

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 21BX00004

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION SEPANSO LANDES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Elisabeth Jayat
Présidente

La cour administrative d'appel de Bordeaux

M. Sébastien Ellie
Rapporteur

5^{ème} chambre

M. Stéphane Gueguein
Rapporteur public

Audience du 12 septembre 2023
Décision du 3 octobre 2023

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La fédération Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) des Landes, l'association Mieux vivre à Rion et ses environs, M. et Mme Bourdenx, M. Pierre Catalan, M. Ivan Feldser, et M. et Mme Riou ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 23 juin 2016 par lequel le préfet des Landes a autorisé la société Rion des Bois à exploiter une installation classée pour l'environnement comportant en particulier un broyeur thermique de bois, sur le territoire de la commune de Rion-des-Landes.

Par un jugement n° 1701194 du 30 septembre 2020, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 janvier 2021 et 12 septembre 2022, la SEPANSO des Landes, l'association Mieux vivre à Rion et ses environs, M. et Mme Bourdenx, M. Pierre Catalan, et M. et Mme Riou, représentés par M^e Ducourau, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 30 septembre 2020 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 23 juin 2016 ou, à titre subsidiaire, imposer le remplacement du broyeur thermique par un broyeur électrique et ordonner l'institution d'une commission de suivi du site ;

3°) d'allouer à chaque requérant la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais de première instance et d'appel.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'autorité environnementale qui a émis un avis sur le projet ne saurait être regardée comme dotée d'une autonomie suffisante par rapport au préfet qui a accordé l'autorisation en litige ;

- le conseil municipal était irrégulièrement composé, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il a délibéré le 19 octobre 2015 pour donner un avis favorable au projet et le 14 décembre 2015 pour approuver le principe de la cession de parcelles communales nécessaires à la réalisation du projet ;

- l'étude d'impact méconnaît les dispositions de l'article R. 512-8 du code de l'urbanisme en ce qu'elle est insuffisamment détaillée s'agissant notamment des nuisances sonores et de l'émission des poussières de bois ;

- l'étude de dangers méconnaît les dispositions de l'article L. 512-1 du code de l'environnement en ce qu'elle est insuffisamment détaillée s'agissant des risques d'incendie ;

- l'arrêté attaqué impose des prescriptions insuffisantes pour diminuer les nuisances sonores et le risque d'incendie ;

- l'arrêté en cause est illégal en ce qu'il n'a pas tenu compte de l'absence de reboisement de certaines parcelles pourtant imposé par un arrêté de défrichement ;

- l'arrêté attaqué aurait dû prévoir deux prescriptions tendant à l'utilisation d'un broyeur électrique et non thermique et à l'instauration d'une commission de suivi du site.

Par deux mémoires enregistrés les 12 juillet 2022 et 2 novembre 2022, la SAS Rion des Bois, représentée par Me Larrouy-Castera, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle demande, à titre subsidiaire, qu'il soit sursis à statuer sur la requête afin de fixer les modalités éventuelles de régularisation.

Elle fait valoir à titre principal que la requête est irrecevable, en raison du défaut d'intérêt donnant qualité pour agir, et subsidiairement, que les moyens soulevés sont infondés.

Par un mémoire enregistré le 6 octobre 2022, la commune de Rion-des-Landes, représentée par la SCP Krust-Penaud, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés sont infondés.

Par un mémoire enregistré le 8 février 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut à titre principal au rejet de la requête et, à titre subsidiaire si la cour devait retenir l'existence de vices régularisables, à ce qu'elle prononce le sursis à statuer sur la requête afin de permettre la régularisation de l'autorisation.

Il fait valoir que les moyens soulevés sont infondés.

