Facquez, Mme Monique Henriot, M. Jean-Philippe Hallot, Mme Jeanne Torres-Delagarde, M. Jean Torres, M. Jean Geres, M. Jean-Luc Renaudineau, Mme Christine Renaudineau, Mme Maryse Bicheron, M. Gilbert Bicheron, M. Michel Granier, M. Patrick Besson, Mme Marie-José Soriano, M. Gaussin. Mme Gaussin, Mme Corinne Billebault, M. Olivier Roussel, Mme Patricia Blondel, Mme Nathalie Roques, M. Didier Roques, Mme Nancy Solana, M. Michel Solana, Mme Gisèle Solana, Mme Jocelyne Riassetto, M. Gilles Riassetto, M. Daniel Pantaine, Mme Claire Pantaine, M. Gérard Arnal, Mme Liliane Arnal, Mme Jocelyne Barbusse, M. Yves Leonard, M. Michel Hogrel, Mme Hogrel, Mme Yvette Bremond, M. Michel Volpellièrre, Mme Roselyne Volpellièrre, Mme Anita Thioux, M. Yves Farrugia ; les défendeurs concluent au rejet de la requête et en outre à la condamnation de la société OCREAL à leur payer la somme de 50.000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; ils font valoir

- que l'objet de la requête a disparu dès lors que le préfet de l'Hérault a pris, le 18 février 1999, un nouvel arrêté autorisant l'exploitation de l'installation en cause, lequel a implicitement mais nécessairement révoqué l'arrêté attaqué en date du 11 juillet 1996 ;

- que le préfet de l'Hérault ne pouvait, quand bien même l'article 15-2 du plan départemental d'élimination des déchets serait entaché d'incompétence, éluder une formalité qu'il avait lui-même instaurée en élaborant ce plan ;

- que c'est à bon droit que le tribunal administratif a apprécié la légalité de l'arrêté critiqué au regard des dispositions d'un document de planification entré en vigueur antérieurement à cet arrêté ;

- que le projet critiqué est surdimensionné au regard de la quantité de déchets à incinérer pour la zone Est de l'Hérault, telle qu'elle est évaluée par le plan départemental d'élimination des déchets ;

- que le ministre chargé de l'environnement et non le préfet de l'Hérault, était compétent pour prendre l'arrêté attaqué, dès lors que celui-ci autorise une installation qui est susceptible de présenter un risque pour plusieurs départements ;

- que le contenu de l'étude d'impact est insuffisant, en ce qui concerne le niveau de bruit, l'impact de l'installation sur l'air ambiant, sur les sols environnants, sur la nappe phréatique ; que le traitement des eaux de pluie, la gestion des déchets, notamment en ce qui concerne le futur lieu de dépôt des mâchefers et des refiorms, le traitement des effluents liquides, en particulier le problème de la salinisation de l'Etang de l'Or, ne sont pas abordés ou ne le sont pas de manière suffisamment précise ; que les mesures compensatoires sont insuffisamment définies et ne sont pas chiffrées ; que la rubrique relative aux méthodes de prévision utilisées est inexistante ;

- que le dossier de demande d'autorisation ne comporte pas la justification du dépôt d'une demande de permis de construire ;

- que les formalités de publicité de l'enquête publique n'ont pas été respectées, notamment en ce qui concerne le périmètre d'affichage ;

- que le dossier d'enquête publique ne comporte pas, en méconnaissance du II de l'article 6 du décret du 23 avril 1985, la mention des textes qui régissent l'enquête ni l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure relative à l'opération considérée ;

- que les dispositions de l'article R. 11-14-9 du code de l'expropriation relatives au registre d'enquête ont été méconnues ;

- que l'enquête publique relative au projet d'ouverture de l'installation en cause a débuté avant que ne s'achève celle relative au plan départemental d'élimination des déchets ;
- que le conseil municipal de Lunel n'a pas été régulièrement consulté, en méconnaissance de l'article 8 du décret du 21 septembre 1977 ; que les avis de l'inspection du travail et du conservatoire du littoral n'ont pas été recueillis
- que les dispositions de l'article IV NA3 du plan d'occupation des sols de Lunel-Viel interdisant un accès direct à la RN 113 ont été méconnues ;
- que l'arrêt critiqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976 et de la circulaire n° 94-IV-1 du 9 mai 1994, dans la mesure où de nombreuses habitations sont proches du site de l'usine projeté ;
- que l'autorisation attaquée est contraire à l'ordre de priorité des niveaux de traitement mentionnés à l'article 4 du plan départemental d'élimination des déchets ;
- que l'étude de filière et de zone prévue par l'article 14-4 dudit plan a été fournie par l'exploitant après le déroulement de l'enquête publique ;
- que des erreurs manifestes d'appréciation ont été commises au regard de l'ampleur de l'opposition suscitée par le projet, des résultats de la procédure consultative, des réserves émises par le commissaire enquêteur, des risques de pollution de la nappe phréatique, du devenir des mâchefers, de la salinisation de l'Etang de l'Or, du classement de ce dernier dans une ZNIEFF et une ZICO, des risques économiques susceptibles d'être induits par le projet ;
- que le projet critiqué méconnaît les prescriptions de la circulaire ministérielle du 24 février 1997 soumettant les installations d'incinération de déchets ménagers aux normes de rejet fixées à l'article 11 de l'arrêté du 10 octobre 1996 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets dangereux ,

