

Association ZERO WASTE France
Agréée pour la protection de l'environnement
3 rue Charles Nodier
75 018 PARIS
Contact : Thibault TURCHET
thibault@zerowastefrance.org



A Paris, le 11 juillet 2017,

Objet : participation à l'enquête publique relative à la mise en compatibilité du PLU d'Ivry pour la construction de l'usine d'incinération d'Ivry-Paris 13

Pièces jointes : requête TA Melun et pièces (26 pièces jointes)

Monsieur le Commissaire enquêteur,

Par un arrêté du **19 février 2016**, Monsieur le Préfet du Val de Marne a qualifié d'intérêt général (PIG) le projet de reconstruction de l'usine d'incinération d'Ivry-Paris 13.

Ce PIG a été pris dans le but même de permettre la modification du plan local d'urbanisme (PLU) de la Commune d'Ivry, pour des motifs notamment d'affectation des sols, de hauteur de cheminée, etc.

Pour les motifs qui suivent, nous vous demandons de prononcer un avis défavorable à l'issue de la présente enquête publique visant à la mise en compatibilité du PLU avec cet arrêté.

PROLEGOMENES

Nous souhaitons d'abord porter à votre connaissance le fait que l'arrêté précité du **19 février 2016** a fait l'objet d'un recours gracieux auprès du Préfet du Val de Marne, puis d'un recours pour excès de pouvoir déposé dans les délais légaux devant le Tribunal administratif de Melun, le **12 août 2016**.

A date, ce recours n'a reçu aucune réponse de la part du Préfet de Val de Marne, ce qui aurait pourtant été utile dans le cadre de la présente enquête publique, pour le bon fonctionnement de la justice et la bonne information et participation du public.

1 - SUR L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PIG ET DE LA MISE EN COMPATIBILITÉ, ET LE NON-RESPECT DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC

1.1 - Le SYCTOM fait valoir que la procédure d'évaluation environnementale relative à la présente mise en compatibilité a été conduite sur une base volontaire, pour être conforme « à l'esprit des directives communautaires » portant sur l'évaluation environnementale.

Il est ainsi rappelé par la MRAE que « *la mise en compatibilité d'un PLU avec un projet d'intérêt général (au sens des articles L.153-49 et suivants du code de l'urbanisme) ne figure toutefois pas parmi les procédures de mise en compatibilité mentionnées explicitement aux articles R 104-8 et R.104-9 du code de l'urbanisme entrant dans le champ de l'évaluation environnementale* ».

Or, ainsi qu'il est relevé par la MRAE elle-même, cela est regrettable (page 18 de son avis) :

*« En préambule, la MRAE rappelle que le processus administratif retenu conduit à ne pas joindre la saisine de l'autorité environnementale au titre du projet du SYCTOM à la saisine au titre de la mise en compatibilité du PLU d'Ivry-sur-Seine avec ce projet d'intérêt général. **Une saisine simultanée aurait été de nature à assurer une cohérence rigoureuse des évaluations environnementales menées.** En effet, à ce stade, les incidences du projet sur l'environnement et la santé ne sont pas toutes connues de la MRAE, et elle ne saurait donc se prononcer sur les caractéristiques du projet et a fortiori sur les contraintes et les dimensionnements qui en découlent et déterminent la mise en compatibilité du PLU. [...] **En l'absence de l'étude de l'impact et de l'étude de danger du projet, cette question ne peut être approfondie de manière satisfaisante. De plus, un tel projet « hors norme » a ses caractéristiques propres, ce qui réduit la possibilité de raisonner par analogie avec des installations similaires** ».*

En réalité, et conformément à la position exprimée par la MRAE, la mise en compatibilité du PLU avec le PIG arrêté le **19 février 2016** aura un impact notable sur l'environnement, puisqu'elle va autoriser la construction d'une usine d'incinération dont l'impact ne peut évidemment être considéré que comme notable. En ce sens, l'arrêté du 19 février 2016 avait lui-même un impact notable sur l'environnement.

L'articulation procédurale retenue par le SYCTOM découle notamment de l'interprétation jurisprudentielle du Conseil d'Etat de l'évaluation environnementale, ce dernier retenant de façon restrictive que l'évaluation doit porter sur l'acte réglementaire, et non le projet précis d'implantation (voir notamment CE, 17 juillet 2013, n°362022).