Par une ordonnance du 9 février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 28 avril 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection 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 M. Sébastien Ellie ;
- les conclusions de M. Stéphane Gueguin, rapporteur public ;
- et les observations de Me Ducourau représentant la Fédération Sepanso Landes et autres, de Me Larrouy-Castera représentant la SASU Rion des Bois et de Me Penaud représentant la commune de Rion des Landes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 23 juin 2016, le préfet des Landes a autorisé la société Rion des Bois à exploiter au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, un centre de regroupement, tri et broyage de biomasse et de déchets de bois, sur le territoire de la commune de Rion-des-Landes. Par un jugement du 30 septembre 2020, dont la fédération SEPANSO des Landes, l'association Mieux vivre à Rion et ses environs, M. et Mme Bourdenx, M. Pierre Catalan, et M. et Mme Riou demandent l'annulation, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur requête dirigée contre l'arrêté du 23 juin 2016.

Sur la recevabilité de la demande :

2. La circonstance que l'un des auteurs d'une requête collective ne justifie pas d'un intérêt à agir ou, s'agissant d'une personne morale, de la qualité pour agir de son représentant, ne fait pas obstacle à ce que les conclusions de cette requête soient jugées recevables. La demande de première instance présentée par les requérants personnes physiques, qui justifient être propriétaires de parcelles à proximité immédiate de l'installation, était recevable. Il en va de même de la demande de la fédération SEPANSO des Landes, au regard de son objet. Dès lors, la SASU Rion des Bois n'est pas fondée à soutenir que la demande était irrecevable.

Sur la légalité de l'arrêté du 23 juin 2016 :

En ce qui concerne la procédure préalable à l'adoption de l'arrêté attaqué :

S'agissant des délibérations du conseil municipal du 19 octobre 2015 et du 14 décembre 2015 :

3. Les requérants soutiennent que le conseil municipal était irrégulièrement composé, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il a délibéré le 19 octobre 2015 pour donner un avis favorable au projet d'installation de la SAS Rion des Bois et le 14 décembre 2015 pour approuver le principe de la cession de parcelles communales nécessaires à la réalisation du projet.

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 512-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : *« L'autorisation prévue à l'article L. 512-1 est accordée par le préfet (...) après avis des conseils municipaux intéressés »*. L'article R. 512-20 du même code précise que : *« 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. »*. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : *« sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires »*. Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à entraîner l'illégalité. De même, sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération.

5. Les requérants soutiennent que la délibération du 19 octobre 2015, qui exprime un avis favorable au projet de la SAS Rion des Bois, est entachée d'illégalité au motif que deux conseillers municipaux étaient intéressés à l'affaire au regard des fonctions qu'ils occupent au sein de la société Egger, laquelle avait cédé des parcelles à la SAS Rion des Bois pour lui permettre de réaliser son projet et constitue, selon les requérants, son premier partenaire commercial. Les conseillers en cause, qui n'occupent pas de fonctions de direction au sein de la société Egger, n'ont cependant pas d'intérêt directement lié à l'objet de la délibération du 19 octobre 2015, qui consiste exclusivement à émettre un avis sur le projet poursuivi par une société au sein de laquelle ils n'exercent aucune activité professionnelle. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que la procédure d'élaboration de l'arrêté attaqué serait irrégulière.

6. En second lieu, l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale.

7. La délibération du 14 décembre 2015 a pour objet la cession de terrains à la SCI Paulandes pour un prix de 155 000 euros et d'autoriser le maire de la commune à signer l'acte de vente avec la société. Si la cession des terrains communaux étaient nécessaires à la réalisation de l'opération contestée par les requérants, cette délibération ne constitue pas la base légale de l'arrêté préfectoral du 23 juin 2016, lequel n'a pas non plus été pris en application de cette délibération. Les requérants ne peuvent donc utilement soutenir que l'arrêté en cause serait illégal en raison de l'illégalité de cette délibération qui aurait été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales. En tout état de

cause, la délibération du 14 décembre 2015 n'a pas été adoptée au terme d'une procédure irrégulière, pour les motifs énoncés au point 4 du présent arrêt.

