

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2000892

M. BALLESTRA et GFA CANTE PERDRIX

M. Thomas Sportelli
Rapporteur

M. Jean-Alexandre Silvy
Rapporteur public

Audience du 9 mai 2022
Décision du 7 juin 2022

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 13 mars 2020, 6 décembre 2021 et 8 février 2022, M. François Ballestra et le groupement foncier agricole (GFA) Cante Perdrix, représentés par Me Izard, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 décembre 2019, par lequel le préfet du Var a autorisé la société Valsud à exploiter une plateforme de compostage située au lieu-dit « *La Bouteillère* », route de Malpasset, sur le territoire de la commune de Fréjus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- M. Ballestra est le dirigeant du GFA Cante Perdrix et possède des terrains sur lesquels il exerce une activité agricole, situés à proximité immédiate de l'installation classée ; l'autorisation en litige est notamment susceptible d'accroître le risque d'incendie et de générer des nuisances olfactives et des risques de pollution ; dès lors, ils ont intérêt à agir ;

- la demande d'autorisation dont la date de dépôt n'est pas justifiée a pourtant été instruite selon les dispositions applicables pour les demandes déposées antérieurement au 1^{er} mars 2017, en méconnaissance de l'article 15 de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ; dès lors, la procédure est irrégulière et l'autorisation a été délivrée sur un fondement illégal ;

- il convenait d'analyser la demande d'autorisation de la société Valsud comme une demande nouvelle ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulon

(4^{ème} chambre)

- la décision en litige a été édictée par une autorité incompétente ;
- la décision ne vise aucun texte concernant la procédure suivie ; dès lors, elle est insuffisamment motivée, en méconnaissance des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le dossier d'enquête publique contient des avis datés de plus de quatre ans, en méconnaissance de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;
- la commune de Fréjus n'a pas été saisie pour avis, en méconnaissance de l'article R. 512-20 du code de l'environnement ;
- l'avis de l'architecte des bâtiments de France n'a pas été sollicité, en méconnaissance du II de l'article R. 512-21 du code de l'environnement ;
- l'avis du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail n'a pas été demandé et joint à l'enquête publique, en méconnaissance de l'article R. 512-24 du code de l'environnement ;
- l'avis en date du 20 mars 2019 rendu par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites dans sa formation « *sites et paysages* » ne permet pas de déterminer sa composition, en méconnaissance de l'article R. 341-17 du code de l'environnement ;
- les observations adressées par les citoyens au cours de l'enquête publique n'apparaissent pas sur le site internet de la préfecture du Var, en méconnaissance de l'article R. 123-13 du code de l'environnement ;
- le rapport du commissaire enquêteur est entaché de nombreuses irrégularités, son contenu n'est pas cohérent avec l'avis rendu, il n'aurait pas dû émettre un avis favorable sous réserve que les avis soient actualisés, en méconnaissance des articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement ;
- l'avis du commissaire enquêteur, favorable sous réserve que les avis soient actualisés, n'a pas été pris en compte ;
- l'avis en date du 15 septembre 2015 émis par l'architecte des bâtiments de France est « *négalif* » ; dès lors, la décision en litige est illégale ;
- l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ne permet pas de considérer que la demande d'autorisation de la société Valsud pouvait aboutir ;
- le projet est de nature à augmenter le risque incendie ; dès lors, la décision en litige est entachée d'illégalité ;
- l'étude hydraulique ne prend pas en compte les récentes inondations ayant entraîné le décès de nombreuses personnes ainsi que des pertes matérielles conséquentes, ce point aurait dû être actualisé, la décision en litige aggrave le risque inondation ; dès lors, elle est illégale ;
- aucun élément au dossier ne permet de justifier que le schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée a été pris en compte, l'installation est en contradiction avec ce schéma de cohérence territoriale.