Or le SYCTOM sait pertinemment que l'Etat français a une pratique de l'évaluation environnementale ne correspondant ni aux attentes des instances européennes en la matière, ni à la lettre ou l'esprit des directives (notamment directive 2001/42/CE mentionnée).

Le juge administratif français a multiplié les décisions en ce sens, renforçant l'application de la réglementation européenne (et ayant par exemple récemment mené à la réforme de l'évaluation environnementale par les services de l'Etat).

L'article 3.2 de la directive précitée dispose ainsi notamment :

Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes:

*a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, **de la gestion des déchets**, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, **de l'aménagement du territoire urbain et rural** ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel **la mise en œuvre des projets** énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE **pourra être autorisée à l'avenir**; ou [...]*

Si cette directive confère aux Etats Membres une marge de définition de la notion « *d'impact notable sur l'environnement* » pour déterminer quels projets sont soumis à évaluation environnementale (notamment à l'aide des critères listés à l'annexe II de la directive), il ne fait nul doute que la construction d'une usine d'incinération a un tel impact notable sur l'environnement.

Cela est d'autant plus vrai que ces usines sont classées ICPE, soumises à autorisation pouvant être délivrée après réalisée d'une étude d'impact.

Le droit européen étant parfaitement clair, et c'est bien le Code de l'urbanisme français, en retenant que les **PIG d'une part**, et les **mises en compatibilité d'autre part**, ne sont pas soumises à évaluation environnementale, qui **est en contradiction complète avec la directive européenne précitée**.

C'est une gageure de croire que la modification d'un plan local d'urbanisme dans une telle situation ne produit pas d'impact notable sur l'environnement, alors que cette modification a pour but et effet d'autoriser la construction d'une usine d'une telle ampleur.

Il est utile de préciser que l'arrêté du **19 février 2016** qualifiant le projet d'intérêt général n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation environnementale complète : seul un « *dossier de présentation* » de 28 pages réalisé par le SYCTOM a été « *mis à disposition* » du public à compter du **18 décembre 2015**.

Or le SYCTOM a bien identifié la non-conformité du droit français au regard de la directive 2001/42/CE, en particulier dans le cadre d'un projet d'une telle ampleur (un des plus grands incinérateurs de France), qui rend cette mauvaise transposition particulièrement flagrante. Il a également bien identifié que l'argumentation exposée ci-avant, dans le contexte du projet, serait de nature à convaincre le juge administratif français d'appliquer directement la directive, et de soumettre de tels PIG et mises en compatibilité à une évaluation environnementale complète. Il a cependant décidé de s'y soumettre à la marge, ne satisfaisant nullement les exigences de la directive.

La jurisprudence administrative a d'ailleurs déjà pu considérer qu'une évaluation environnementale complète était nécessaire (*voir en ce sens CAA Nantes, 14 novembre 2016, n°15NT02860*) :

« 16. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, combinées avec celles de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, qu'une étude d'impact a notamment pour objet d'analyser toutes les incidences prévisibles sur l'environnement qu'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements est susceptible d'avoir ; que, parmi ces incidences, **figurent en particulier les effets induits par la mise en conformité d'un plan local d'urbanisme qui seraient impliqués par le projet en cause** ; que, lorsque ces effets sont notables, ils doivent faire l'objet de l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ;

17. Considérant que l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique emporte, également, mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Grandchamp-des-Fontaines ; que les travaux projetés consistant, pour l'essentiel, en des aménagements ponctuels de la voirie existante, les travaux projetés qui réduisent, en bordure de voie, des petites parcelles classées en espace boisé d'une superficie de 0,27 hectares sur un total de 25,9 hectares et impactent une superficie de 1,10 hectares en zone humide ont des effets limités sur l'environnement ; qu'au surplus, il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact ainsi que le rapport de mise en compatibilité **présentent l'état d'origine de la zone considérée, les impacts que le projet est susceptible d'avoir sur celle-ci, et les mesures prévues pour y remédier de sorte que les exigences énoncées dans le code de l'urbanisme relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, en transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, ont, en tout état de cause, été respectées** »

Dès lors que la directive 2001/42/CE notamment exige la réalisation d'une évaluation environnementale des actes ayant un impact notable sur l'environnement, ce qui inclut selon nous un tel PIG et une telle mise en compatibilité d'un PLU (actes ayant pour vocation de rendre directement possible la réalisation d'un projet ayant à impact notable sur l'environnement), le présent dossier soumis à enquête public est incomplet, et découle d'un arrêté du **19 février 2016** lui-même illégal pour le même motif.

