

Cour administrative d'appel de Paris

N° 09PA05193

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme LACKMANN, président
M. Yves BERGERET, rapporteur

Mme VIDAL, rapporteur public
SCP LYON-CAEN-THIRIEZ ; SCP LYON-
CAEN-THIRIEZ ; UGGC & ASSOCIES ;
CABINET BENECH BOITEAU PLAISANT,
avocat

1ère chambre

lecture du vendredi 29 juillet 2011

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 17 août 2009 et 25 mars 2010, sous le n° 09PA05193, présentés pour M. Léon C, demeurant ..., par la SCP Lyon-Caen Fabiani Thiriez ; M. C demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 08398 du 20 mai 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté n° 1284-2008/PS en date du 9 septembre 2008 par lequel le président de la province Sud a autorisé la SARL Ferme de la Coulée à exploiter un élevage de volailles et un centre de conditionnement d'oeufs sur le site de la vallée de la Ouenghi à Boulouparis ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la province Sud une somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

II - Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 19 août 2009 et 13 novembre, sous le n° 09PA05223, présentés pour l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI, ayant son siège route municipale 7, Ouenghi, Boulouparis BP 237 (98812), par Me Clément ; l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 08383-08413 du 20 mai 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa requête tendant à l'annulation de l'arrêté n° 1284-2008/PS en date du 9 septembre 2008 par lequel le président de la province Sud a autorisé la SARL Ferme de la

Coulée à exploiter un élevage de volailles et un centre de conditionnement d'oeufs sur le site de la vallée de la Ouenghi à Boulouparis ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la Province Sud une somme de 250 000 FCFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

III - Vu la requête, enregistrée le 20 août 2009 sous le n° 09PA005832, présentée pour M. Maurice B, demeurant ..., par la SELARL Benech Boiteau Plaisant Grandry ; M. B demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 08383-08413 du 20 mai 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa requête tendant à l'annulation de l'arrêté n° 1284-2008/PS en date du 9 septembre 2008 par lequel le président de la province Sud a autorisé la SARL Ferme de la Coulée à exploiter un élevage de volailles et un centre de conditionnement d'oeufs sur le site de la vallée de la Ouenghi à Boulouparis ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la Province Sud une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le protocole de Montréal du 16 septembre 1987 ;

Vu le règlement (CE) n° 2037/2000 du 19 juin 2000 du Parlement et du Conseil de l'Union européenne réglementant l'utilisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi que la Charte de l'environnement de 2004 à laquelle se réfère son Préambule ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération de l'assemblée territoriale n° 105 du 9 août 1968 modifiée réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération de l'assemblée territoriale n° 14 du 21 juin 1985 modifiée relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Vu la délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au code de l'environnement de la province Sud ;

Vu l'arrêté n° 67-99 du 23 août 1999 fixant les règles techniques et prescriptions générales applicables aux élevages de volailles et de gibier à plumes soumis à déclaration selon la nomenclature annexée à la délibération n° 145-95/APN du 12 octobre 1995 rubrique 40.4 ;

Vu le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 30 juin 2011 :

- le rapport de M. Bergeret, rapporteur,
- les conclusions de Mme Vidal, rapporteur public,
- les observations de Me Steinmetz, pour M. C,
- les observations de Me Bouillie, pour l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI,
- et les observations de Me Lazennec, pour l'assemblée de la Province Sud ;

Et connaissance prise de la note en délibéré présentée le 30 juin 2011 pour M. C par la SCP Lyon-Caen et Thiriez ;

Considérant que les trois requêtes susvisées sont relatives à la même autorisation d'exploitation d'installation classée pour la protection de l'environnement et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par le même arrêt ;

Considérant que par arrêté en date du 9 septembre 2008, le président de l'assemblée de la province Sud a autorisé la SARL Ferme de la Coulée à exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement consistant en un élevage de poules pondeuses et en un centre de conditionnement d'oeufs ; que par sa requête susvisée, M. C relève appel du jugement n° 08398 en date du 20 mai 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa requête tendant à l'annulation de cet arrêté ; que par leurs deux requêtes susvisées, l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI et M. B relèvent appel du jugement du même jour n° 08383-08413 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté leurs requêtes respectives tendant à l'annulation du même arrêté ;

Sur la régularité des jugements attaqués :

