

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°2103852

**ASSOCIATION "AFFAMONS L'INCINERATEUR
DE CRETEIL" et autres**

Mme Tiennot
Rapporteure

M. Allègre
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2024
Décision du 10 octobre 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 23 avril 2021, le 2 février 2023 et le 5 juin 2023, les associations "Affamons l'incinérateur de Créteil", France Nature environnement Ile-de-France et Zero Waste France, représentées par Me Cofflard, doivent être regardées comme demandant au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 1^{er} décembre 2020 par lequel le préfet du Val-de-Marne a autorisé la société Valo'Marne à exploiter l'unité d'incinération de déchets située au 10-11 rue des Malfourches à Créteil, en tant qu'il autorise la construction d'une troisième ligne pour le traitement des ordures ménagères et des déchets d'activité économique ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du 1^{er} décembre 2020 en tant seulement qu'il augmente la capacité d'incinération de l'unité d'incinération des déchets de Créteil de 120 500 tonnes par an ;

3°) de surseoir à statuer sur le fondement des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement et d'inviter le préfet du Val-de-Marne à régulariser l'autorisation accordée dans un délai de 9 mois ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'étude d'impact ne contient pas une analyse des solutions de substitution à la création d'une troisième ligne d'incinération, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- il a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'étude d'impact présente un chiffrage insincère des besoins en traitement thermique des déchets, en méconnaissance des mêmes dispositions du code de l'environnement ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement dès lors qu'il ne respecte pas la hiérarchie des modes de traitement des déchets ;
- il n'est pas compatible avec le plan régional de prévention et de gestion des déchets d'Ile-de-France adopté en novembre 2019, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 541-13 et L. 541-15 du même code ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 181-3 du code de l'environnement dès lors que le projet est surdimensionné par rapport aux besoins.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 juin 2022 et le 17 mars 2023, la société Valo'Marne, représentée par M. Hercé, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

- à titre principal, au rejet de la requête ;
- à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 181-18 du code de l'environnement en vue de régulariser l'autorisation environnementale ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de chaque association requérante le paiement de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- que la requête est tardive ;
- qu'aucun des moyens n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2023, la préfète du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

Par une ordonnance du 15 mai 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 juin 2023.

Un mémoire, enregistré le 18 septembre 2024, a été présenté pour les associations requérantes et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 Mme Tiennot,
- les conclusions de M. Allègre, rapporteur public,
- et les observations de Me Cofflard, représentant les associations requérantes, et de Me Hercé, représentant la société Valo'Marne.

Une note en délibéré, présentée par la société Valo'Marne, a été enregistrée le 23 septembre 2024 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 1^{er} décembre 2020, le préfet du Val-de-Marne a délivré à la société Valo'Marne, délégataire de service public du syndicat intercommunal de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SITDUVM), une autorisation environnementale en vue d'exploiter l'unité de valorisation énergétique (UVE) des déchets sise 10/11 rue des Malfourches à Créteil (Val-de-Marne). Par la présente requête, l'association « Affamons l'incinérateur de Créteil », l'association « France nature environnement Ile-de-France » et l'association « Zero Waste France » demandent au tribunal d'annuler cet arrêté en tant qu'il autorise la création d'une troisième ligne d'incinération des déchets ménagers et des déchets d'activité économique.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la régularité de la procédure :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « 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 : (...)* 7° *Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ;* ». Il résulte de ces dispositions que l'étude d'impact que doit réaliser le maître d'ouvrage auteur d'une demande d'autorisation d'exploitation d'un ouvrage ou d'une installation peut légalement s'abstenir de présenter des solutions qui ont été écartées en amont et qui n'ont, par conséquent, pas été envisagées par le maître d'ouvrage.