Il y a lieu de considérer :

- que le SYCTOM devait réaliser une étude d'impact complète, à tout le moins dès la qualification de PIG par l'arrêté du **19 février 2016**, et à défaut pour la présente enquête publique sur la mise en compatibilité qui découle dudit PIG ;
- qu'en se soumettant volontairement à une procédure d'évaluation de ladite mise en compatibilité, il a de toute façon méconnu ses propres engagements en réalisant une évaluation tout à fait parcellaire (voir en ce sens **CAA Paris, 20 mars 2012, n°11PA02323 sur le fait que l'autorité administrative est « tenue de respecter les règles qu'elle s'est fixées** »)

1.2 – La participation du public ne peut dès lors qu’être viciée.

C’est bien logiquement que la MRAE retient que :

« Afin de conforter la démarche d’évaluation environnementale, la MRAE aurait apprécié une saisine concomitante pour avis portant à la fois sur le projet du SYCTOM reconnu comme PIG et sur la mise en compatibilité du PLU d’Ivry-sur-Seine avec ce PIG. Le présent avis porte en effet sur les seules incidences de la mise en compatibilité du PLU. Il ne préjuge en rien de l’avis qui sera émis sur le projet lui-même et qui portera sur la qualité de l’étude d’impact du projet et sur la prise en compte de l’environnement par le projet, au vu d’une analyse détaillée de tous les impacts de ce projet. »

C’est ainsi reconnaître au mieux l’inutilité de la consultation et de l’enquête publique en cours, voire l’irrégularité de la procédure du fait de l’incomplète information du public, découlant de l’insuffisance de l’évaluation environnementale.

L’article L110-1 II 5° prévoit ainsi le respect par les autorités du principe de la participation du public défini comme suit :

*« Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement dans des conditions **lui permettant de formuler ses observations**, qui sont prises en considération par l’autorité compétente »*

Comment considérer que la participation du public est effective, lorsque ledit public est au cas présent appelé à se prononcer sur un projet dont il ne connaît rien, en l’occurrence une modification d’un PLU qui paraît anodine au néophyte, alors qu’elle autorise la construction d’une usine d’incinération d’une capacité de 350 000 tonnes par an ?

1.3 – Au demeurant, il semble que la demande de permis de construire ait **d’ores et déjà été déposée** en Mairie d’Ivry, ainsi que cela ressort du compte rendu de la réunion des PPA du **30 mai 2017** joint dans les documents de la consultation :

« Jean-François LORES informe les participants que le permis de construire du projet de futur centre d’Ivry-Paris XIII a été déposé à la mairie d’Ivry-sur-Seine le 12 mai 2017 » (page 4)

Ce dépôt, qui précède l’enquête publique devant permettre l’information et la participation du public sur la mise en compatibilité nécessaire à la délivrance dudit permis, achève de vicier l’arrêté de mise en compatibilité qui pourrait être pris à l’issue de l’enquête, tout comme le permis de construire lui-même.

Il y a lieu de considérer que :

- l'évaluation environnementale produite par le maître d'ouvrage est insuffisante dès lors qu'elle n'aborde pas les impacts de fond du projet à autoriser (traitement des déchets, gaz à effet de serre, qualité de l'air et de l'eau, risques industriels, etc.), mais seulement quelques grands aspects, et succinctement, de cet impact (insertion architecturale, risque inondation, etc.).
- la participation du public n'est pas effective eu égard au caractère irrégulier de la consultation qui ne permet d'aborder ni le fond du projet, ni *a fortiori* ses impacts.
- cette participation ne peut enfin pas être effective alors même que la demande de permis de construire a été déposée préalablement à la présente enquête publique de mise en compatibilité

2 - SUR L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU

En tout état de cause, le SYCTOM s'étant engagé à réaliser une évaluation environnementale dans le cadre de la présente enquête publique, il doit réaliser une évaluation **complète quant aux sujets abordés**, et de **qualité**.

Cela ne peut être assuré par l'évaluation telle que proposée par le SYCTOM.