Par des mémoires enregistrés les 6 novembre 2020 et 17 décembre 2021, la société Valsud, représentée par Me Garancher, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérants d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les requérants ne démontrent pas que l'installation est susceptible de présenter pour eux des inconvénients ou dangers ; dès lors, ils ne justifient pas d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour demander l'annulation de la décision en litige ; par suite, la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 9 novembre 2020, le préfet du Var conclut au rejet de la requête, ou, à titre subsidiaire, demande au tribunal de surseoir à statuer en application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

Il fait valoir que :

- les requérants sont séparés du site par la route départementale et ne justifient pas que l'installation leur porterait atteinte en raison des inconvénients ou dangers qu'elle présente ; dès lors, ils ne justifient pas d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour demander l'annulation de la décision en litige ; par suite, la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- à supposer même fondés les moyens soulevés par les requérants concernant les vices affectant les avis rendus, ces vices sont régularisables ; dès lors, il convient de mettre en œuvre l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue par une ordonnance du 3 février 2022.

Un mémoire, présenté pour M. Ballestra et le GFA Cante Perdrix, a été enregistré le 8 février 2022, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- du code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Sportelli,
- les conclusions de M. Silvy, rapporteur public,
- les observations de Me De Sousa, pour M. Ballestra et le GFA Cante Perdrix,
- les observations de M. Dolique et de M. Winder, pour le préfet du Var,
- et les observations de Me Pessoa, pour la société Valsud.

Une note en délibéré, présentée par Me Garancher, pour la société Valsud, a été enregistrée le 11 mai 2022.

Une note en délibéré, présentée par le préfet du Var, a été enregistrée le 11 mai 2022.

Considérant ce qui suit :

1. La société Star Environnement exploite, depuis 1997, un site de compostage et broyage de substances végétales d'une superficie de deux hectares, situé au lieu-dit « La Bouteillère », route de Malpasset, sur le territoire de la commune de Fréjus. Elle a déposé, le

26 avril 2012, une demande en vue d'obtenir l'autorisation de réorganiser et augmenter ses capacités de production et de diversifier son activité en introduisant le broyage de déchets de bois pour leur valorisation énergétique, le transit de déchets non dangereux et en élargissant le type de déchets traités. En raison d'une irrégularité affectant la composition du dossier soumis à enquête publique, une demande d'autorisation complétée a été déposée le 27 juin 2017, puis reprise à son compte par la société Valsud. Par un arrêté du 2 décembre 2019, le préfet du Var a délivré à la société Valsud l'autorisation sollicitée. Par la présente requête, M. Ballestra et le GFA Cante Perdrix demandent au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. Il appartient au juge administratif d'apprécier si les tiers personnes physiques ou morales qui contestent une décision prise au titre de la police des installations classées justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux.

3. Il résulte de l'instruction que M. Ballestra possède des terrains situés à proximité immédiate de l'installation classée. Ces parcelles sont exploitées par le GFA Cante Perdrix qui exerce une activité pastorale et agricole et ne sont séparées de l'installation que par une route départementale. Les requérants font état de la circonstance que l'extension de l'installation est de nature à accroître notamment les nuisances olfactives et ils se prévalent des dangers liés au risque incendie. Par suite, compte-tenu de la nature et de l'ampleur du projet, ils justifient d'un intérêt pour agir contre la décision en litige. Il en résulte que les fins de non-recevoir opposées par le préfet du Var et par la société Valsud doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les dispositions applicables :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale: « *Les dispositions de la présente ordonnance entrent en vigueur le 1er mars 2017, sous réserve des dispositions suivantes : (...) 2° Les demandes d'autorisation au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement, ou de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 régulièrement déposées avant le 1er mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ; après leur délivrance, le régime prévu par le 1° leur est applicable ; (...) 5° Lorsqu'une demande d'autorisation de projet d'activités, installations, ouvrages et travaux prévus par l'article L. 181-1 du code de l'environnement est formée entre le 1er mars et le 30 juin 2017, le pétitionnaire peut opter pour qu'elle soit déposée, instruite et délivrée : a) Soit en application des dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V de ce code, et, le cas échéant des dispositions particulières aux autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code qui lui sont nécessaires, dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance ; le régime prévu par le 1° leur est ensuite applicable ; b) Soit en application des dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier de ce code issu de la présente ordonnance. Lorsque le pétitionnaire est déjà titulaire d'autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 de ce code, il en conserve le bénéfice pour cette demande d'autorisation environnementale ; toutefois, lorsqu'une*