3. Il résulte de l'instruction que la société Valo'Marne s'est vue confier en 2017, par une délégation de service public, l'exploitation de l'UVE de Créteil et, en particulier, la mission de construire une troisième ligne d'incinération en vue de prendre en charge des déchets dits « ordures ménagères résiduelles » (OMr) et des déchets d'activité économique (DAE). S'il est constant qu'au stade la procédure de mise en concurrence préalable à l'attribution du contrat de délégation, il a été demandé aux candidats de présenter trois scénarios de travaux de valorisation

de l'UVE, dont seul le scénario 3 portait sur la création d'une troisième ligne d'incinération en sus des deux lignes existantes, le choix de réaliser cette troisième ligne a été opéré au stade de l'attribution de la délégation de service public par le syndicat et ainsi, les deux autres scénarios d'évolution ont été écartés dès ce stade. Si les associations requérantes invoquent l'absence de concertation publique préalable sur ce point, il n'est pas contesté qu'aucune autre solution que la réalisation de cette troisième ligne n'a été envisagée par la société Valo'Marne au stade de la demande d'autorisation environnementale, de telle sorte que l'étude d'impact n'avait pas à expliquer pourquoi des solutions alternatives à ce projet n'avaient pas été retenues. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement doit être écarté.

4. En second lieu, les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir 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.

5. Les requérantes soutiennent que l'étude d'impact est insuffisante dès lors qu'elle se fonde sur des données chiffrées erronées pour établir une augmentation des besoins de traitement thermique des déchets, justifiant l'augmentation de la capacité d'incinération de l'UVE. Toutefois, d'une part, il résulte de l'instruction que l'étude d'impact justifie la nécessité de création d'une troisième ligne d'incinération par une augmentation des besoins d'incinération des déchets en Ile-de-France de 300 000 tonnes par an, en se référant aux estimations prospectives réalisées dans le cadre du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) d'Ile-de-France de novembre 2019 qui fait état, en particulier au point 3 de la partie B du chapitre 3 intitulée « Une spécificité francilienne : la valorisation énergétique « filière thermique » », d'un besoin d'incinération supplémentaire de 200 000 à 300 000 tonnes par an d'ici à 2031, de telle sorte que les données chiffrées reprises dans l'étude ne peuvent être regardées comme erronées. D'autre part, il résulte également de l'instruction, et il est vrai, qu'il ressort des termes mêmes du PRPGD, ainsi que de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) d'Ile de France du 19 mai 2020, que ce besoin est composé essentiellement de refus de tri de DAE ou de déchets résiduels à fort pouvoir calorifique inférieur (PCI) qui ont vocation à être dirigés vers des installations de combustion de combustibles solides de récupération (CSR) ou, à tout le moins, vers des UVE capables de traiter de ce type de déchets. Or, l'étude d'impact se borne à faire état d'une augmentation globale du besoin d'incinération pour justifier une augmentation des capacités, sans pour autant préciser la nature des besoins supplémentaires, et elle ne comprend pas davantage de document d'évaluation du besoin en traitement des DAE à l'échelle du bassin versant de l'UVE, pourtant préconisé par le PRPGD. Néanmoins, le PRPGD d'Ile-de-France ne saurait être interprété comme imposant de nouvelles conditions de procédure, distinctes de celles prévues pour la délivrance des autorisations d'installations classées. En outre, il est constant que l'étude d'impact relève, sans commettre d'erreur d'appréciation, qu'il existera un besoin supplémentaire d'incinération sur la région Ile-de-France. Enfin, il ressort tant du rapport d'enquête publique que des autres contributions produites, qu'il a été identifié à plusieurs reprises que le besoin porte sur des DAE spécifiques et que le besoin à l'échelle de la région est connu du public. Ainsi, les insuffisances de l'étude d'impact ne peuvent être regardées, dans le cas présent, comme ayant pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population. Enfin, il ressort des prescriptions techniques et des motifs de l'arrêté litigieux que le préfet a également pris en compte cette circonstance, de telle sorte que l'insuffisance de l'étude d'impact ne peut davantage être regardée comme ayant été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de la méconnaissance de la hiérarchie des modes de traitement prévue à l'article L. 541-1 du code de l'environnement :

6. Aux termes des dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement : « I. – *La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire. (...) II. – Les dispositions du présent chapitre (...) ont pour objet : 2° De mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre : a) La préparation en vue de la réutilisation ;/ b) Le recyclage ;/ c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ;/ d) L'élimination ;* » et aux termes de l'article L. 512-14 du même code : « *Les dispositions prises en application du présent titre doivent, lorsqu'elles intéressent les déchets, prendre en compte les objectifs visés à l'article L. 541-1* ».