S'agissant de l'autonomie de l'autorité environnementale :

8. Aux termes de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêt attaqué : « *Les décisions prises en application des articles (...) L. 512-1 (...) sont soumises à un contentieux de pleine juridiction* ». Il appartient au juge du plein contentieux de l'autorisation environnementale d'apprécier le respect des règles de 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 le respect des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

9. Aux termes du 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 : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. (...)* ». L'article L. 122-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition des articles 2 et 6 de cette directive, dispose, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêt attaqué : « I. — *Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. (...) III. — Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. (...)* ». En vertu du III de l'article R.122-6 du même code, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1 est le préfet de la région sur le territoire de laquelle le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé.

10. L'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 impose 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.

11. 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 du 13 décembre 2011, 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, tenant à ce que l'entité administrative appelée à rendre l'avis environnemental sur le projet dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, 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 (DREAL) 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.

12. Il résulte de l'instruction que l'avis de l'autorité environnementale du 28 septembre 2015 a été préparé par les services de la DREAL de la région Aquitaine, mission « connaissance et évaluation » puis signé par le préfet de la région Aquitaine. Le projet en litige, autorisé par le préfet des Landes, a quant à lui été instruit par un service différent de la DREAL Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes, celui des Installations classées pour la protection de l'environnement, Unité départementale des Landes. Le préfet des Landes indiquait en outre, en première instance, que « l'autorité environnementale relève du préfet de région, lequel n'a pas délivré l'autorisation et n'est pas intervenu durant l'instruction de la demande ». Toutefois, ce pôle relevait, comme le service ayant procédé à l'instruction de la demande d'autorisation, de l'autorité du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Dans ces conditions, l'avis de l'autorité environnementale a, en l'espèce, été rendu en méconnaissance des exigences de la directive du 13 décembre 2011. Il résulte de l'instruction que ce vice, qui a été de nature à priver le public de la garantie tendant à ce qu'un avis objectif soit émis sur les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement par une autorité disposant d'une autonomie réelle, a nui à la bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération et a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision litigieuse.

En ce qui concerne le caractère insuffisant de l'étude d'impact :

13. 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, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. II.-L'étude d'impact présente : (...) 2° Une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, (...) les biens matériels, (...) le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments ; 3° Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° et sur (...) la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), l'hygiène, la santé, la sécurité, la salubrité publique, ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux ; (...) 7° Les mesures prévues par le pétitionnaire ou 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 pétitionnaire ou le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. (...) 8° Une présentation des méthodes utilisées pour établir l'état initial visé au 2° et évaluer les effets du projet sur l'environnement et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ; (...) VII.-Pour les installations classées pour la protection de l'environnement relevant du titre Ier du livre V du présent code (...), le contenu de l'étude d'impact est précisé et complété en tant que de besoin conformément aux articles R. 512-6 et R. 512-8 du présent code (...)* ». L'article R. 512-8 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, dispose que : « *II.-Le contenu de l'étude d'impact est défini à l'article R. 122-5. Il est complété par les éléments suivants : 1° L'analyse mentionnée au*

3° du II de l'article R. 122-5 précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, (...) le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer (...) ».

14. 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.

S'agissant des nuisances sonores :