Vu le mémoire en défense, enregistré le 17 novembre 2000, présenté par Mme la MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, la ministre déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour ; elle fait valoir :

- que le rapport rédigé à sa demande en janvier 1999 par la mission d'inspection spécialisée de l'environnement souligne, dans ses conclusions, les erreurs d'appréciation commises par le pétitionnaire lors du dépôt de sa demande d'autorisation, les insuffisances des prescriptions imposées par l'arrêté attaqué et la nécessité de renforcer les prescriptions en ce qui concerne notamment les rejets à l'atmosphère et les rejets liquides ;
- que c'est en revanche à tort que le tribunal administratif a retenu le motif tiré du non respect de la procédure de consultation organisée par l'article 15-2 du plan départemental d'élimination des déchets, dès lors que ce plan ne peut légalement édicter des règles de forme ou de procédure, non prévues par les dispositions du titre 1^{er} du livre V du code de l'environnement et du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 mars 2004, présenté par le SYNDICAT MIXTE ENTRE PIC ET ETANG ; le syndicat conclut à l'annulation du jugement attaqué; il fait valoir :

- que c'est à tort que le tribunal administratif a annulé l'autorisation critiquée, en retenant le motif tiré du non respect de la procédure de consultation organisée par l'article 15-2 du plan départemental d'élimination des déchets, dès lors que ce plan ne peut légalement édicter des règles de forme ou de procédure non prévues par la loi du 19 juillet 1976 et ses textes d'application ;
- que le plan départemental d'élimination des déchets était inopposable à la demande d'autorisation déposée par la société OCREAL le 11 septembre 1995 ;
- que cette autorisation était compatible avec le plan départemental d'élimination des déchets ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 75-613 du 15 juillet 1976 ;

Vu la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 ;

Vu le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 ;

Vu le décret n° 93- 139 du 3 février 1993 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties avant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1^{er} avril 2004 ;

- le rapport de M. CHERRIER, premier conseiller ;
- les observations de Me QUILICHINI substituant Me BOIVIN pour la SA OCREAL;
- les observations de M. SARAZIN, vice-président de l'A.P.P.E.L. ;
- les observations de M. Claude DUPORT ;
- et les conclusions de M. HERMITTE, premier conseiller ;

Sur l'objet de la requête

Considérant que la requête de la société OCREAL tend à l'annulation du jugement en date du 20 mai 1998 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a annulé, à la demande de l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS, l'arrêté en date du 11 juillet 1996 par lequel le préfet de l'Hérault l'a autorisée à exploiter une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la commune de Lunel-Viel ; que si, par arrêté en date du 18 février 1999, le préfet de l'Hérault a délivré à la société OCREAL une nouvelle autorisation avant le même objet que l'arrêté du 11 juillet 1996, il résulte de l'instruction que cette autorisation impose des sujétions supplémentaires à ladite société ; que, dès lors, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs, la requête n'est pas dépourvue d'objet ;

Sur la légalité de l'arrêté du 11 juillet 1996

Considérant que l'article 10-3 de la loi susvisée du 15 juillet 1975, repris à l'article L. 541-15 du code de l'environnement dispose que, dans les zones où les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets et, notamment, les décisions prises en application de la loi susvisée du 19 juillet 1976 relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement doivent être compatibles avec ces plans ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret susvisé du février 1993, alors en vigueur : « Les plans comportent des inventaires prospectifs, établis à des horizons de temps de cinq et dix ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine ; ils fixent, pour les diverses catégories de déchets qu'ils définissent, les proportions de déchets qui seront à terme de cinq et dix ans respectivement recyclés, valorisés, détruits ou stockés » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 14 de l'arrêté en date du 1^{er} février. 1996 par lequel le préfet de l'Hérault a approuvé le plan départemental des déchets ménagers et assimilés : « Pour chaque zone du plan, les communes et leurs groupements conduisent une étude préalable décrivant les modalités de mise en oeuvre de la filière de traitement imposée par le plan en prenant en compte respectivement la collecte générale et sélective, le tri-recyclage, le tri-compostage, l'incinération et le stockage des déchets ultimes ... aucune demande d'autorisation d'installation classée n'est recevable sans que cette étude préalable ne justifie la conformité du projet avec la zone géographique concernée, le tonnage traité en déchets ménagers et en déchets industriels banals. les apports de déchets des secteurs voisins et les capacités complémentaires prévues pour la gestion des arrêts techniques et des dépannages » ; qu'aux termes de l'article 15 du même arrêté : « A l'issue de période préalable, l'unité de traitement, pour laquelle une autorisation d'exploitation d'installation classée est demandée doit être dimensionnée pour une quantité limite précise de déchets correspondant à une aire géographique bien délimitée. Aucune quantité supplémentaire provenant d'une autre zone ne peut être traitée dans cette unité, en dehors des dispositions prévues par l'arrêté d'autorisation. Le pétitionnaire s'engage à consulter, sur la base de l'étude préalable définie à l'article 14-1, la totalité des collectivités de la zone avant l'instruction administrative du dossier et, il en rend compte lors de la présentation de la demande d'autorisation » ;

Considérant qu'à la date du 1^{er} février 1996, à laquelle le préfet de l'Hérault a approuvé le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, aucune disposition du décret précité du 1^{er} février 199J ni aucune autre disposition ne conférait à l'auteur de ce plan le pouvoir d'imposer, pour l'instruction des demandes présentées au titre de la législation sur les installations classées, la consultation des collectivités de la zone concernée, ni celui de soumettre ces demandes au respect d'une étude préalable conduite par des communes ou des groupements de communes ; qu'il suit de là que lesdites obligations sont illégales ; que, dès lors et contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, leur méconnaissance ne saurait entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral du 11 juillet 1996 ;

Considérant que les premiers juges ont en outre accueilli le moyen tiré de ce que la capacité de l'unité de traitement projetée, soit 120.000 tonnes par an, serait surdimensionnée au regard des orientations du plan départemental d'élimination des déchets ; que, pour se prononcer sur le bien-fondé de ce moyen, il y a lieu pour la Cour d'apprécier la compatibilité de l'autorisation accordée le 11 juillet 1996 avec ce plan en fonction des éléments d'information disponibles à la date du présent arrêt ;

Considérant que le plan départemental d'élimination des déchets comporte un objectif de limitation à 55 % en 2006 de la proportion du gisement global de déchets destinée à être incinérée ; que les défendeurs font valoir qu'il ressort de l'avis émis le 20 février 1996 par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt que, compte tenu de l'objectif susmentionné, la quantité de déchets incinérables dans la zone géographique concernée est de l'ordre de 40.000 tonnes par an et que toutes les communes ou groupements de communes de ladite zone n'ont pas confirmé leur association au projet en litige ; que, toutefois, dans son avis rendu le 14 octobre 1998 dans le cadre de l'instruction de la seconde demande d'autorisation déposée par la société OCREAL, la même direction départementale évalue, compte tenu des compléments d'information qui lui ont été fournis, à 100.000 tonnes environ la quantité de déchets incinérables en 2006 dans la zone en question et admet que le tonnage de pointe, résultant d'une très importante augmentation de la population pendant la période estivale, doit être pris en compte dans le mode de fonctionnement de l'installation ; qu'en outre, le plan départemental d'élimination des déchets prévoit un accroissement de la population permanente dans la zone concernée au rythme moyen annuel de 2 % jusqu'en 2010 ; que, dans ces conditions, la société OCREAL est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a regardé l'autorisation critiquée comme non compatible avec les orientations de ce plan ;