autorisation de défrichement obtenue dans ces conditions n'a pas été exécutée, elle est suspendue jusqu'à la délivrance de l'autorisation environnementale (...) ».

5. La société Star environnement a déposé une première demande d'autorisation le 26 avril 2012, complétée et estimée recevable le 19 décembre 2013, et soumise à enquête publique du 29 septembre au 29 octobre 2015. Cependant, le dossier soumis à enquête publique ne comportait pas l'avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages, rendu le 24 février 2016. Ainsi, un nouveau dossier de demande d'autorisation a été déposé le 27 juin 2017, sans modification de la consistance des activités. Par un courrier du 10 octobre 2018, la société Valsud, nouvel exploitant de la plateforme de compostage à compter du 20 septembre 2018, a repris à son bénéfice le dossier de demande d'autorisation déposé par la société Star Environnement. Par un courrier du 4 janvier 2019, le préfet du Var a pris acte de cette substitution. A ce titre, l'arrêté contesté vise en premier lieu la demande d'autorisation d'exploiter en date du 19 décembre 2013, puis « *le dossier de demande d'autorisation portant sur les mêmes installations, réitéré le 27 juin 2017* ». La date de dépôt initiale au 26 avril 2012 résulte également du rapport de recevabilité en date du 29 avril 2019. Dès lors, il résulte de l'instruction que le dossier déposé le 27 juin 2017 correspond à la version actualisée du dossier initialement déposé le 26 avril 2012, complété le 19 décembre 2013 après l'avis de l'inspection des installations classées. Au surplus, il résulte de l'instruction, et il n'est pas sérieusement contesté, que la consistance des activités n'a pas évolué entre les dossiers déposés en 2012 et en 2017. Par suite, la demande d'autorisation a été déposée le 26 avril 2012, soit avant le 1^{er} mars 2017. Il en résulte que c'est à bon droit qu'elle a été instruite et délivrée selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2017, de l'ordonnance du 26 janvier 2017.

6. En second lieu, si les requérants soutiennent qu'il convient d'analyser la demande d'autorisation de la société Valsud comme une demande nouvelle, ils ne se prévalent à ce titre de la méconnaissance d'aucune norme juridique et n'assortissent pas leur moyen d'une argumentation exploitable. Par suite, ce moyen est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. En tout état de cause, il résulte de l'instruction et il n'est pas contesté que, par un courrier du 10 octobre 2018, la société Valsud, nouvel exploitant de la plateforme de compostage à compter du 20 septembre 2018, a repris à son bénéfice le dossier de demande d'autorisation déposé par la société Star Environnement. Par un courrier du 4 janvier 2019, le préfet du Var a pris acte de cette substitution. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant de la compétence et de la motivation de la décision :

7. En premier lieu, la décision en litige a été signée pour le préfet et par délégation, par M. Serge Jacob, secrétaire général de la préfecture du Var. Celui-ci disposait à cet effet d'une délégation de signature à l'effet de signer « *tous arrêtés, décisions, circulaires, rapports, correspondances, documents, relevant des attributions de l'Etat dans le département du Var, notamment en ce qui concerne les matières intéressant plusieurs chefs de services départementaux des services de l'Etat, (...)* », en application d'un arrêté du préfet du Var en date du 10 septembre 2019, publié le 12 septembre 2019 au recueil des actes administratifs de la préfecture du Var. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision en litige doit être écarté.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées*

sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; 2° Infligent une sanction ; 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ; 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