7. Il résulte de ces dispositions que les objectifs fixés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement s'imposent aux dispositions réglementaires prises en application du titre 1^{er} du livre V du code de l'environnement, relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, et non aux décisions individuelles prises pour son application. Ainsi, il n'appartient pas au préfet de contrôler le respect de ces objectifs lors de l'instruction d'une demande relative à l'ouverture ou à l'extension d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Par suite, le moyen tiré de l'incompatibilité du projet avec ces objectifs doit être écarté.

S'agissant de la compatibilité avec le plan régional de prévention et de gestion des déchets d'Ile-de-France :

8. Aux termes de l'article L. 541-13 du code de l'environnement : « I.- *Chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Le plan concourt, à l'échelle régionale, à l'atteinte des objectifs nationaux mentionnés à l'article L. 541-1. / II. -Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 541-1, le plan comprend : 1° Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport ; / 2° Une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ; / 3° Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux de manière adaptée aux particularités territoriales ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs ; 4° Une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six ans et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou d'adapter afin d'atteindre les objectifs fixés au 3° du présent II, dans le respect de la limite mentionnée au IV ;* » et aux termes de l'article L. 541-15 du même code : « I. - *Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets et, notamment, les décisions prises en application du chapitre unique du titre VIII du livre Ier, du titre Ier du présent livre et les délibérations d'approbation des plans et des programmes prévus à la présente sous-section sont compatibles : 1° Avec les plans prévus aux articles L. 541-11, L. 541-11-1 et L. 541-13 ;* ».

9. Les associations requérantes soutiennent que l'augmentation des capacités d'incinération de l'UVE par la création d'une troisième ligne de four ne correspond pas aux

besoins identifiés par le PRPGD et n'est, en particulier, pas justifiée par les besoins du bassin versant de l'installation.

10. D'une part, s'agissant des besoins de traitement des ordures ménagères résiduelles (OMr), il résulte de l'instruction que les besoins en incinération tant du bassin versant de l'UVE de Créteil que de l'Ile-de-France en général vont tendre à diminuer en raison des diverses mesures de réduction à la source et de valorisation des déchets mises en place, ayant vocation à compenser l'augmentation attendue de la population. Dans cette perspective, il résulte tant de l'étude d'impact que des prescriptions techniques de l'autorisation litigieuse que l'augmentation des capacités d'incinération de l'UVE ne sera pas destinée à prendre en charge davantage d'OMr, l'arrêté plafonnant la quantité pouvant être traitée à 175 000 t/an, correspondant au chiffre tendanciel, c'est-à-dire sans mesures de prévention, des besoins du bassin versant de l'UVE à l'horizon 2031, et le projet prévoyant que les capacités d'incinération non allouées aux OMr peuvent être utilisées pour des DAE.