15. L'article 3 de l'arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, dispose que : « *L'installation est construite, équipée et exploitée de façon que son fonctionnement ne puisse être à l'origine de bruits transmis par voie aérienne ou solidienne susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité du voisinage ou de constituer une nuisance pour celui-ci. (...) L'arrêté préfectoral d'autorisation fixe, pour chacune des périodes de la journée (diurne et nocturne), les niveaux de bruit à ne pas dépasser en limites de propriété de l'établissement, déterminés de manière à assurer le respect des valeurs d'émergence admissibles. Les valeurs fixées par l'arrêté d'autorisation ne peuvent excéder 70 dB(A) pour la période de jour et 60 dB(A) pour la période de nuit, sauf si le bruit résiduel pour la période considérée est supérieur à cette limite* ». Aux termes de l'article 5 de ce même arrêté : « *La mesure des émissions sonores d'une installation classée est faite selon la méthode fixée à l'annexe du présent arrêté* ». L'annexe à l'arrêté dispose que : « *La présente méthode de mesure des émissions sonores d'une installation classée est applicable pour la mesure des niveaux de bruit en limites de propriété de l'établissement et pour la mesure de l'émergence dans les zones où celle-ci est limitée. Les mesures sont effectuées selon les dispositions de la norme AFNOR NF S 31-010 " Caractérisation et mesurage des bruits de l'environnement. - Méthodes particulières de mesurage " (décembre 1996), complétées par les dispositions ci-après. (...) Dans le cas où la différence LAeq - L50 est supérieure à 5 dB(A), on utilise comme indicateur d'émergence la différence entre les indices fractiles L50 calculés sur le bruit ambiant et le bruit résiduel* ».

16. Les requérants soutiennent que l'étude d'impact est insuffisamment précise s'agissant de l'analyse des nuisances sonores dès lors notamment que l'étude menée par le cabinet Ahida Conseil en mai 2011 n'a pas procédé à des mesures de niveau acoustique en limite de propriété du site, qu'elle utilise une méthode inadaptée, que des mesures ont été réalisées alors même que la vitesse du vent était trop importante pour garantir des mesures non faussées, que l'étude est obsolète du fait de la création d'un passage à niveau et du déplacement de piles de bois limitant les nuisances sonores postérieurement à l'étude et qu'elle ne respecte pas les dispositions de l'arrêté du 23 janvier 1997. Pour justifier leurs allégations, les requérants ont produit en première instance une étude acoustique réalisée en 2015 par la SEPANSO et produisent en appel un rapport d'analyse acoustique réalisé par un expert près la cour d'appel de Pau, le 24 novembre 2020, ayant pour objet d'émettre un avis sur l'étude acoustique de la société Ahida Conseil.

17. Il résulte en premier lieu de l'instruction, et notamment de l'étude de la société Ahida Conseil, que des mesures du niveau acoustique ont été réalisées en trois points, l'un au niveau des limites de propriété du site (point A) et les deux autres au sein des zones à émergences réglementées, à proximité des habitations (points B et C). Les émergences sonores

dans la zone sont relativement élevées, de l'ordre de 55 dB, en raison de la circulation sur la RD 41, de l'activité de l'usine voisine exploitée par la société Egger et de la présence à proximité de la zone industrielle de Pelletet. La méthodologie utilisée par le pétitionnaire n'apparaît pas erronée, en particulier au point B, dès lors que l'étude d'impact mentionne que l'écart de plus de 5dB mis en évidence entre le niveau LAeq et le niveau L50, qui justifie en principe de prendre en considération la différence entre les niveaux fractiles L50 selon les dispositions de l'article 2.5 de l'arrêté du 23 janvier 1997, s'explique par la prédominance du bruit discontinu généré par la route départementale 41. Le bruit généré par le broyeur thermique a en outre été mesuré alors même qu'il n'a pas été installé à l'emplacement exact prévu dans l'autorisation contestée. Le fait que le cabinet Ahida Conseil ait utilisé un outil de mesure dérivé d'un autre sonomètre, qui n'aurait pas fait l'objet d'une vérification par un laboratoire agréé ne permet pas à lui seul de considérer que les mesures réalisées ne seraient pas fiables. En définitive, en journée, ces émergences sonores seraient environ de 60 dB en limite de propriété.

18. En deuxième lieu, les requérants n'apportent pas davantage d'éléments, en l'absence de mesures alternatives des émergences sonores, pour justifier leurs allégations selon laquelle la création d'un passage à niveau et le déplacement de piles de bois conduiraient à une hausse substantielle des émergences sonores et que l'étude acoustique serait ainsi obsolète.