9. Pour l'application de ces dispositions, l'appréciation du caractère défavorable d'une décision doit se faire en considération des seules personnes physiques ou morales qui sont directement concernées par elle, et non au regard de celles, le cas échéant distinctes, qui sont à l'origine de la demande adressée à l'administration. En l'espèce, la décision en litige ne peut être regardée comme une décision défavorable concernant directement les requérants. Dès lors, ces derniers ne peuvent pas utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. En tout état de cause, cette décision mentionne les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

S'agissant du dossier de demande d'autorisation soumis à enquête publique :

10. Il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet en cause au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation. Toutefois, en vertu du 2° et du 5° de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017, les demandes d'autorisation régulièrement déposées avant le 1^{er} mars 2017, ou, sur option, entre le 1^{er} mars et le 30 juin 2017, sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017. La légalité de telles autorisations doit donc être appréciée, pour ce qui concerne la forme et la procédure, au regard des règles applicables avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017. Les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée relèvent des règles de procédure.

11. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier de demande d'autorisation ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. En outre, eu égard à son office, le juge du plein contentieux des installations classées peut prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

12. En premier lieu, aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement dont se prévalent les requérants : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme (...)* ». L'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision. Par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre cette décision envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau. Par ailleurs, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

13. En troisième lieu, aux termes du II de l'article R. 512-21 du code de l'environnement, applicable à la présente demande d'autorisation : « *Le préfet informe, s'il y a lieu, de la demande d'autorisation les services de l'Etat chargés de l'urbanisme, de l'agriculture, de la sécurité civile, des milieux naturels et de la police de l'eau, de l'inspection du travail et l'architecte des Bâtiments de France* ».

14. Il résulte de l'instruction que, notamment, l'avis de l'autorité environnementale date du 29 mai 2015, l'avis de l'agence régionale de santé date du 17 septembre 2015, l'avis de la direction départementale des territoires et de la mer date du 7 octobre 2015, l'avis du conservateur régional de l'archéologie date du 16 septembre 2015 et l'avis de l'architecte des bâtiments de France date du 15 septembre 2015. Si les requérants font valoir que ces avis sont trop anciens alors que le projet a été autorisé par l'arrêté en litige du 2 décembre 2019, il ne résulte pas de l'instruction que la nature, la consistance, l'ampleur ou les modalités de mise en œuvre du projet auraient été substantiellement modifiées entre la date d'émission de ces avis et la date d'édition de l'arrêté en litige. Par suite, le moyen tiré de l'ancienneté de ces avis rendus doit être écarté.

15. Par ailleurs, l'avis du service départemental d'incendie et de secours sur ce projet a été rendu le 28 septembre 2015. Postérieurement à cet avis, un incendie est survenu le 1^{er} septembre 2017 en provenance de l'autoroute A8, il s'est propagé sur les berges du Reyran et a atteint la plateforme de compostage, les stocks de matières végétales de l'installation ont pris feu ainsi qu'une partie de la végétation périphérique. L'incendie a touché une surface de 80 hectares et a entraîné un blocage temporaire de la route départementale et l'intervention des services de lutte contre l'incendie qui ont mobilisé des moyens importants. Il résulte de l'instruction que les documents soumis au public, et notamment l'étude d'impact, prennent en compte l'incendie survenu en 2017 et que des échanges postérieurs ont eu lieu avec les services compétents pour renforcer les mesures de prévention et de lutte contre l'incendie. Toutefois, cet incendie important, qui a directement concerné l'exploitation existante, survenu près de deux ans avant le début de la seconde enquête publique était de nature à rendre caduc l'avis émis en 2015 et nécessitait qu'un nouvel avis soit demandé au service départemental d'incendie et de secours. L'absence d'un tel avis actualisé, alors que le risque prépondérant menaçant l'installation et la zone naturelle dans laquelle elle est implantée est justement le risque incendie, a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Ce vice de procédure est néanmoins susceptible d'être régularisé en application du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

16. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 512-20 du code de l'environnement : *« Le conseil municipal de la commune où l'installation projetée doit être implantée et celui de chacune des communes mentionnées au III de l'article R. 512-14 sont appelés à donner leur avis sur la demande d'autorisation dès l'ouverture de l'enquête. Ne peuvent être pris en considération que les avis exprimés au plus tard dans les quinze jours suivant la clôture du registre d'enquête ».*

17. Il résulte de l'instruction que par un courrier en date du 28 mai 2019, le préfet du Var a communiqué au maire de la commune de Fréjus l'arrêté en date du 24 mai 2019 portant ouverture de l'enquête publique relative à la demande de la société Valsud, en précisant que *« j'attire votre attention sur les dispositions de l'article 10 de mon arrêté, qui prévoit la consultation du conseil municipal sur le projet. Seuls les avis exprimés au plus tard dans les 15 jours suivant la clôture du registre d'enquête pourront être pris en compte ».* A ce titre, en page 40 de son rapport, le commissaire enquêteur relève que *« conformément à l'article 10 de l'arrêté préfectoral du 24 mai 2019 (...) la mairie de Fréjus était également saisie pour avis sur le projet Valsud. Elle avait jusqu'aux quinze jours suivant la clôture de l'enquête (soit au 10 août) pour se prononcer. Au 23 août, je n'ai reçu aucun avis de la mairie de Fréjus ».* Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 512-20 du code de l'environnement doit être écarté.

18. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que par un courrier en date du 15 septembre 2015, le chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine du Var, architecte des bâtiments de France, a émis un avis sur la demande d'autorisation concernant la plateforme de compostage, ainsi que l'admettent les requérants dans leur mémoire en réplique. Cet avis est mentionné par le commissaire enquêteur dans son rapport et a été soumis à enquête publique. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'avis de l'architecte des bâtiments de France n'a pas été sollicité.

19. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 512-24 du code de l'environnement : *« Lorsqu'il existe un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans l'établissement où est située l'installation, ce comité est consulté dans les conditions fixées par les articles L. 4612-15, R. 4523-2, R. 4523-3, R. 4612-4 et R. 4612-5 du code du travail ».* Selon l'article L. 4612-15 du code du travail alors en vigueur : *« Dans les établissements comportant une ou plusieurs installations soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement (...), les documents établis à l'intention des autorités publiques chargées de la protection de l'environnement sont portés à la connaissance du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail par l'employeur, dans des conditions déterminées par voie réglementaire ».* L'article R. 4612-4 du même code dans sa rédaction alors en vigueur dispose que : *« Les documents joints à la demande d'autorisation, prévue à l'article L. 512-1 du code de l'environnement, sont portés à la connaissance du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail préalablement à leur envoi au préfet. Le comité est consulté sur le dossier établi par l'employeur à l'appui de sa demande, dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête publique prévue à l'article L. 512-2 du même code. Il émet un avis motivé sur ce dossier après avoir pris connaissance des résultats de cette enquête. Le président du comité transmet cet avis au préfet dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la clôture du registre de l'enquête publique ».*

20. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 4612-4 du code du travail que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement où est située l'installation classée doit être consulté sur le dossier établi par l'employeur à l'appui de sa demande, dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête publique, et émettre un avis motivé sur ce dossier après avoir pris connaissance des résultats de cette enquête. Cette

consultation étant postérieure à l'enquête publique, il en résulte, implicitement mais nécessairement, que cet avis n'est pas au nombre des documents devant figurer dans le dossier d'enquête publique. Par suite, le moyen tiré du défaut de production, dans le dossier d'enquête publique, de l'avis émis par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est inopérant. En outre, il résulte de l'instruction que l'avis du comité social et économique, ayant succédé au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été émis le 29 août 2019 et transmis au préfet du Var par un courrier du même jour. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 512-24 du code de l'environnement doit être écarté.

21. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 341-17 du code de l'environnement : *« La commission départementale de la nature, des paysages et des sites est présidée par le préfet et composée de membres répartis en quatre collèges : 1° Un collège de représentants des services de l'Etat, membres de droit ; il comprend notamment le directeur régional de l'environnement ; 2° Un collège de représentants élus des collectivités territoriales et, le cas échéant, de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ; 3° Un collège de personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, de représentants des organisations agricoles ou sylvicoles ; 4° Un collège de personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée. Le préfet peut nommer des suppléants aux membres désignés au titre des 3° et 4° dans les mêmes conditions que les membres titulaires ».*

22. Les dispositions précitées de l'article R. 341-17 du code de l'environnement ne prévoient pas que la composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doive nécessairement figurer dans l'avis rendu par cette dernière. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 341-17 du code de l'environnement doit être écarté. En tout état de cause, le préfet produit l'arrêté du 19 novembre 2017 portant renouvellement de la commission et la feuille de présence de la séance du 20 mars 2019 permettant de s'assurer du caractère régulier de la composition de cette commission.

S'agissant de l'enquête publique et du rapport du commissaire enquêteur :

23. En premier lieu, aux termes de l'article R. 123-13 du code de l'environnement : *« Pendant la durée de l'enquête, le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête, établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête, tenu à leur disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier. Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, et le cas échéant, selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Elles sont tenues à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais. En outre, les observations écrites et orales du public sont également reçues par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête, aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans les conditions prévues aux articles R. 123-9 à R. 123-11. Les observations du public sont consultables et communicables aux frais de la personne qui en fait la demande pendant toute la durée de l'enquête ».*

24. L'article R. 123-13 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au présent litige, ne prévoyait pas la publication sur le site internet de la préfecture des observations et propositions du public transmises par voie électronique. En tout état de cause, il résulte du rapport du commissaire enquêteur que seuls la communauté d'agglomération Var Estérel

Méditerranée et le syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var, et non le public, ont formulé des observations par courriel. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-13 du code de l'environnement doit être écarté.

25. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet. Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier. Si, à l'expiration du délai prévu au premier alinéa, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif ou au conseiller qu'il délègue de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête et de lui substituer un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête ; celui-ci doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un maximum de trente jours à partir de sa nomination. Le nouveau commissaire enquêteur ou la nouvelle commission d'enquête peut faire usage des prérogatives prévues par l'article L. 123-13. L'autorité compétente pour prendre la décision peut organiser, en présence du maître d'ouvrage, une réunion publique afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Elle est organisée dans un délai de deux mois après la clôture de l'enquête. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont informés de la tenue d'une telle réunion* ». Aux termes de l'article R. 123-19 du même code : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête l'exemplaire du dossier de l'enquête déposé au siège de l'enquête, accompagné du ou des registres et pièces annexées, avec le rapport et les conclusions motivées. Il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif. Si, dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni présenté à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, conformément à la faculté qui lui est octroyée à l'article L. 123-15, une demande motivée de report de ce délai, il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 123-15* ».

26. Il résulte de l'instruction que, dans son rapport en date du 24 août 2019, le commissaire enquêteur a notamment relaté le déroulement de l'enquête publique et examiné les observations recueillies. Le commissaire enquêteur a consigné, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. Ainsi, le commissaire enquêteur, après avoir mis en rapport l'utilité du

projet, les nuisances générées et les risques potentiels induits, a émis un avis favorable et motivé sur ce projet, sous la seule réserve que « *les mesures prises lors de la concertation inter services et exploitant début 2019 soient confirmées par chacun des services y ayant participé et intégrées à l'autorisation sollicitée et qu'un contrôle régulier des opérations de débroussaillage et de suivi-enregistrement des paramètres de gestion de la fermentation des andains en vue de combattre à la source les flux malodorants, soit mis en place durant les deux premières années au moins suite à la réorganisation de cette plateforme de compostage et transfert de La Bouteillère* ». Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ce rapport méconnaît les articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement. Au surplus, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le commissaire enquêteur n'a pas « *émis un avis favorable sous réserve que les avis soient actualisés* ». Enfin, il ne résulte pas davantage de l'instruction que le contenu du rapport ne serait pas cohérent avec l'avis rendu.