Considérant, en premier lieu, que si M. C, dans sa requête sommaire, fait valoir que le jugement n° 08398 est irrégulier pour violation du principe du contradictoire, pour erreur de droit et erreur de qualification des faits, et pour dénaturation des pièces du dossier, il n'apporte en tout état de cause à l'appui de ces affirmations aucune précision ou argumentation utile ; que, de même, s'il relève que le jugement mentionne de façon erronée que l'autorisation contestée porterait sur 60 000 volailles au lieu de 80 000, cette erreur matérielle n'est pas de nature à entacher le jugement d'irrégularité ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en concluant qu'en l'espèce l'étude d'impact était suffisante pour le projet en cause alors même qu'elle ne comprenait pas d'étude hydrogéologique complète du site et qu'elle souffrait de diverses imperfections, les premiers juges n'ont pas entaché leur jugement n° 08383 et 08413 de l'insuffisance de motivation ou de l'omission à statuer invoquées par l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI et par M. B ;

Considérant, en troisième lieu, que par son jugement n° 08383-08413, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a répondu au moyen tiré d'une violation invoquée du principe de

précaution au regard non seulement de l'article 5 de la Charte de l'environnement, qu'il a intégralement cité, mais aussi au regard des articles 1er et 3 de la même Charte, explicitement mentionnés par le jugement ; que, par suite, le moyen tiré de ce que ce jugement serait entaché d'une omission à statuer sur le moyen tiré de la violation de l'article 1er de la Charte de l'environnement n'est pas fondé ;

Considérant, enfin, que la contradiction de motifs invoquée ne relève pas de la régularité du jugement ;

Au fond :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 8 de la délibération susvisée du 21 juin 1985 alors applicable régissant les installations classées pour la protection de l'environnement en Nouvelle Calédonie : Toute personne qui se propose de mettre en service une installation soumise à autorisation adresse une demande au président de la province Sud. Cette demande, remise en sept exemplaires, mentionne : (...) 3) la nature et le volume des activités que le demandeur se propose d'exercer ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles l'installation doit être rangée (...) Les études et documents prévus au présent article porteront sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients ;

Considérant que si le dossier de demande d'autorisation d'exploiter comportait une erreur quant à l'indication de la rubrique de la nomenclature des installations classées relative à l'activité connexe d'assainissement, répertoriée par erreur sous la rubrique 2753 correspondant à celle des eaux usées domestiques, activité soumise à déclaration, alors qu'il s'agit d'eaux usées industrielles, activité soumise à autorisation sous la rubrique 2752, cette erreur est en l'espèce restée sans conséquence sur la régularité de la procédure, dès lors que l'autorisation délivrée portait sur l'ensemble des installations prévues et décrites dans le dossier constitué par la SARL Ferme de la Coulée à l'appui de sa demande, qui a été soumis à l'enquête publique ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 8 de la délibération susvisée du 21 juin 1985 alors applicable : (...) Lorsque l'implantation (...) d'une installation nécessite l'obtention d'un permis de construire, la demande d'autorisation devra être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire ; que cette prescription a seulement pour but d'assurer la coordination des procédures d'instruction du permis de construire et d'autorisation d'installation classée ; que l'absence de justification de dépôt de la demande de permis de construire dans le dossier soumis à enquête publique, alors qu'il résulte de l'instruction que la demande de permis de construire avait bien été déposée, le 12 septembre 2007, à la même date que la demande d'autorisation d'installation classée et que le permis de construire avait été délivré dès le 19 décembre 2007, avant l'obtention de l'autorisation d'exploiter, est sans influence sur la régularité de la procédure à l'issue de laquelle cette autorisation a été délivrée ;

Considérant, en troisième lieu, que la demande d'autorisation requise par les dispositions de l'article 8 de la même délibération du 21 juin 1985 alors applicable doit comprendre, aux termes de ce texte : (...) 4) une étude d'impact faisant ressortir : - les éléments propres à caractériser la situation existante au regard d'intérêts visés à l'article 1er - les effets prévisibles de l'installation sur son environnement : niveau acoustique des appareils, conditions d'approvisionnement et

d'utilisation de l'eau, dispositions prévues pour la protection des eaux souterraines, l'épuration et l'évacuation des eaux résiduaires et des émanations gazeuses, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation, les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées et du transport des produits fabriqués ; - les mesures envisagées pour supprimer, limiter, compenser les inconvénients de l'installation. 5) une étude exposant : - les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident et justifiant les mesures propres à en réduire la probabilité et les effets, - les moyens de secours dont le demandeur dispose en cas de sinistre. 6) une notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel. / Les études et documents prévus au présent article porteront sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité, ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients ;

Considérant, tout d'abord, que la circonstance, relevée par M. B, que l'exploitant avait commencé l'exploitation dès l'obtention de l'autorisation, alors même que les constructions des diverses installations prévues n'étaient pas achevées, est en tout état de cause sans effet sur la régularité de l'étude d'impact et de l'étude de dangers, qui n'avaient pas à prendre en considération les conséquences d'une exploitation dans des conditions non autorisées, qui d'ailleurs expose l'exploitant à des sanctions pénales ;

Considérant, s'agissant de la régularité de l'étude d'impact, qu'il résulte de l'instruction que ce document, tel qu'annexé au dossier de l'enquête publique faisant suite à la demande d'autorisation déposée par la SARL Ferme de la Coulée, comportait une présentation suffisamment détaillée, au regard de la nature et de l'importance du projet en cause, de l'état préexistant du site et de son environnement, notamment quant aux habitations et activités économiques proches, quant à la configuration géologique et aux caractéristiques hydrogéologiques du site, succinctement décrites, et quant à la situation du projet dans le périmètre de protection éloigné d'un captage d'eau utilisé pour la consommation humaine, situé à plusieurs kilomètres ; que cette étude d'impact recense et décrit, de manière exhaustive, les effets prévisibles du projet sur son environnement, y compris lors de la phase de construction du projet, en développant particulièrement les aspects liés aux diverses nuisances sonores de l'exploitation, qualifiées de relativement faibles, et les impacts possibles des déchets produits par l'exploitation sur les sols, les eaux de surfaces et souterraines et sur la qualité de l'air ; qu'elle indique, de façon également suffisamment détaillée eu égard à la nature et à l'importance du projet, les diverses mesures propres à prévenir, en fonction des choix techniques opérés notamment pour la collecte et le traitement des fientes ou des eaux usées, qui sont précisément décrits, les inconvénients de l'installation au regard des nuisances sonores ou olfactives, de son impact sur le paysage, et des divers risques de pollution des sols et des eaux, ou encore des risques de prolifération de mouches ; que ni les dispositions précitées de l'article 8 de la délibération du 21 juin 1985, ni aucun autre texte applicable en Nouvelle-Calédonie ne faisant obligation au pétitionnaire de présenter dans l'étude d'impact les conditions de remise en état du site en cas de cessation de l'activité, les requérants ne peuvent utilement faire valoir que l'étude d'impact serait insuffisante du fait qu'elle ne comprend pas de développement sur ce point ; que si M. C fait par ailleurs valoir que l'étude d'impact méconnaîtrait les dispositions des articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement, il n'assortit pas ce moyen des précisions nécessaires pour y statuer utilement ;

Considérant, s'agissant de l'étude de dangers, que celle-ci recense de façon exhaustive les divers dangers encourus par ou du fait de l'exploitation autorisée, d'origine interne ou externe, et notamment les risques d'incendie ou d'explosion, les risques liés à la situation du projet en zone cyclonique et les risques sanitaires liés à la production de déchets organiques et d'eaux usées ; qu'elle décrit un certain nombre de mesures préventives adéquates ; qu'il ne résulte pas de

l'instruction que la proximité d'un petit élevage porcin aurait comporté des dangers sur lesquels ce document aurait dû porter ; que l'étude de dangers mentionne l'utilisation prévue de gaz réfrigérants, et notamment du fréon 22, en indiquant que ces gaz ne sont pas par eux-mêmes de nature à créer un danger au sens des dispositions précitées du 5° de l'article 8 de la délibération du 21 juin 1985 ; que son contenu apparaît suffisamment détaillé et complet, au regard des divers risques engendrés par l'installation ;

Considérant, enfin, s'agissant de la notice d'hygiène et de sécurité, que s'il est reproché à ce document d'être trop sommaire en se bornant à de simples rappels de règles d'hygiène de base, les mentions qu'il comporte, relatives aux risques sanitaires spécifiques au type d'activité autorisée et aux mesures à prendre en conséquence, sont suffisantes au regard de la nature et de l'importance de cette activité ;

Considérant, en quatrième lieu, que les moyens soulevés par M. C et tirés de ce que l'enquête publique aurait été irrégulière du fait de la partialité du commissaire enquêteur personnellement intéressé au projet en cause, du fait que le public aurait été empêché de formuler ses observations sur le registre, et du fait, par la voie de l'exception, de l'illégalité de l'article 10 de la délibération précitée du 21 juin 1985 en tant qu'elle aurait permis la désignation d'un commissaire enquêteur partial, ainsi que le moyen tiré de ce que l'administration n'aurait pas procédé à un examen particulier des circonstances de fait et qu'elle se serait cru liée par l'avis du commissaire enquêteur, qui ne sont assortis d'aucune précision supplémentaire au regard de ce qui avait été exposé aux premiers juges, doivent être écartés par adoption des motifs retenus par ceux-ci ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1er de la délibération précitée du 21 juin 1985, dont les termes ont été repris par l'article 412-1 du code de l'environnement de la province Sud édicté par la délibération susvisée du 20 mars 2009 : Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) 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 et l'environnement, soit pour la conservation des sites et monuments (...) ; qu'en vertu de l'article 413-1 du code de l'environnement de la province Sud, qui s'est substitué à l'article 3 de la délibération précitée du 21 juin 1985, sont soumises à autorisation accordée par arrêté du président de la province les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article 412-1, et cette autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté d'autorisation ;