11. D'autre part, il résulte de l'instruction, et des mentions du PRPGD, que la région Ile-de-France présente, à l'horizon 2025 et 2031, un besoin d'incinération de déchets à fort PCI, en particulier des refus de tri pour les déchets d'activités économique, afin d'orienter ces déchets vers la valorisation thermique plutôt que vers le stockage, alors que ce type de déchets nécessite des lignes de traitement dimensionnées pour accueillir des déchets à fort PCI, pour lesquelles les capacités d'adaptation du parc existant au niveau régional sont indéterminées en l'absence de suffisamment d'informations. Dans ces perspectives, il résulte tant de l'étude d'impact que de l'arrêté attaqué que l'augmentation des capacités d'incinération de l'UVE se concentrera essentiellement sur les DAE, qui pourront être traités à hauteur de 109 500 tonnes/an, soit dans les limites de l'augmentation de capacité prévue de 120 500 t/an. En outre, il résulte des éléments produits que les DAE pris en charge à compter de 2025 ne pourront provenir que des refus de tri, ce qui vise spécifiquement à cibler les déchets qui auraient été enfouis en l'absence de valorisation thermique. Enfin, la troisième ligne créée peut accueillir des déchets avec un PCI moyen de 2 600 kcal/kg et peut traiter des déchets jusqu'à 4 500 kcal/kg, ce qui permet d'accroître la quantité de déchets à haut PCI pouvant être traités sur l'UVE, alors que les deux lignes existantes peuvent admettre des déchets à PCI de 3 200 kcal/kg maximum. Si, il est vrai, les associations requérantes relèvent qu'en augmentant sa capacité de traitement des DAE de 109 500 tonnes/an, l'UVE se dote d'une capacité pouvant accueillir près d'un tiers de l'augmentation estimée sur l'ensemble de la région et s'il n'est pas contesté, ainsi qu'il a été dit au point 5, que le projet n'a pas analysé l'ensemble des besoins du bassin versant de l'UVE et les modalités de mutualisation à l'échelle régionale, il ne résulte pas pour autant de l'instruction que cette augmentation serait surdimensionnée par rapport aux besoins réels, en raison notamment des doutes émis dans le PRPGD sur la capacité d'absorption des DAE à fort PCI par le parc existant. Enfin, si le PRPGD préconise la prise en charge de ces DAE par des installations dites CSR, cette seule circonstance n'est pas de nature à prohiber toute augmentation des capacités de valorisation thermique des DAE à fort PCI en UVE, alors au demeurant qu'il ne résulte pas de l'instruction que la mise en place de ces installations dites CSR ait été concrétisée pour répondre exclusivement au besoin.

12. Il résulte de ce qui précède que, prise dans sa globalité, l'autorisation environnementale contestée ne peut être regardée comme étant incompatible avec les orientations fixées par le PRPGD d'Ile de France et le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 541-13 et L. 541-15 doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 181-3 du code de l'environnement :

13. 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 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article L. 161-1 du code minier selon les cas.* » et aux termes de l'article L. 511-1 du même 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.* ».

14. Si les associations requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué prévoit une capacité d'incinération des déchets disproportionnée par rapport aux besoins réels identifiés et ne prévient ainsi pas les dangers et inconvénients notamment pour la santé et la protection de l'environnement, il ne résulte pas de l'instruction, pour les mêmes motifs qu'évoqués aux points 10 et 11, que le projet puisse être regardé comme étant surdimensionné, notamment par rapport aux objectifs du PRPGD d'Ile-de-France. Dans ces conditions, et alors que les associations requérantes n'apportent pas d'éléments précis de nature à justifier que les mesures de prévention présentées dans l'étude d'impact et dans les prescriptions techniques de l'arrêté attaqué ne seraient pas suffisantes pour prévenir les dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, le moyen doit être écarté.

15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête, que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté litigieux du 1^{er} décembre 2020 du préfet du Val-de-Marne doivent être rejetées, de même que, par voie de conséquence, les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

Sur les frais d'instance :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la société Valo'Marne et de l'Etat, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance.

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la société Valo'Marne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête des associations "Affamons l'incinérateur de Créteil", France Nature environnement Ile-de-France et Zero Waste France est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association "Affamons l'incinérateur de Créteil", à l'association "France nature environnement Ile-de-France", à l'association "Zero Waste France", à la préfète du Val-de-Marne et à la société Valo'Marne.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Lalande, président,
M. Pradalié, premier conseiller,
Mme Tiennot, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 octobre 2024.

La rapporteure,

Le président,

S. TIENNOT

D. LALANDE

La greffière,

C. KIFFER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière,