

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

N° 2000383

---

Mme ESCOFFIER et Mme BRODIN

---

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 enregistrée le 31 janvier 2020, Mme Claudine Brodin et Mme Marcelle Escoffier épouse Brodin, représentées par Me Kerkerian, 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 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles habitent à environ 300 mètres de l'installation classée et sont impactées par les nuisances auditives, olfactives et de circulation générées par cette dernière ; dès lors, elles ont intérêt à agir ;

- la demande d'autorisation déposée le 27 juin 2017 a été instruite selon les dispositions applicables pour les demandes déposées antérieurement au 1<sup>er</sup> 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 ;

- aucun inventaire des espèces présentes sur les différents périmètres concernés par l'installation n'a été réalisé ; dès lors, l'étude d'impact procède à une analyse insuffisante de l'état actuel de l'environnement ;

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulon

(4<sup>ème</sup> chambre)

- l'étude d'impact procède à une analyse insuffisante des incidences notables du projet sur les espèces et ne comporte pas de mesures de compensation alors que l'installation a un impact écologique ;

- l'étude d'impact est insuffisante concernant les nuisances olfactives du projet ;

- la vulnérabilité du projet au changement climatique a été insuffisamment étudiée alors que des risques sismiques, d'incendie et d'inondation existent ; ces risques sont insuffisamment pris en compte par l'étude d'impact ; dès lors, l'étude d'impact est insuffisante, ce qui a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

- l'avis de l'autorité environnementale en date du 29 mai 2015 a été rendu pour le préfet de région, en méconnaissance des articles L. 122-1 et R. 122-6 du code de l'environnement tels qu'interprétés par la décision du Conseil d'Etat n° 400559 du 6 décembre 2017 ; dès lors, la procédure est irrégulière ;

- les avis rendus par les différentes autorités consultées datent de l'année 2015 alors qu'un nouveau dossier de demande d'autorisation avait été déposé le 27 juin 2017 ; dès lors, l'autorité environnementale ne s'est pas prononcée sur le dossier de demande d'autorisation, et en particulier sur l'étude d'impact concernant le projet en litige, en méconnaissance des articles L. 122-1, R. 122-7, R. 512-20 et suivants et R.181-17 et suivants du code de l'environnement ; dès lors, la procédure est irrégulière ;

- l'avis de l'autorité environnementale n'a pas été sollicité après que le dossier relatif au projet a été reconnu complet et définitif, en méconnaissance de la circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale ; dès lors, la procédure est irrégulière ;

- les documents constituant le dossier de demande d'autorisation et les avis des autorités sur ce dernier datent de l'année 2015, ils ne sont pas actuels et conformes au projet, redéposé le 27 juin 2017, alors qu'un incendie est intervenu sur le site ; dès lors, la procédure est irrégulière ;

- le projet porte atteinte à la sécurité publique, à la salubrité publique, à la protection de la nature, de l'environnement et des paysages et à la protection contre les inondations ; dès lors, l'arrêté en litige est entaché d'une erreur d'appréciation au regard des articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire enregistré le 6 novembre 2020, la société Valsud, représentée par Me Garancher, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérantes 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 moyens soulevés par les requérantes 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 requérantes, situées à 400 mètres de la limite du site ne justifient pas, compte-tenu de la configuration des lieux, 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 requérantes 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.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- 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 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, Mme Escoffier et Mme Brodin demandent au Tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Il appartient au juge administratif d'apprécier si les tiers personnes physiques 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 les requérantes sont propriétaires d'une maison à usage d'habitation située à environ 400 mètres de l'installation classée, de laquelle elles sont en partie séparées par un couvert végétal. Elles font état de nuisances sonores et olfactives et de dangers pour la circulation, liés à l'exploitation de l'installation classée existante, que son extension est

de nature à accroître. Par suite, compte-tenu de la nature et de l'ampleur du projet, elles justifient d'un intérêt pour agir contre la décision en litige. Il en résulte que la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Var doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les dispositions applicables :

4. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mars 2017, de l'ordonnance du 26 janvier 2017.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

6. 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<sup>er</sup> mars 2017, ou, sur option, entre le 1<sup>er</sup> 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.

7. 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.

8. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable : *« I.-Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. II.-En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...) 2° Une description du projet, y compris en particulier : -une description de la localisation du projet ; -une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition nécessaires, et des exigences en matière d'utilisation des terres lors des phases de construction et de fonctionnement ; (...) -une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendus, tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation, et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement. (...) 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; b) De l'utilisation des ressources naturelles,*

*en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; (...) 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : -éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; -compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. (...) 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées (...) »*

9. Il résulte de ces dispositions que le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et à la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

10. En premier lieu, le volet naturel de l'étude d'impact comporte un inventaire précis des espèces présentes sur le site, réalisé par des écologues qui se sont rendus sur place à 17 reprises en 2017, au cours des mois d'avril, mai, juin août et septembre, de façon diurne et nocturne. L'étude d'impact précise que les experts ont élargi leurs prospections au-delà des limites strictes de l'emprise du projet, en cohérence avec les fonctionnalités écologiques identifiées. Ainsi, l'état initial de l'environnement, des milieux concernés, de la faune et de la flore a été décrit avec précision. En outre, si les requérantes soutiennent que certaines espèces n'ont pas été recensées, cette allégation non étayée manque en fait, la tortue Cistude étant notamment recensée en pages 60 et 61 du volet naturel de l'étude d'impact. Au demeurant, la circonstance non établie que certaines espèces n'auraient pas été recensées n'est pas de nature à entacher d'irrégularité l'étude d'impact dans la mesure où les écologues qui se sont rendus sur le site n'auraient pas rencontré de telles espèces et alors qu'au surplus, les requérantes ne produisent aucun élément de nature à démontrer que de telles espèces seraient présentes sur le site. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir qu'aucun inventaire des espèces présentes sur les différents périmètres concernés par l'installation n'a été réalisé.

11. En deuxième lieu, suite au recensement des espèces et des enjeux naturels du secteur concerné par le projet d'installation en litige, le volet naturel de l'étude d'impact analyse, aux pages 86 à 106, les impacts du projet sur l'ensemble des espèces naturelles recensées, en identifiant l'espèce concernée, l'enjeu local de conservation, l'importance de la zone pour l'espèce, le statut biologique et effectif, les impacts bruts selon qu'ils concernent seulement un dérangement de l'espèce pendant la phase de travaux ou la destruction ou l'altération des habitats et de leurs fonctionnalités écologiques, le cumul des impacts, l'évaluation globale des impacts bruts en phase de chantier et l'évaluation globale des impacts bruts en phase d'exploitation. Les impacts notables sont résumés en page 106 de ce document. Ensuite, des mesures d'atténuation sont proposées aux pages 107 à 113 de l'étude, les pages 114 à 120 font le bilan des impacts résiduels prévisibles sur chaque espèce suite à la mise en œuvre des mesures d'atténuation. La page 121 précise qu'au regard des impacts résiduels pressentis, il n'est pas proposé de mesures de compensation. Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, une étude d'impact ne doit pas nécessairement contenir des mesures de compensation mais elle doit être proportionnée et adaptée à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et à la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. A ce titre, les requérantes ne précisent pas pour quels motifs les mesures d'atténuation proposées seraient

insuffisantes et des mesures de compensation seraient nécessaires. Par suite, elles ne sont pas fondées à soutenir que l'étude d'impact procède à une analyse insuffisante des incidences notables du projet sur les espèces et ne comporte pas de mesures de compensation.

12. En troisième lieu, l'étude d'impact analyse de manière suffisamment précise et quantifiée les impacts olfactifs du projet aux pages 197 à 207 du dossier de demande d'autorisation. Des mesures, listées en page 259, sont déterminées pour réduire ces impacts, de nouveaux relevés étant prévus après six mois de fonctionnement de la plateforme dans sa nouvelle configuration. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'étude d'impact est insuffisante concernant les nuisances olfactives du projet.

13. En quatrième lieu, l'étude d'impact mentionne, en page 383, au sein de l'étude des dangers, que « *le phénomène dangereux prépondérant est l'incendie* ». Ce risque est notamment traité aux pages 381 à 384. L'étude décrit l'incendie survenu le 1<sup>er</sup> septembre 2017, elle précise les enseignements tirés de cet incendie tel la nécessité de veiller à un bon entretien des boisements situés aux abords de l'installation, et des mesures de débroussaillage spécifiques ont été définies et sont détaillées dans l'étude d'impact. Les feux de forêt sont traités aux pages 406 et suivantes, il est précisé que le site est situé 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. Les risques d'incendie déclenchés par l'installation et les moyens d'intervention mis en œuvre sont traités aux pages 417 et suivantes. La page 446 mentionne les différents investissements mis en place pour garantir la sécurité du site, notamment vis-à-vis des incendies et leur coût. Les risques liés aux inondations sont pris en compte aux pages 403 à 405 de l'étude, il est notamment précisé que le plan de prévention des risques d'inondation a été approuvé le 26 mars 2014, et, qu'au regard de ce plan, le site est localisé à proximité d'une zone susceptible d'être affectée par une inondation par débordement du Reyran mais que 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. A ce titre, si une étude datée de l'année 1999 portant sur les zones inondables du Reyran est utilisée, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle serait périmée, en l'absence notamment de tout élément en ce sens apporté par les requérantes et d'absence de modification de la topographie du site. Le risque sismique est traité notamment aux pages 408 et suivantes de l'étude d'impact, le site étant situé en zone de sismicité faible et n'est pas soumis à des prescriptions parasismiques particulières. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la vulnérabilité du projet au changement climatique a été insuffisamment étudiée en l'absence de prise en compte suffisante par l'étude d'impact des risques sismiques, d'incendie et d'inondation.

En ce qui concerne l'avis de l'autorité environnementale :

14. Les requérantes doivent être regardées comme soutenant, en se référant à la décision du Conseil d'Etat n° 400559 du 6 décembre 2017, que l'avis de l'autorité environnementale a été émis au terme d'une procédure irrégulière au regard des exigences de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 imposant que, dans le cas où l'autorité publique compétente pour autoriser un projet est en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce que l'entité administrative concernée dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée en donnant un avis objectif sur le projet concerné.

15. Lorsque le projet est autorisé par un préfet de département autre que le préfet de région, l'avis rendu sur le projet par le préfet de région en tant qu'autorité environnementale doit, en principe, être regardé comme ayant été émis par une autorité disposant d'une autonomie réelle répondant aux exigences de l'article 6 de la directive, sauf dans le cas où c'est le même service qui a, à la fois, instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale. En particulier, les exigences de la directive ne peuvent être regardées comme satisfaites lorsque le projet a été instruit pour le compte du préfet de département par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et que l'avis environnemental émis par le préfet de région a été préparé par la même direction, à moins que l'avis n'ait été préparé, au sein de cette direction, par le service mentionné à l'article R. 122-21 du code de l'environnement qui a spécialement pour rôle de préparer les avis des autorités environnementales.

16. En l'espèce, l'avis de l'autorité environnementale du 29 mai 2015 a été rendu pour le préfet de région, par délégation, par la directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et par délégation, par M. Jean-Pierre Laborde, chef de l'unité territoriale du Var. L'avis du préfet de région a ainsi été émis par l'unité territoriale du Var de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte-D'azur. L'autorisation en litige a été délivrée par le bureau de l'environnement et du développement durable de la direction des politiques publiques et de l'appui territorial de la préfecture du Var. Toutefois, l'unité territoriale du Var de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte-D'azur a émis la demande de compléments du 4 janvier 2019, ou encore le rapport de recevabilité du 29 avril 2019. Dès lors, c'est ce service qui s'est chargé de l'instruction du dossier. En conséquence, le projet a été instruit pour le compte du préfet de département par l'unité territoriale du Var de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et l'avis environnemental émis par le préfet de région a été préparé par la même direction. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que le pôle « *évaluation environnementale* » de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, qui correspond au service mentionné à l'article R. 122-21 du code de l'environnement aurait préparé ou même validé cet avis. Ainsi, le même service a à la fois instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale.

17. Compte tenu du rôle joué par l'autorité environnementale, de l'autonomie dont cette autorité doit disposer, et de la portée de l'avis qu'elle rend, cette autorité et ses avis constituent une garantie. En l'espèce, compte tenu des conditions dans lesquelles l'avis a été émis, rappelées au point précédent, cette garantie ne peut être regardée comme ayant été assurée et, en particulier, il ne résulte pas de l'instruction qu'une autre autorité compétente et objective en matière d'environnement aurait rendu un avis sur l'étude d'impact du projet.

18. Ce vice de procédure est néanmoins susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative en application du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'ancienneté des avis rendus :

19. 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* ».

20. 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.

21. 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 requérantes 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'édiction de l'arrêté en litige. Par suite, le moyen tiré de l'ancienneté de ces avis rendus doit être écarté.

22. 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<sup>er</sup> 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.

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement :

23. 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 ».*

24. En premier lieu, les requérantes soutiennent que l'installation porte atteinte à la protection de la nature, de l'environnement et des paysages. Elles font valoir que les activités de l'installation ont déjà causé de nombreux dégâts sur le paysage et les espèces protégées du site exceptionnel de l'Estérel oriental, tels que la mort d'arbres, la destruction d'une station de tortues d'eau et de diverses espèces végétales protégées et, qu'en conséquence, son agrandissement aura un impact « *incontestablement grave et irréversible* ». Elles soutiennent que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a émis, le 20 mars 2019, un avis réservé, relevant que l'intégration écologique et paysagère de l'installation n'était pas satisfaisante, que le chef de service territorial de l'architecture et du patrimoine du Var s'interroge sur la pertinence d'implanter ce type de plateforme au cœur du site classé du massif de l'Estérel et que l'arrêté préfectoral ne prévoit pas de mesures suffisantes pour prévenir les risques d'atteinte à l'environnement. Toutefois, d'une part, les requérantes ne précisent pas pour quelles raisons l'autorisation en litige est de nature à aggraver les atteintes à l'environnement. Par ailleurs, elles n'indiquent pas pour quels motifs les mesures édictées par l'arrêté préfectoral seraient insuffisantes. En outre, il résulte de l'instruction que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a émis, le 20 mars 2019, un avis favorable à l'unanimité assorti de trois réserves consistant à ne pas étendre l'activité de compostage, remettre en état le site en cas de cessation de l'activité et renforcer la haie végétalisée bordant le site. Enfin, l'arrêté en litige prévoit, en son titre 2 « *gestion de l'établissement, biodiversité, paysage* » des mesures relatives à la protection des paysages tels l'aménagement et l'entretien des bords du site, la création d'une haie végétale et des dispositions visant à favoriser l'insertion de l'installation dans le paysage. L'arrêté prévoit par ailleurs des mesures concernant la protection de la biodiversité tels que, la protection de la canne de Pline par balisage, la conservation de la ripisylve et des vieux arbres, le respect d'une hauteur minimale lors du débroussaillage.

25. En deuxième lieu, les requérantes soutiennent que l'installation porte atteinte à la salubrité publique en raison des nuisances olfactives générées. A ce titre, l'agence régionale de santé a relevé que l'impact olfactif du site a été détaillé, bien qu'il ne présente pas un risque sanitaire réel pour les populations environnantes, mais en tant que facteur de gêne et de nuisance pour ces dernières. Cette agence conclut que le respect de l'article 26 de l'arrêté du 22 avril 2008 fixant les règles techniques applicables aux installations de compostage devrait permettre, au regard des conclusions de l'étude d'impact réalisée, de maîtriser l'impact olfactif du site. L'agence a toutefois précisé qu'il sera nécessaire de prévoir les conditions de suivi et de surveillance du respect des limites d'émission de flux d'odeur prévues par cet arrêté du 22 avril 2008. A ce titre, le chapitre 3.1 de l'arrêté en litige intitulé « *odeurs – valeurs limites* » prévoit notamment que « *les dispositions nécessaires sont prises pour que l'établissement ne soit pas à l'origine de gaz odorants, susceptibles d'incommoder le voisinage, de nuire à la santé ou à la sécurité publique. Tout entreposage à l'air libre de matières pulvérulentes, très odorantes ou fortement évolutives est interdit. L'exploitant veille notamment à assurer l'aération nécessaire des matières traitées (...)* ». Cet arrêté fixe les valeurs maximales d'émission d'odeurs et prévoit qu'un contrôle effectif de débit d'odeurs sera réalisé annuellement et que, au terme de quatre

années, l'exploitant présentera un bilan quadriennal de l'impact olfactif de l'installation. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, cet arrêté contient des prescriptions précises concernant les nuisances olfactives, qui permettent notamment de lever la réserve émise par l'agence régionale de santé.

26. En troisième lieu, les requérantes soutiennent que l'arrêté en litige ne prend pas suffisamment en compte le risque inondation. Toutefois, il résulte de l'étude des dangers que le site est localisé à proximité d'une zone susceptible d'être affectée par une inondation par débordement du Reyran mais que, 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. Enfin, les requérantes ne précisent pas les mesures spécifiques concernant les inondations qu'aurait dû contenir cet arrêté.

27. Il résulte de ce qui a été dit aux points 24, 25 et 26 que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté en litige méconnaît les articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement.

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

28. 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* ».

29. 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.

30. D'une part, 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.

31. D'autre part, par sa décision n° 400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé le décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de

l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement, en méconnaissance des objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Le vice de procédure qui résulte de ce que l'avis prévu par le III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement a été rendu en méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011, peut être réparé par la consultation, sur le projet en cause, à titre de régularisation, d'une autorité présentant les garanties d'impartialité requises. Cette régularisation nécessite que le préfet du Var saisisse la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

32. Dans le cas où au moins un des deux avis ainsi recueillis à titre de régularisation, qui devront être rendus 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.

33. Dans le cas où aucune modification substantielle ne serait apportée à l'avis du 29 mai 2015 et à l'avis du service départemental d'incendie et de secours, l'information du public sur les avis recueillis 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.

34. 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 30 à 33, 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<sup>er</sup> : 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 30 à 33 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 Mme Claudine Brodin et Mme Marcelle Escoffier épouse Brodin, 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,

La présidente,

Signé

Signé

T. SPORTELLI

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.