Considérant que les requérants allèguent que l'installation autorisée est susceptible, par sa nature et son importance, de porter gravement atteinte aux intérêts protégés tels que définis par les dispositions précitées ; qu'il résulte cependant de l'instruction que les modalités d'exploitation définies par le dossier de demande tel que soumis à l'enquête publique, actées ou complétées par les prescriptions édictées par l'arrêté d'autorisation du 8 septembre 2008, prévoient des sols étanches sous les bâtiments, imposent la plantation d'une haie pour masquer efficacement l'installation dans un délai de cinq ans, reprennent les prévisions du dossier de demande en matière de gestion des eaux pluviales, effluents et eaux usées en imposant une analyse mensuelle de la qualité des rejets après traitement et une analyse semestrielle de la qualité des eaux du cours d'eau voisin, en amont et en aval, aux fins de mesure de l'impact éventuel de l'installation, imposent des modalités performantes en matière de gestion des déchets, et notamment des fientes de volailles, lesquelles doivent après séchage faire l'objet d'une granulation en vue de leur

commercialisation, imposent des mesures des émissions sonores la première année et un suivi régulier de celles-ci, selon une méthodologie à valider par l'inspection des installations classées, et imposent également un suivi de l'évolution de la population de mouches selon une méthodologie à valider, permettant de déterminer un seuil de déclenchement de traitements curatifs par insecticide ; que l'arrêté attaqué impose une conformité des équipements frigorifiques aux textes régissant les gaz à effet de serre, en chargeant l'exploitant de rechercher et de mettre en œuvre des fluides frigorigènes respectueux de l'environnement, dans le cadre de l'application des meilleures techniques disponibles ; qu'il récapitule les divers autocontrôles et bilans imposés, à la charge de l'exploitant ; qu'il résulte de l'instruction qu'au vu notamment de ces diverses prescriptions et eu égard à la nature et à la taille de l'installation autorisée, les dangers et inconvénients inhérents à cette activité doivent être regardés comme ayant été prévenus ; que la circonstance qu'en avril 2010, l'exploitation a été victime d'une épidémie de salmonellose, dont la cause reste indéterminée mais pourrait être mise en relation avec le non-respect d'une partie des prescriptions ci-dessus résumées, n'est pas, en l'espèce, de nature à remettre en cause cette appréciation ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'autorisation contestée aurait été accordée en violation des dispositions de la délibération du 21 juin 1985 reprises par les dispositions précitées du code de l'environnement de la province Sud doit être écarté ; qu'il en est de même, en tout état de cause, du moyen tiré de ce que l'autorisation contestée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des risques présentés par l'installation ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement de 2004 à laquelle fait référence le Préambule de la Constitution : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé ; qu'aux termes de l'article 3 de la même charte : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ; que l'article 5 dispose : Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ; que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que les requérants n'apportent pas à l'appui de leurs moyens tirés de la méconnaissance des principes de précaution et de prévention, qui ne sont d'ailleurs invocables que dans la mesure où l'installation litigieuse pourrait être regardée comme susceptible de créer des dommages pouvant affecter de manière grave et irréversible l'environnement, d'éléments nouveaux au regard de leur argumentation présentée aux premiers juges ; que ces moyens doivent donc être écartés par adoption des motifs retenus par ceux-ci ;

Considérant enfin que les moyens tirés de ce que l'article 20 de la loi organique n° 99-209 aurait été méconnu dès lors que la compétence en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ne pourrait relever que de l'Etat ou du territoire et non des provinces, de ce que l'article 34 de la Constitution aurait été méconnu, de ce qu'un sursis à statuer aurait dû être ordonné dès lors qu'un plan d'urbanisme directeur étant en cours d'élaboration dans des circonstances révélant un détournement de pouvoir, et de ce que l'article 6 de la délibération susvisée du 21 juin 1985 aurait été méconnu doivent également être écartés par adoption des motifs retenus par les premiers juges ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la SARL Ferme de la Coulée, que les requérants ne sont pas fondés à

soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté leurs demandes ;

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

Considérant, d'une part que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les requérants, parties perdantes dans la présente instance, bénéficient du remboursement des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; que d'autre part, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la SARL Ferme de la Coulée et par la province Sud aux fins d'application à leur bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de M. C, de l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLEE DE LA OUENGHI et de M. B sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la SARL Ferme de la Coulée et de la province Sud tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.