19. En troisième lieu, si l'étude d'impact comporte un certain nombre d'incohérences s'agissant de l'analyse des émissions acoustiques par comparaison avec la fiche descriptive du broyeur utilisé, qui indique une émergence de 72 à 79 dB à 305 mètres alors que l'étude d'impact retient une émission de 61,5 dB à 170 mètres, elle a été considérée dans son ensemble comme claire et proportionnée aux enjeux par l'autorité environnementale. Le pétitionnaire a également précisé la méthode utilisée en indiquant que les émergences retenues tiennent compte de l'orientation du broyeur, les mesures étant prises sur les deux faces les moins bruyantes, et d'un calcul théorique d'atténuation acoustique avec la distance. De même, si les bruits émis par le lavage des camions ou l'utilisation des engins de levage n'ont pas été mesurés, la DREAL relève elle-même, dans sa réponse à une observation de l'agence régionale de santé, que « l'impact acoustique du lavage des poids lourds semble assez marginal, en comparaison de celui du broyeur ». Enfin, le rapport d'analyse acoustique produit par les requérants, s'il permet de souligner certaines insuffisances de l'étude d'impact, ne saurait en revanche disqualifier l'ensemble des mesures réalisées dès lors que ce rapport n'a pas pour objet de proposer d'autres mesures effectives du bruit mais de se prononcer sur l'étude acoustique elle-même.

20. En dernier lieu, au stade de l'enquête publique les nuisances sonores ont bien été identifiées par les habitants voisins de l'installation qui ont été en mesure de faire valoir leurs observations sur les impacts sonores et d'indiquer, pour certains d'entre eux, leur opposition à ce projet pour ce motif. Afin de répondre à cet enjeu important et clairement exprimé par l'étude d'impact, le commissaire enquêteur a pu émettre un avis favorable assorti de nombreuses réserves destinées à limiter l'impact sonore du site, tenant en particulier à la pose de panneaux d'isolation phonique modulaires autour du broyeur mobile, à l'installation de merlons végétalisés en limite de propriété au nord et au nord-est, à la limitation du fonctionnement du broyeur du lundi au vendredi de 8h à 18h au lieu de 7h à 21h et 7h à 12h le samedi, et à la vérification de l'absence d'émission de poussières par un organisme agréé. Ces mesures nouvelles ont été jugées satisfaisantes par l'inspectrice de l'environnement dans son rapport du 24 mai 2016 et ont été reprises, au titre de prescriptions obligatoires, par l'arrêté attaqué, qui fixe en outre les émergences maximales en zone à émergence réglementée (article 7.2.2) et en limite de propriété (article 7.2.3) et qui impose de placer le broyeur à l'intérieur d'un atelier (article 7.2.1.).

21. Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction, en l'absence de mesures alternatives des émergences sonores proposées par les requérants, que les incohérences relevées auraient conduit à une sous-estimation des valeurs d'émergence dans des proportions telles qu'elles aient pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou être de nature à exercer une influence sur la décision du préfet.

S'agissant de la gestion des poussières :

22. L'étude d'impact souligne la nécessité de protéger les habitations proches de l'envol des poussières, notamment au moment du broyage et du passage des camions. Elle identifie également les nuisances liées à l'émission de poussières lors de la circulation des engins et véhicules sur le site et au gaz d'échappement des véhicules. Plusieurs mesures sont envisagées pour lutter contre ces poussières, en particulier l'humidification des bois à broyer à l'entrée et à la sortie du broyeur, au moyen du forage disponible sur le site, le nettoyage régulier du site, le balayage de l'aire d'accueil des camions avant leur sortie du site, la mise en place de merlons en terre à l'est dans le sens des vents dominants, l'installation de clôtures grillagées pour retenir les envols et l'utilisation d'un additif permettant de réduire les émissions des moteurs. Si les requérants préconisent d'autres méthodes de traitement des poussières, les mesures qu'ils proposent ne traduisent pas, par elles-mêmes, le caractère incomplet de l'étude d'impact s'agissant des mesures dont la mise en œuvre est prévue.

23. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté.

En ce qui concerne le caractère insuffisant de l'étude de dangers :

24. Aux termes de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « (...) *Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation. Le contenu de l'étude de dangers doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation. En tant que de besoin, cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite. Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents (...)* ». Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude de dangers 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.

25. L'étude de dangers indique avec précision les modalités de stockage du fioul domestique, dans des cuves aériennes de 900 litres, à double enveloppe et dans le local technique. Le recours au fioul a été privilégié afin « d'éviter l'usage de gaz inflammable dans l'ensemble du process », ainsi qu'il ressort de l'étude. L'étude prévoit la réalisation d'une sectorisation incendie avec la présence d'un espace libre de 10 mètres minimum entre les différents stockages sur la plateforme. La probabilité d'occurrence d'un incendie du stockage des traverses est classée « événement très improbable » et le niveau de gravité est modéré. Des robinets d'incendie armés sont également prévus, ainsi qu'une réserve d'eau de 480 m³. Des extincteurs à poudre sont positionnés dans les bâtiments et la société organise des formations et

des exercices réguliers à son personnel. Les fiches de données sécurité de ces produits figurent en annexe à l'étude de dangers. Si cette étude fait référence, s'agissant des feux de forêts, à un règlement du 7 juillet 2004 alors qu'un règlement plus récent a été approuvé en 2013 puis en 2016, les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'étude de danger serait insuffisante dans la mesure où, en tout état de cause, les prescriptions du règlement en vigueur doivent être respectées par la société pétitionnaire. S'agissant des risques d'incendie liés à la foudre, aucune protection de l'installation contre la foudre n'a été jugée nécessaire au regard d'une étude réalisée par l'APAVE en 2013, ainsi qu'il ressort de l'étude de danger. Enfin, le fait qu'un incendie ait pu se déclencher dans un broyeur ne permet pas de remettre en cause, à lui seul, les mesures prévues par l'étude de dangers pour l'installation considérée. L'ensemble des services consultés, et notamment le service départemental d'incendie et de secours, ont émis un avis favorable au projet sans exprimer d'observation particulière sur l'étude de dangers et les risques d'incendie. Il résulte de ce qui précède que le moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le caractère insuffisant des prescriptions imposées par l'arrêté attaqué :

26. Aux termes de l'article L. 512-1 du code de l'environnement : « *Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. L'autorisation, dénommée autorisation environnementale, est délivrée dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre I^{er}* ». 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* ». Le I de l'article L. 181-3 du code de l'environnement dispose que : « *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.* ». L'article R. 181-43 précise enfin que : « *l'arrêté d'autorisation environnementale fixe les prescriptions nécessaires au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4. (...)* ». Postérieurement à la délivrance de l'autorisation, l'article L. 181-14 du même code dispose que : « *L'autorité administrative compétente peut imposer toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées* ». Aux termes de l'article R. 181-45 du même code : « *Les prescriptions complémentaires prévues par le dernier alinéa de l'article L. 181-14 sont fixées par des arrêtés complémentaires du préfet, après avoir procédé, lorsqu'elles sont nécessaires, à celles des consultations prévues par les articles R. 181-18 et R. 181-22 à R. 181-32. (...) Ces arrêtés peuvent imposer les mesures additionnelles que le respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4 rend nécessaire ou atténuer les prescriptions initiales dont le maintien en l'état n'est plus justifié. Ces arrêtés peuvent prescrire, en particulier, la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations prévues à la section 2* ».

27. Dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, il appartient à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation d'exploiter délivrée en application de l'article L. 512-1 du code de

l'environnement des prescriptions de nature à assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du même code, en tenant compte des conditions d'installation et d'exploitation précisées par le pétitionnaire dans le dossier de demande, celles-ci comprenant notamment les engagements qu'il prend afin d'éviter, réduire et compenser les dangers ou inconvénients de son exploitation pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Lorsqu'elles lui apparaissent nécessaires, eu égard aux particularités de la situation, pour assurer la protection des intérêts mentionnés à cet article, le préfet doit assortir l'autorisation d'exploiter qu'il délivre de prescriptions additionnelles. À cet égard, ce n'est que dans le cas où il estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation d'exploitation est sollicitée, que même l'édiction de telles prescriptions additionnelles ne permet pas d'assurer la conformité de l'exploitation à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, qu'il ne peut légalement délivrer cette autorisation.

28. L'arrêté attaqué impose plusieurs prescriptions relatives à la gestion du bruit, des poussières et du risque d'incendie. Ces prescriptions apparaissent pertinentes pour prévenir les différents risques allégués et notamment les nuisances sonores et les risques d'incendie. Il n'est notamment pas sérieusement contesté par les requérants que le fait de placer le broyeur dans un atelier comportant sur ses faces orientées vers les habitations des murs denses en matériaux tels que béton ou parpaing et traités pour absorber l'énergie acoustique constituerait une mesure efficace d'atténuation du bruit. Si les requérants soutiennent que l'installation d'autres merlons de terre est nécessaire au nord, au sud et au sud-ouest, il ne résulte pas de l'instruction que de telles mesures seraient nécessaires au regard de celles déjà prévues et de la distance séparant l'installation des habitations. Le fait que la capsule isolante, préconisée par le constructeur du broyeur, ne soit pas prévue par l'arrêté ne suffit pas à considérer que la décision attaquée ne comporte pas les mesures propres à répondre aux enjeux présentés par le projet, des contrôles acoustiques périodiques étant également imposés par le préfet. En ce qui concerne les nuisances liées aux poussières, l'arrêté attaqué ajoute une prescription tenant à la réalisation d'un contrôle de la qualité de l'air dans les trois mois suivant la mise en activité de l'installation (article 10.2.3.). S'agissant du dispositif de sécurité contre les incendies, le préfet a également imposé un débroussaillage régulier des abords du site et des éloignements minimaux (6 mètres, 10 mètres, 12 mètres) des différents stocks sujets au risque d'incendie. L'accessibilité et les moyens de lutte contre l'incendie sont également précisément décrits et les requérants n'apportent pas d'élément permettant d'apprécier en quoi ces mesures seraient insuffisantes pour faire face à ce risque. Enfin, les risques liés à l'accès à la route départementale 41 ne résultent pas de l'instruction, les camions devant notamment circuler à une vitesse inférieure à 30 km/h en entrant dans le site. Si le pétitionnaire envisage de substituer à l'avenir un broyeur électrique au broyeur thermique, il ne résulte pas de l'instruction que cette prescription serait la seule de nature à réduire les nuisances sonores à un niveau acceptable, les mesures prises par le préfet permettant de répondre aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

29. Aux termes de l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement : « *Le représentant de l'État dans le département peut créer, autour d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation en application de l'article L. 512-1 ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, une commission de suivi de site lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par cette ou ces installations ou dans ces zones géographiques, au regard des intérêts protégés par l'article L. 511-1, le justifient. Cette décision est prise après consultation de la commission consultative compétente, sauf lorsque cette création est prévue par la loi* ».

30. Au regard de la nature de l'installation, de l'ampleur des émergences relevées du fait de son fonctionnement et des inconvénients qu'elle présente pour le voisinage, le préfet n'avait en tout état de cause pas à instaurer un comité de suivi du site. Au surplus, des contrôles doivent être réalisés après la mise en fonctionnement de l'installation, le préfet pouvant également ordonner des contrôles supplémentaires.

31. Par ailleurs, si l'autorisation environnementale contestée ne fait pas mention de l'obligation de reboisement de certaines parcelles, cette circonstance ne dispense pas le pétitionnaire de respecter les obligations résultant de l'autorisation de défrichement du 15 juin 2015.