Les chapitres 4 et 5 de l'évaluation publiée sont ainsi censés, en une trentaine de pages au total, décrire l'état initial de l'environnement et les incidences prévisibles de la mise en compatibilité (pour la construction de l'incinérateur) en discussion concernant :

- les sols et ressources en eau
- la biodiversité, sites Natura 2000 et trame verte et bleue ;
- les paysages et patrimoine historique
- l'environnement humain
- les nuisances sonores et qualité de l'air
- les risques naturels et risques technologiques
- les déchets
- l'énergie et le climat

Les multiples recommandations de la MRAE témoignent du **caractère très général et générique** de l'évaluation réalisée par le SYCTOM :

« Toutefois l'analyse des incidences est sommaire. Une grande partie de l'argumentaire porte, de manière très succincte, sur l'analyse des incidences du projet lui-même, qui devront être maîtrisées dans la procédure d'autorisation au titre des ICPE, dans le respect des directives communautaires et du code de l'environnement et en présentant les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences négatives »
(page 15)

« La MRAe recommande de présenter l'articulation de la mise en compatibilité du PLU avec la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) du territoire à risque important d'inondation (TRI) « Métropole francilienne », et d'approfondir l'analyse de l'articulation de la mise en compatibilité du PLU avec le SDAGE 2016-2021 » (page 10)

« La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux caractérisant les secteurs concernés par la mise en compatibilité » (page 11)

« La MRAe recommande de compléter l'état initial sur le risque d'inondation par remontée de nappe » (page 11)

« La MRAe recommande de détailler les risques technologiques se rapportant au centre actuel du SYCTOM » (page 11)

« La MRAe recommande de mieux caractériser les nuisances sonores ainsi que la pollution atmosphérique dans les secteurs concernés par la mise en compatibilité » (page 12)

« Au regard des constructions, ouvrages et installations permis en sous-sol et des volumes accrus permis en superstructure par le futur règlement du PLU, la MRAe recommande de procéder à une analyse plus approfondie des incidences de la mise en compatibilité du PLU sur le risque d'inondation par débordement de la Seine ainsi que par remontée de nappe » (page 16)

« Compte tenu de l'ampleur du déplafonnement autorisé par le projet de PLU, la MRAe recommande d'analyser à l'échelle du grand paysage de la métropole francilienne l'impact paysager de l'évolution réglementaire induite par la mise en compatibilité du PLU » (page 17)

Par conséquent, il y a lieu de considérer que, quand bien même la mise en compatibilité ne serait pas soumise à une évaluation environnementale complète des impacts du projet comme démontré ci-avant, l'évaluation environnementale réalisée sur le seul aspect urbanistique de la mise en compatibilité est parfaitement insuffisante, empêche toute participation utile du public, et viciera tout arrêté de mise en compatibilité du PLU ultérieur.

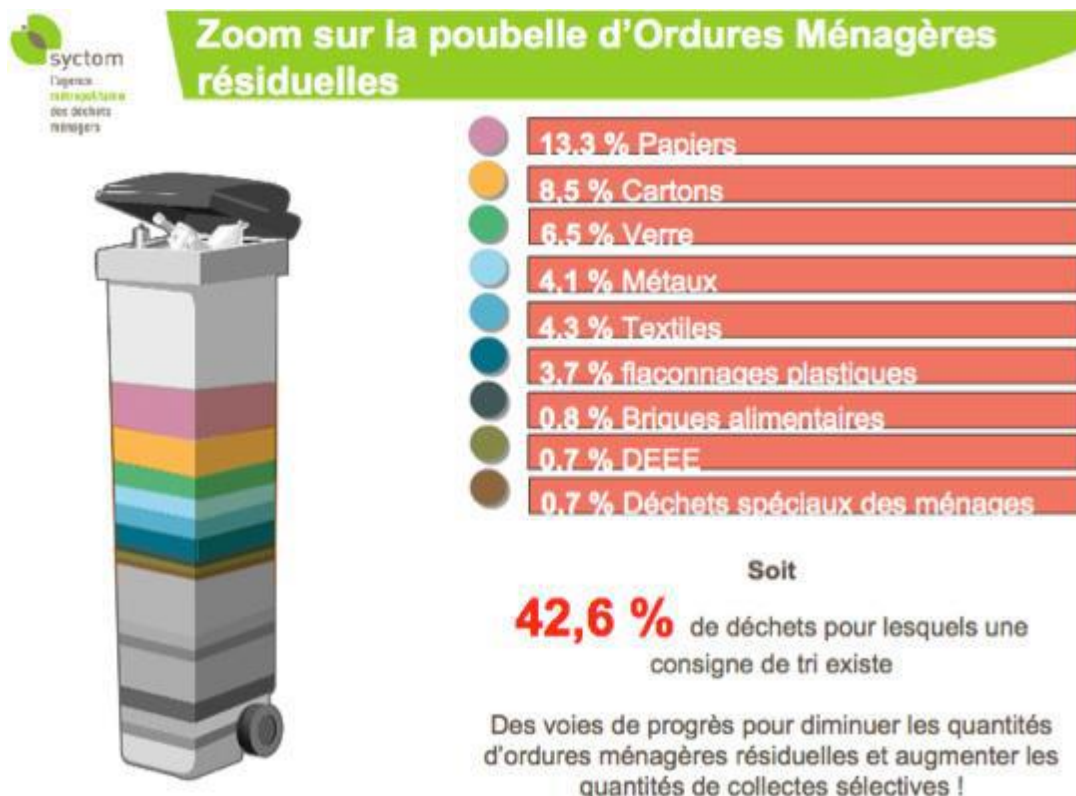
3 - SUR L'ABSENCE D'UTILITE PUBLIQUE DU PROJET

