

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1601556

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Société Aprochim

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Livenais
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 11 mars 2016

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 février 2016 sous le n° 1601556, la société Aprochim, représentée par la SELARL Flécheux et associés, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de la Mayenne du 11 février 2016 fixant des prescriptions complémentaires à l'arrêté du 30 juin 2006 modifié autorisant son activité et la mettant en demeure de respecter ces prescriptions, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors de l'application de l'arrêté litigieux, qui prévoit notamment l'abaissement de la concentration en dioxines/furannes et polychlorobiphényles de type dioxine (PCCD/F+PCBdl) à 0,3 ng par kilogramme dans les herbes au niveau des stations de surveillance du site, compromet à bref délai le fonctionnement du site de traitement de Grez-en-Bouère, dès lors qu'il est pratiquement impossible d'atteindre la concentration requise par l'arrêté en cause, particulièrement en période hivernale durant laquelle une telle concentration correspond au « bruit de fond » résultant de l'activité des chaufferies et brûlages environnants ; au surplus, l'efficacité d'une telle mesure pour éviter la contamination des animaux des exploitations environnantes n'est pas démontrée ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- le préfet n'était pas compétent pour fixer la valeur maximum de concentration prescrite par l'arrêté ; la teneur maximale en PCB dans les fourrages destinés à l'alimentation des animaux est en effet fixée par le règlement UE n°277/2012 de la Commission du 28 mars 2012, pris dans le cadre de la directive 2002/32/CE du Parlement et du Conseil du 7 mai 2002 sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux et qui est d'effet direct ; les dispositions de ce règlement relatives aux conditions dans lesquelles un Etat membre peut, provisoirement, abaisser les valeurs ainsi fixées ne permettent pas au préfet de fixer des valeurs inférieures à celles prescrites par le droit de l'Union, fût-ce dans le cadre des pouvoirs qu'il tire de l'article R. 512-31 du code de l'environnement ;

- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure dès lors que ses prescriptions, et notamment la mesure de la concentration en PCCD/F + PCBdl sur cinq mois glissants, n'ont pas été soumises à l'avis du CODERST, et qu'il n'a pas été précédé du recueil de ses observations en méconnaissance de l'article R. 512-26 du code de l'environnement ;

- il est entaché d'une violation de la loi au regard du règlement UE n°277/2012 de la Commission du 28 mars 2012 et de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2001 modifié fixant les teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux ;

- il est également entaché d'une erreur de droit en tant qu'il met à sa charge une prescription complémentaire reposant sur une valeur de concentration qui ne résulte que des seuls travaux de l'INERIS et n'a pas de fondement légal et réglementaire, et sur laquelle elle n'a qu'un pouvoir limité compte tenu de la multiplicité des sources de dioxines concourant aux concentrations mesurées dans l'herbe ;

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que les préconisations du rapport de l'INERIS sur lesquelles se fonde la décision sont disproportionnées au regard des objectifs de l'arrêté et, en outre, impossibles à atteindre ;

- il est entaché de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 mars 2016, le préfet de la Mayenne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite, dès lors que la société Aprochim ne justifie pas de l'imminence de sanctions administratives résultant de la méconnaissance de ces prescriptions complémentaires, ni de la compromission à bref délai de la pérennité de l'entreprise ; au surplus, et contrairement à ce qu'allègue la société requérante il existe un motif d'intérêt général s'opposant à la suspension de l'arrêté en cause dès lors qu'il résulte de l'étude de l'INERIS que le « bruit de fond » n'explique la concentration en PCCD/F et PCBdl qu'à hauteur de 0, 1 ng par kilogramme, que les mesures réalisées sur les animaux sous surveillance sont proches de la non-conformité, et que d'ailleurs, les seuils de contamination dans la bande des 500 mètres autour du site sont supérieurs au seuil de 1, 25 ng par kilogramme prévu par le règlement communautaire dont se prévaut la société ;

- il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;

- l'incompétence alléguée du préfet n'est pas fondée : sans préjudice de ce que le règlement du 28 mars 2012 ne fixe de valeur maximum que pour la commercialisation des fourrages et que l'arrêté ne comporte aucune prescription sur ce point, l'arrêté vise bien à protéger les intérêts visés au titre de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ;