En ce qui concerne la légalité interne ;

27. Aux termes de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « *I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas* ». Aux termes de l'article L. 211-1 du même code : « *I.-Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1° La prévention des inondations (...)* Aux termes de l'article L. 511-1 de ce code : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

28. En premier lieu, si les requérants soutiennent que l'avis du commissaire enquêteur favorable « *sous réserve que les avis soient actualisés* » n'a pas été pris en compte, ils n'invoquent à ce titre la méconnaissance d'aucune norme juridique. Par suite, ce moyen est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par ailleurs, le préfet n'est pas lié par l'avis du commissaire enquêteur. Au surplus ainsi, qu'il a été dit au point précédent le commissaire enquêteur n'a pas émis un avis favorable « *sous réserve que les avis soient actualisés* ».

29. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que la décision en litige est illégale en raison de l'avis « *néгатif* » émis le 15 septembre 2015 par l'architecte des bâtiments de France. Toutefois, les requérants ne se prévalent à ce titre de la méconnaissance d'aucune norme juridique. Dès lors, ce moyen est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. En outre, l'avis défavorable émis par l'architecte des bâtiments de France n'est pas, en l'espèce, de nature à entraîner, par voie de conséquence, l'illégalité de la décision en litige. Par suite, ce moyen doit être écarté.

30. En troisième lieu, si les requérants font valoir que l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ne permet pas valablement de considérer que la demande d'autorisation de la société Valsud pouvait aboutir, ce moyen, par lequel les requérants n'invoquent la méconnaissance d'aucune norme juridique, et qui n'est assorti

d'aucune argumentation, est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé alors au demeurant que cet avis est favorable au projet.

31. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que le projet est de nature à augmenter le risque incendie. L'étude d'impact mentionne, en page 383, au sein de l'étude des dangers, que « *le phénomène dangereux prépondérant est l'incendie* ». Le site est situé en partie en zone non concernée par le risque, et en partie en zone de risque très fort à fort, dite zone rouge du plan de prévention du risque d'incendie et de feu de forêt de la commune de Fréjus. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport du commissaire enquêteur, mais aussi de la décision en litige, que des mesures ont été prises pour tenir compte du risque d'incendie important affectant la zone, des réserves qui avaient été émises par le service départemental d'incendie et de secours et pour intégrer le retour d'expérience de l'incendie survenu le 1^{er} septembre 2017. Ces mesures, qui ont été renforcées au cours de l'année 2019, consistent notamment en la mise en place d'une bande de débroussaillage périphérique de 100 mètres, au lieu de 50 mètres, l'installation d'un poteau incendie supplémentaire sur le site, des marges de recul des stocks de matière et déchets par rapport à la végétation périphérique, une voie de circulation suffisamment large pour permettre l'accès aux moyens de secours sur tout le pourtour de l'installation, le remplacement de la haie de résineux par des espèces locales, moins inflammables, la définition de mesures de débroussaillage des terrains voisins et la limitation de la hauteur des andains. Enfin, de nombreuses prescriptions ont été émises au point 6.2 de la décision en litige. Ainsi des mesures de sécurité adéquates ont été prévues s'agissant des risques d'incendie liés au fonctionnement de l'installation ou pouvant atteindre cette dernière, tandis que, de leur côté, les requérants ne précisent pas davantage pour quels motifs les mesures destinées à lutter contre le risque incendie seraient insuffisantes. Par suite, ce moyen doit être écarté.