La présente enquête publique organisée dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de la Commune d'Ivry est un acte découlant directement de l'arrêté préfectoral du **19 février 2016** qualifiant de projet d'intérêt général la construction de l'usine d'incinération.

Un projet ne peut être qualifié d'intérêt général que s'il est « d'utilité publique », c'est-à-dire que la somme de ses coûts et avantages est positive (« bilan cout / avantage » réalisé par le juge administratif de façon habituelle en la matière).

Or, ainsi qu'il l'a été développé notamment dans la requête précitée déposée au Tribunal administratif de Melun le **12 août 2016** (*pièce jointe n°1*), la reconstruction de l'usine n'est pas d'utilité publique (c'est en ce sens qu'il aurait été utile d'attendre une réponse du Préfet du Val de Marne et une décision de justice définitive pour organiser la présente enquête publique).

Ainsi que les associations notamment l'ont démontré depuis plusieurs années, le SYCTOM recycle actuellement **moins de 20%** des déchets du territoire, et sait lui-même que près de 70% des déchets qualifiés « d'ordures ménagères résiduelles » (OMR) destinées à l'incinération sont parfaitement recyclables (**42.6% déjà triables** en l'état des consignes de tri soit environ 142kg de déchets par habitant, et environ **30% de déchets organiques** supplémentaires dont la gestion séparée est obligatoire d'ici 2025 en application de la loi de transition énergétique).



Chaque usager du SYCTOM produit ainsi en moyenne **337kg d'ordures** par an (2014), là où un habitant de la métropole de Lyon produit environ **233kg d'ordures** résiduelles (2014).

L'atteinte de telles « performances », relativement moyennes et peu ambitieuses, d'autres grandes Métropoles denses, permettrait largement d'éviter la construction de l'usine d'incinération, dont la réalisation concrète obérerait pour les trente prochaines années toute politique de gestion ambitieuse des déchets (monopolisation des investissements, effet cliquet avec la nécessité de remplir l'usine, etc.).

Entre autres éléments, rappelons que la construction du seul incinérateur coutera environ **1 milliard d'euros** (pour moitié en investissement, puis moitié en fonctionnement pendant une vingtaine d'années).

Tous ces éléments ont été développés dans la requête déposée au Tribunal administratif, à laquelle nous appelons Monsieur le Commissaire enquêteur à se référer, ainsi que dans un plan alternatif proposé par les associations en 2015 (le « Plan B'OM - <http://www.planbom.org>).

Par conséquent, la mise en compatibilité qui découle de l'arrêté du **19 février 2016**, ne peut être que viciée pour ce motif également, car dénuée d'utilité publique au regard du projet à autoriser.

CONCLUSION

Par ces motifs, Monsieur le Commissaire enquêteur,

Vous voudrez bien prononcer un avis défavorable à l'issue de la présente enquête publique.

Restant à votre entière disposition, je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire enquêteur, à l'expression de mes respectueuses et sincères salutations.

Anne-Laure PATY

Présidente