- le moyen tiré du vice de procédure manque en fait ; seule la mesure sur cinq mois glissants, qui est plus favorable à l'entreprise, n'a pas donné lieu à des échanges contradictoires ; au demeurant, et ainsi que l'a estimé le juge des référés de ce tribunal, il serait illégal d'extourner la période hivernale de la période de mesure, comme le suggère la société requérante ;

- le moyen tiré de la violation de la loi n'est pas fondé dès lors que l'arrêté contesté pouvait être édicté en application de l'article L. 512-3 et de l'article R. 512-31 du code de l'environnement ;

- le moyen tiré de l'erreur de droit n'est fondé en aucune de ses branches ; les travaux de l'étude de l'INERIS justifient du bien-fondé de la mesure ainsi que de la valeur de concentration retenue ;

- le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas fondé ;

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 9 mars 2016, l'association Entre Taude et Bellebranche, l'association Fédération pour l'environnement en Mayenne, l'association France Nature Environnement Pays de la Loire, M. Eric de Rocquefeuil et Mme Aline Thomas, représentés par Me Busson concluent au rejet de la requête, par les mêmes moyens que ceux invoqués par le préfet de la Mayenne à l'appui de son mémoire en défense.

Vu :

- la décision attaquée ;
- la requête n° 1601539, enregistrée le 23 février 2016, par laquelle la société Aprochim demande l'annulation de l'arrêté du préfet de la Mayenne du 11 février 2016 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2002/32/CE du Parlement et du Conseil du 7 mai 2002 ;
- le règlement européen n° 277/2012 de la Commission du 28 mars 2012 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 12 janvier 2001 fixant les teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Livenais, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 9 mars 2016 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de M. Livenais, juge des référés ;
- les observations de Me Blazy, représentant la société Aprochim ;
- les observations de Mme Goulard, représentant le préfet de la Mayenne ;
- et les observations de Me Busson, représentant l'association Entre Taude et Bellebranche, l'association Fédération pour l'environnement en Mayenne, l'association France Nature Environnement Pays de la Loire, M. Eric de Rocquefeuil et Mme Aline Thomas ;

Le report de la clôture de l'instruction au jeudi 10 mars 2016 à midi a été prononcé à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré présentée par la société Aprochim, représentée par Me Blazy, a été enregistrée le 10 mars 2016.

Sur l'intervention volontaire des associations Entre Taude et Bellebranche, Fédération pour l'environnement en Mayenne, France Nature Environnement Pays de la Loire, de M. Eric de Rocquefeuil et Mme Aline Thomas :

1. Considérant que les associations Entre Taude et Bellebranche, Fédération pour l'environnement en Mayenne, France Nature Environnement Pays de la Loire, en raison de leur objet, et que M. de Rocquefeuil et Mme Thomas, en tant qu'exploitants agricoles riverains de l'établissement exploité par la société requérante, ont intérêt au maintien de l'exécution de l'arrêté contesté ; que leur intervention, qui a été présentée par un mémoire distinct et qui a été accompagné d'un mémoire en intervention volontaire dans l'instance introduite par la société Aprochim devant le juge du fond, doit être déclarée recevable ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut*

ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

3. Considérant que la société Aprochim, installation classée pour la protection de l'environnement, a pour activité, depuis 1990, le traitement de déchets industriels, et notamment des matières souillées par les polychlorobiphényles (PCB) et les polychloroterphényles (PCT) sur le territoire de la commune de Grez-en-Bouère (Mayenne) ; que, par un arrêté du préfet de la Mayenne du 30 juin 2006, ladite société a été autorisée à augmenter la capacité du centre de tri, transit, regroupement et traitement de matières souillées sur son site ; que parmi les déchets industriels traités, figuraient des transformateurs électriques vibrés provenant de la société K+S, qui comportent une dose importante de PCB ; qu'elle s'est vu imposer des mesures d'urgence par arrêté préfectoral du 20 janvier 2011, l'environnement du site étant imprégné de dioxines – furanes (PCDD/F), de polychloroterphényles (PCT) et de polychlorobiphényles dioxin like (PCBdl), le préfet lui demandant de réduire de moitié ses émissions et limitant l'activité autorisée à 50% ; que l'arrêté préfectoral du 12 avril 2012 a ramené de 30 000 à 8 000 tonnes par an, le volume autorisé de déchets pouvant être traités par l'exploitant et de nouvelles normes de rejets dans l'atmosphère ont été fixées à un niveau plus contraignant que celles fixées dans l'arrêté de 2006 ; que ce même arrêté prescrivait à la société Aprochim de faire réaliser une interprétation de l'état des milieux (IEM) visant à vérifier la compatibilité du milieu avec les usages, notamment agricoles, de l'espace environnant l'établissement ; qu'entre juin et octobre 2012, des pollutions par dépassement des normes autorisées ont été constatées conduisant le préfet à prendre, le 10 octobre 2012, un arrêté imposant à l'exploitant de mettre en place des mesures en semi-continu des émissions et à augmenter la fréquence des prélèvements de végétaux ; qu'aux termes d'un arrêté du 29 novembre 2012, abrogé par arrêté du 25 juillet 2014, l'exploitant a été mis en demeure de respecter les prescriptions de l'arrêté du 12 avril 2012 ; que par un autre arrêté du même jour, le préfet a imposé à la société Aprochim de réaliser diverses mesures d'urgence ; que sur le fondement d'un rapport rendu le 2 avril 2013 révélant un dépassement des valeurs limites tant en concentration qu'en flux pour les PCB et un défaut de respect des conditions de la mise en demeure du 29 novembre 2012, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a proposé la suspension de l'activité en application de l'article L. 514-1 du code de l'environnement ; que le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), le 18 avril 2013, a émis un avis défavorable à une telle mesure ; que le préfet de la Mayenne a, le 16 mai 2013, fait injonction à l'exploitant de remettre une étude technique, laquelle a mis en évidence divers points à améliorer dans le process industriel ; que le 8 novembre 2013, le préfet a prescrit à l'exploitant d'effectuer des contrôles complémentaires, lesquels ont conduit à la réalisation de travaux complémentaires par la société Aprochim ; qu'après avoir recueilli, le 16 juin 2014, l'avis de l'inspection des installations classées, le préfet de la Mayenne a, aux termes d'un arrêté du 28 juillet 2014, fixé de nouvelles prescriptions complémentaires à l'arrêté préfectoral du 30 juin 2006 modifié autorisant les activités de la société Aprochim ; que cet arrêté, dont l'exécution a été suspendue par ordonnance du juge des référés de ce tribunal du 29 septembre 2014, a été abrogé et remplacé par un nouvel arrêté du 27 novembre 2014 fixant également des prescriptions complémentaires à l'arrêté précité du 30 juin 2006, et notamment une surveillance de la concentration en PCDD/F et PCBdl dans les herbages environnant le site au cours de la période hivernale ; qu'en outre, en raison d'un désaccord persistant entre la société Aprochim et le représentant de l'Etat quant au caractère suffisant des différentes versions de l'IEM présentées par la société Aprochim, le préfet de la Mayenne, par courrier du 6 mai 2015, a demandé à l'exploitant de soumettre cet IEM à une tierce-expertise confiée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ; que l'INERIS a rendu son rapport d'expertise le 16 novembre 2015 ; que, sur son fondement les services de l'inspection des