Considérant toutefois qu'il appartient à la Cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par les défendeurs ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret susvisé du 21 septembre 1977 : « L'étude d'impact présente successivement : ..d) les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation ... Ces mesures font l'objet de descriptifs précisant les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues. leurs caractéristiques détaillées ainsi que les performances attendues, notamment en ce qui concerne ... l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation » ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le fonctionnement de l'unité de traitement en cause est susceptible de générer des mâchefers non valorisables dont la quantité pourrait atteindre 1250 tonnes par an; que, dans sa dernière version, l'étude d'impact versée au dossier soumis à l'enquête publique qui a débuté le 11 janvier 1996 se borne à mentionner, en ce qui concerne le mode d'élimination des résidus en question, que ces derniers seront stockés dans l'un des centres d'enfouissement technique de classe 2 autorisés au niveau départemental ; que cette mention ne peut être regardée comme suffisamment détaillée au regard des exigences des dispositions précitées, alors surtout qu'il ressort de l'avis émis le 29 février 1996 par la direction régionale de l'environnement que l'exploitant d'une usine d'incinération entrée en service trois ans plus tôt dans le département. de l'Hérault n'avait pas réussi à trouver. un lieu de stockage final des mâchefers ; que la société OCREAL ne peut utilement se prévaloir des précisions apportées par elle postérieurement à l'ouverture de l'enquête publique, ni d'accords qui lui ont été donnés en 1998 par divers exploitants de sites de stockage. au demeurant situés en dehors du département de l'Hérault ; qu'ainsi, l'autorisation du 11 juillet 1996 a été accordée au terme d'une procédure irrégulière ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société OCREAL n'est pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Montpellier a annulé cette autorisation ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les défendeurs soient condamnés à verser à la société OCREAL la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner la société OCREAL à payer aux défendeurs la somme de 1000 euros au titre des mêmes dispositions

DECIDE:

Article 1er: La requête de la société OCREAL est rejetée.

Article 2 : La société OCREAL versera à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS et autres la somme de 1.000 euros (mille euros) au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société OCREAL, à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU LUNELLOIS, à Mme P. Jerome, à Mme Nicole Ide, à M. William Molinier, à Mme Sfarathanie Molinier. à Mme Marianne Seignol, à M. Antoine Balaguer, à M. Serge Halot, à NI. Pierre Sigonney, à Mme Christiane Cairoche, à M. Jean-Jacques Jolivet, à M. Jean-Marie Colomina, à M. Daniel Colomina, à M. Alain Sabatier, à Mme Paula-Christina Pinto, à M. Louis Gilabert, à Mme Gilabert, à Mme Yvonne Bouluda, à M. Raymond Cuel, à Mme Elise Cuel, à Mme Fabienne Cuel, à M. Bernard Blazer, à M. Jean-Claude Souchon, à M. Jean Tussiot, à M. Jean-Pierre Ortuno, à M. Delpierre, à Mme Delpierre, à M. Jacques Guyot, à M. J. Raoul Pampuri, à Mme Odette Tillous, à Mme Humbert-labeaumaz, à NM. Jacques Ribes, à Mme Pascale Ribes, à M. Carles Chouvelon. À Mme Alisson Chouvelon, à Mme Fauvre, à M. Fauvre, à M. Jean-Michel Bonnet, à Mme Nathalie Bonnet, à M. Jean-Luc Fichez, à M. Claude Duport, à M. Roger Salles, à Mme Patricia Ramondenc, à Mme Roselyne Deal-Facquez, à Mme Monique Henriot, à M. Jean Philippe Hallou, à Mme Jeanne Torres-delagarde, à M. Jean Torres, à M. Jean Geres, à M. Jean-Luc Renaudineau, à Mme Christine Renaudineau, à Mme Maryse Bicheron, à M. Gilbert Bicheron, à M. Michel Granier, à M. Patrick Besson, à Mme Marle-José Soriano, à M. Gaussin, à Mme Gaussin, à Mme Corinne Billebault, à M. Olivier Roussel, à Mme Patricia Blondel, à Mme Nathalie Roques, à M. Didier Roques, à Mme Nancy Solana, à M. Michel Solana, à Mme Gisèle Solana, à Mme Jocelyne Riassetto, à M. Gilles Riassetto, à M. Daniel Pantaine, à Mme Claire Pantaine, à M. Gérard Arnal, à Mme Liliane Arnal, à Mme Jocelyne Barbusse, à M. Yves Leonard, à M. Michel Hogrel, à Mme Hogrel, à Mme Yvette Bremond, à M. Michel Volpellièr, à Mme Roselyne Volpellièr, à Mme Anita Thioux, à M. Yves Farrugia, à M. Philippe Blondel, à Mme Baudoux, à Mme Lafon Salvaing, à Mme Barritaud, à Mme Leflond et à M. Bonhomme, à "Les Verts Languedoc-Roussillon", au syndicat "Entre Pic et Etang" et au MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.

Délibéré à l'issue de l'audience du 1^{er} avril 2004, où siégeaient:

M. ROUSTAN, président de chambre, M. CHERRIER et Mme BUCCAFURRI, premiers conseillers.
assistés de Mme EJEA. greffier;

Prononcé à Marseille. en audience publique le 15 avril 2004.

Le président,

Signé

Marc ROUSTAN

Le rapporteur.

Signé

Philippe CHERRIER

Le greffier.

Signé

Françoise EJEA

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie et du développement durable en ce qui le concerne et à tous les huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.