32. En définitive, l'arrêté comporte des prescriptions répondant suffisamment aux nuisances relevées par les requérants, liées en particulier au bruit et aux poussières. Après la mise en service de l'installation, le préfet pourra en outre imposer des mesures additionnelles afin de limiter davantage encore les nuisances causées par l'installation. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que les prescriptions imposées par le préfet à la SAS Rion des Bois sont insuffisantes.

Sur la mise en œuvre de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

33. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « I. - 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. / II. En cas d'annulation ou de sursis à statuer affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, le juge détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées ».

34. Le 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement permet au juge, même pour la première fois en appel, lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité de l'autorisation environnementale attaquée mais qui peut être régularisé par une décision modificative, de rendre un jugement avant dire droit par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entachée la décision attaquée.

35. Lorsqu'un vice de procédure entache un avis qui a été soumis au public, notamment dans le cadre d'une enquête publique, préalablement à l'adoption de la décision attaquée, la régularisation implique non seulement que la procédure de consultation soit reprise, mais aussi que le nouvel avis soit porté à la connaissance du public.

36. L'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale relevée au point 12 peut être régularisée par la consultation d'une autorité environnementale présentant les garanties

d'impartialité requises. Pour que cette régularisation puisse être effectuée, ce nouvel avis devra être rendu dans les conditions définies aux articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement, applicables à la date de l'émission de cet avis ou de la constatation de l'expiration du délai requis pour qu'il soit rendu, par la mission régionale de l'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable compétente pour la région Nouvelle-Aquitaine. Lorsque ce nouvel avis aura été rendu, ou lorsqu'il sera constaté que la mission régionale de l'autorité environnementale n'a pas émis d'observations dans le délai qui lui est imparti par les dispositions précitées du code de l'environnement, ce nouvel avis ou l'information relative à l'absence d'observations émises par la mission régionale sera porté à la connaissance du public selon les modalités qui suivent.

37. Dans le cas où cet avis recueilli à titre de régularisation différerait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique dont le projet avait fait l'objet, une enquête publique complémentaire devrait 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 seraient 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.

38. Dans le cas où aucune modification substantielle ne serait apportée à l'avis, l'information du public sur le nouvel avis de l'autorité environnementale recueilli à titre de régularisation pourrait prendre la forme d'une simple publication sur internet dans les conditions prévues à l'article R. 122-7 du code de l'environnement, sans qu'il soit nécessaire qu'une enquête publique complémentaire soit réalisée.

39. Eu égard aux modalités de régularisation fixées aux points précédents, l'éventuelle mesure de régularisation devra être communiquée à la cour dans un délai de six mois à compter de la notification du présent arrêt.

40. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de surseoir à statuer sur la requête n° 21BX00004 jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois afin de permettre la régularisation du vice entachant l'arrêté du préfet des Landes du 23 juin 2016.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête n° 21BX00004 jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois, courant à compter de la notification du présent arrêt, imparti à l'État et à la SAS Rion des Bois pour produire devant la cour une autorisation environnementale modificative conforme aux modalités définies aux points 36 à 38 du présent arrêt.

Article 2 : Tous droits, moyens et conclusions des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la fédération SEPANSO des Landes, à l'association Mieux vivre à Rion et ses environs, à M. et Mme Bourdenx, à M. Pierre Catalan, à M. Ivan Feldser, à M. et Mme Riou, à la SAS Rion des Bois, à la commune de Rion-des-Landes et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie pour information en sera adressée à la préfète des Landes.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2023 où siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, présidente,
M. Sébastien Ellie, premier conseiller,
Mme Héloïse Pruche-Maurin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 octobre 2023.

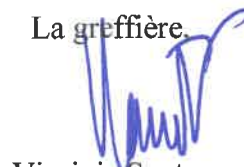
Le rapporteur,


Sébastien Ellie

La présidente,


Elisabeth Jayat

La greffière,


Virginie Santana

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, et 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 arrêt.