installations classées a proposé, le 3 décembre 2015, de soumettre l'autorisation d'exploiter l'établissement de la société Aprochim à de nouvelles prescriptions complémentaires constituées, en l'espèce, par la mise en œuvre de nouvelles mesures de limitation de la diffusion de PCB susceptibles de contaminer les herbages et pâturages environnant le site et de conduire à un dépassement des valeurs réglementaires de concentration de ces substances dans la viande et le lait du bétail paissant en ces lieux et, à cet effet, de fixer une valeur plafond de concentration de PCDD/F et PCBdl dans les herbes situées au niveau de l'ensemble des stations de surveillance du site à 0,3 nanogramme de quantité équivalente toxique par kilogramme (0,3 ng TEQ/kg) ; qu'un projet d'arrêté préfectoral imposant ces prescriptions complémentaires a donné lieu à un avis favorable du CODERST lors de sa séance du 17 décembre 2015 ; que ce projet d'arrêté a été transmis à la société Aprochim le 21 décembre 2015 ; que la société a émis ses observations sur ce projet le 5 janvier 2016 : qu'après avoir communiqué, le 2 février 2016, une note complémentaire de l'INERIS justifiant la méthodologie et la valeur de concentration retenue, le préfet de la Mayenne, par arrêté du 11 février 2016, a prescrit à la société Aprochim de veiller au respect de la concentration précitée de PCDD/F et PCBdl en prévoyant que ce seuil serait évalué au regard des mesures réalisées sur cinq mois glissants, à partir de l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté en cause ; que la société Aprochim demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cette dernière décision ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'annexe I, section V de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002, dans sa rédaction en vigueur, issue du règlement européen n° 277/2012 de la Commission du 28 mars 2012, la teneur maximale de la somme des dioxines et des PCB de type dioxine (somme des dibenzoparadioxines polychlorées (PCDD), des dibenzofuranes polychlorés (PCDF) et des polychlorobiphényles (PCB), exprimée en équivalents toxiques de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en utilisant les TEF de l'OMS (facteurs d'équivalence toxique), exprimée en ng OMS-PCDD/F-PCB-TEQ/kg, est fixée à 1,25 nanogramme par kg pour ce qui concerne les matières premières des aliments pour animaux d'origine végétale ; que le préfet de la Mayenne a entendu opposer à la société Aprochim une teneur maximale de PCDD/F et PCBdl inférieure à cette teneur maximale définie par le droit de l'Union pour ce qui concerne les herbes qui, étant destinées à la pâture des animaux ou à la transformation en fourrage, présentent le caractère de matière première des aliments pour animaux d'origine végétale, alors même que l'article 7 de la directive 2002/32/CE du 7 mai 2002 précité édicte les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent, le cas échéant et à titre provisoire, réduire la teneur maximale existante, fixer une teneur maximale ou interdire la présence de cette substance indésirable dans les produits destinés aux aliments pour animaux et qu'aucune disposition légale n'attribue aux préfets la compétence pour édicter de telles mesures provisoires ; que dans ces conditions, et en l'état de l'instruction, les moyens tirés de l'incompétence du préfet de la Mayenne pour prendre l'arrêté contesté, en ce qu'il fixe une teneur maximale de PCDD/F et PCBdl inférieure à 1,25 ng par kilogramme dans les herbes au niveau des stations de surveillance du site, et de l'existence d'une violation de la loi constituée en l'espèce par la méconnaissance des dispositions, d'effet direct, du droit de l'Union relatives sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux, en tant que l'arrêté contesté fixe une teneur maximale de PCDD/F et PCBdl inférieure à 1,25 ng par kilogramme dans les herbes au niveau des stations de surveillance du site, paraissent de nature à faire peser un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté ; qu'en revanche, les autres moyens invoqués par la société requérante ne paraissent pas propres, en l'état de l'instruction, à faire naître un tel doute ;

5. Considérant, d'autre part, que la société Aprochim soutient, sans être sérieusement contredite, qu'elle ne dispose d'aucun moyen technique lui permettant, dans les délais prescrits

par l'arrêté contesté, de maîtriser l'émission diffuse de PCBdl résultant de l'exercice de son activité, déjà réduite 25 % de sa capacité nominale, et de satisfaire aux plafonds de concentration qui lui sont imposés par l'arrêté litigieux ; qu'elle établit ainsi que l'exécution de l'arrêté attaqué compromet à brève échéance la pérennité de l'activité de l'entreprise ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'exécution des prescriptions imposées par l'arrêté litigieux conformément aux teneurs maximales en substances indésirables prévues par le droit de l'Union emporterait pour l'environnement, la salubrité publique et le fonctionnement des activités voisines des conséquences d'une gravité telle qu'elles feraient obstacle à la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ; que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie dans les circonstances de l'espèce;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Aprochim est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet de la Mayenne du 11 février 2016 qu'en tant que celui-ci fixe une teneur maximale de PCDD/F et PCBdl inférieure à 1, 25 ng par kilogramme dans les herbes au niveau des stations de surveillance ;

Sur les conclusions formées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à la société Aprochim d'une somme de 1 000 euros au titre des frais d'instance ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet de la Mayenne du 11 février 2016 est suspendue en ce qu'il fixe une teneur maximale de PCDD/F et PCBdl inférieure à 1, 25 ng par kilogramme dans les herbes au niveau des stations de surveillance de l'établissement.

Article 2 : L'Etat versera à la société Aprochim la somme de 1 000 euros (mille euros) en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Aprochim, aux associations Entre Taude et Bellebranche, Fédération pour l'environnement en Mayenne, et France Nature Environnement Pays de la Loire, à M. de Rocquefeuil, à Mme Thomas et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Copie pour information en sera adressée au préfet de la Mayenne.

Fait à Nantes, le 11 mars 2016.

Le juge des référés,

Le greffier,

M. Livenais

Mme Lagarde

La République mande et ordonne à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui la concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,