32. En cinquième lieu, les requérants soutiennent que la décision en litige aggrave le risque inondation. Toutefois, ils se bornent à faire valoir de façon imprécise que l'étude hydraulique ne prend pas en compte les récentes inondations ayant entraîné le décès de nombreuses personnes ainsi que des pertes matérielles conséquentes et à produire des photographies mais n'invoquent la méconnaissance d'aucune norme juridique ni ne développent d'argumentation permettant d'apprécier le bien-fondé de ce moyen. En tout état de cause, le directeur départemental des territoires et de la mer a émis un avis favorable au projet sous réserve que le pétitionnaire se conforme au plan de prévention des risques d'inondation approuvé le 26 mars 2014. A ce titre, il résulte de l'étude des dangers que si le site est localisé à proximité d'une zone susceptible d'être affectée par une inondation par débordement du Reyran, d'après les échanges effectués avec le pôle risques de la direction départementale des territoires et de la mer du Var, les installations projetées ne sont pas situées dans la zone réglementaire de ce plan ni dans la zone soumise aux marges de recul. En effet, le site est situé au-dessus du niveau de la crue centennale du Reyran. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

33. En sixième lieu, les requérants soutiennent qu'aucun élément au dossier ne permet de justifier que le schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée a été pris en compte et que l'installation est en contradiction avec ce schéma de cohérence territoriale. Toutefois, et en tout état de cause, ce moyen dépourvu de toute argumentation n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Sur l'application des dispositions du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

34. Aux termes du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale,*

estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations ».

35. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de la décision attaquée, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

36. Le vice de procédure qui résulte de ce que l'avis rendu par le service départemental d'incendie et de secours était périmé peut-être réparé par la consultation, sur le projet en cause, à titre de régularisation, de la même autorité. Ainsi, cette régularisation nécessite que le préfet du Var saisisse pour avis le service départemental d'incendie et de secours.

37. Dans le cas où cet avis recueilli à titre de régularisation, qui devra être rendu en tenant compte d'éventuels changements significatifs des circonstances de fait, différerait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique dont le projet litigieux a fait l'objet, une enquête publique complémentaire devra être organisée à titre de régularisation, selon les modalités prévues par les articles L. 123-14 et R. 123-23 du code de l'environnement, dans le cadre de laquelle seront soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par le nouvel avis, notamment une insuffisance de l'étude d'impact.

38. Dans le cas où aucune modification substantielle ne serait apportée à l'avis du service départemental d'incendie et de secours, l'information du public sur l'avis recueilli à titre de régularisation pourra prendre la forme d'une simple publication sur internet, dans les conditions prévues à l'article R. 122-7 du code de l'environnement.

39. Dans ces circonstances, il y a lieu pour le tribunal de surseoir à statuer sur la requête, dans l'attente de l'autorisation modificative qui devra être prise par le préfet du Var, en application des principes mentionnés ci-dessus aux points 36 à 38, dans un délai qu'il convient de fixer à six mois à compter de la notification du présent jugement. Pendant cette période il appartiendra à cette autorité de justifier auprès du tribunal de l'accomplissement des mesures de régularisation.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête pendant un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, dans l'attente de la production, par le préfet du Var, d'une

autorisation modificative en vue de régulariser l'arrêté en litige selon les modalités précisées aux points 36 à 38 du présent jugement.

Article 2 : Pendant la période de six mois mentionnée à l'article précédent, le préfet du Var fournira au tribunal, au fur et à mesure de leur accomplissement, les actes entrepris en vue de la régularisation prévue à l'article précédent.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. François Ballestra, au GFA Cante Perdrix, à la société Valsud et à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 9 mai 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Chenal-Peter, présidente,
Mme Duran-Gottschalk, première conseillère,
M. Sportelli, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juin 2022.

Le rapporteur,

Signé

T. SPORTELLI

La présidente,

Signé

A-L. CHENAL-PETER

La greffière,

Signé

B. BALLESTRACCI

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui la concerne, ou à tous 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.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière.