



RAPPORT  
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire IGE 03/028

19 Novembre 2003

**RAPPORT SUR LE CENTRE DE TRAITEMENT  
ET DE VALORISATION DE DECHETS INDUSTRIELS DE  
LA SOCIETE ARF A VENDEUIL (AISNE)**

par

**Jean-Loïc NICOLAZO,**

membre de l'Inspection générale de l'environnement,

et

**Philippe HIRTZMAN,**

ingénieur général des mines, membre de l'Inspection générale de l'environnement.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

# Sommaire

<b>PREAMBULE .....</b>	<b>1</b>
<b>1 HISTORIQUE SUCCINCT DE L'EXPLOITATION DU SITE DE VENDEUIL.....</b>	<b>3</b>
1.1 l'exploitation du site avant 2000.....	3
1.2 l'exploitation du site par ARF à partir de 2000.....	3
<b>2 LES DIFFICULTES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DU PROJET. ....</b>	<b>6</b>
2.1 Le relais entre la société des Fours à Chaux de Vendeuil et ARF. ....	6
2.2 L'arrêté préfectoral du 17 décembre 2001 et sa suspension par le tribunal administratif.....	7
<b>3 LES QUESTIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES EN SUSPENS.....</b>	<b>8</b>
3.1 L'incinération et la valorisation de déchets industriels constituent des activités administrativement encadrées et requérant un haut niveau de technique et de professionnalisme. ....	8
3.2 Un centre de traitement des déchets industriels est justifié à condition qu'il soit fiable sur le plan économique et respectueux des normes environnementales. ....	9
3.3 Les doutes sur le marché des liants hydrauliques subsistent. ....	10
<b>4 SYNTHESE .....</b>	<b>11</b>
<b>5 PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>12</b>
5.1 Recommandations .....	12
5.1.1 Nécessité d'une cohésion de l'administration départementale .....	12
5.1.2 Nécessité d'un recours à une assistance juridique auprès de l'administration centrale .....	13
5.2 Proposition d'évolution pour l'instruction du dossier ARF .....	14
5.2.1 L'approche "régularisation" .....	14
5.2.2 l'approche "nouvelle autorisation" .....	15
<b>6 CONCLUSION .....</b>	<b>17</b>

**ANNEXE 1 : Liste des personnalités rencontrées**

**ANNEXE 2 : Lettre de mission**

## **PREAMBULE**

La société ARF est spécialisée dans la collecte et le regroupement, mais aussi dans le traitement et la valorisation de déchets industriels. Le siège social d'ARF est à Saint Remy du nord (59 - Nord) et la société dispose de plusieurs établissements.

Dans le cadre du développement de ses activités, ARF a déposé pour son établissement de Vendeuil, dans l'Aisne, au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, un dossier de demande d'autorisation de modification de ses activités en vue notamment de lancer la fabrication de liants hydrauliques. L'ouverture de la procédure a été l'occasion de réactions de rejet de la part des élus locaux, des inquiétudes se sont manifestées au sein d'une partie importante des agriculteurs tandis que plusieurs contentieux étaient entamés par des associations locales ou nationales de protection de l'environnement.

Compte tenu des débats qui se sont ouverts sur ce dossier au niveau national, la ministre de l'écologie et du développement durable (DPPR : direction de la prévention des pollutions et des risques) a souhaité que lui soient présentés les éléments déterminants lui permettant d'apprécier la situation. Elle a saisi pour ce faire l'Inspection générale de l'environnement (voir en annexe lettre de mission DPPR du 15 avril 2003) avec pour objectif :

- de réaliser un historique du dossier et des différentes actions entreprises par l'administration,
- de déterminer l'activité de l'entreprise, notamment au regard de la réalité de la fabrication de liants hydrauliques,
- de proposer s'il y a lieu les dispositions provisoires à adopter en attendant l'octroi éventuel de l'autorisation sollicitée.

La mission d'inspection de l'IGE a été mise en place le 17 Avril 2003. Elle a entamé ses investigations par une réunion de travail avec le préfet de l'Aisne (le titulaire de cette fonction préfectorale a changé entre-temps) et par une prise de contact avec ses collaborateurs le 16 Mai 2003. Elle a procédé par la suite à une série de rencontres avec les élus et les maires des communes concernées, les associations de défense de l'environnement, la DRIRE et les milieux sociaux-professionnels intéressés. Elle a en outre effectué, en compagnie des responsables d'ARF et de la DRIRE, une visite des lieux le 9 Juillet 2003.

L'ensemble de ces réunions de travail et de concertation a mis en lumière les éléments qui ont grandement contribué à faire de ce dossier un objet de tension. Les relations entre les différents partenaires, tant du côté de l'Etat et de ses services que du côté des élus locaux, des associations et des représentants d'ARF se sont tendus au fur et à mesure des aléas rencontrés. Il est vrai en même temps qu'un certain nombre d'erreurs de présentation, d'appréciation ou d'analyse a conduit de part et d'autre à des prises de position aujourd'hui difficilement conciliables. Elles n'ont pas été sans effets sur l'émergence de contentieux administratifs et judiciaires dont certains sont encore en cours.

Très logiquement, c'est après avoir fait le constat des difficultés administratives et juridiques rencontrées dans l'instruction de ce dossier et après avoir établi un diagnostic sur les questions techniques et économiques qu'il pose que la mission a été conduite à formuler un certain nombre de recommandations. Il a paru cependant indispensable, - comme d'ailleurs nous y invitait la lettre de mission, - de dresser en préalable un historique succinct. Reprendre

le fil des événements est en effet ici particulièrement nécessaire pour à la fois cerner l'origine des points de blocage repérés et suggérer des ouvertures susceptibles de recueillir un consensus acceptable.

# **1 HISTORIQUE SUCCINCT DE L'EXPLOITATION DU SITE DE VENDEUIL**

Deux périodes sont à considérer :

- l'exploitation du site avant 2000 ,
- l'exploitation du site après 2000 par ARF.

## **1.1 l'exploitation du site avant 2000.**

Le site des Fours à Chaux de l'Aisne est exploité à Vendeuil depuis le début du siècle. La production était réalisée au moyen de fours verticaux alimentés par du coke de charbon, le calcaire provenant d'une carrière située sur place sur un terrain contigu.

A partir de 1970 un four horizontal tournant est installé sur le site. Il a d'abord fonctionné au gaz naturel, puis au coke de pétrole/charbon.

En 1985, à la suite des deux chocs pétroliers, la société a été autorisée, par arrêté préfectoral du 11 avril 1985, à utiliser des combustibles liquides de récupération d'origine industrielle. Un pourcentage-limite de 20% était fixé par rapport au combustible de base.

- **1987** : l'exploitation est reprise par le groupe LHOIST.
- **1992** : un arrêté préfectoral du 15 avril 1992 vient compléter l'arrêté du 11 avril 1985, mais ne reprend pas de manière explicite la limite de substitution initialement fixée à 20%. Ce point, plus de dix ans après, fait l'objet d'une divergence d'interprétation entre ARF et la DRIRE....
- **1997** : à la suite de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1996 relatif aux installations spécialisées d'incinération et aux installations de co-incinération de certains déchets industriels spéciaux, la société des Fours à Chaux a été mise en demeure, avec échéancier fixé au 1<sup>er</sup> juillet 2000, de prendre les dispositions nécessaires. Compte tenu des charges représentées par cette mise en conformité, et suite à des restructurations au sein du groupe LHOIST, la société décide d'arrêter l'usine et la met en vente.
- **1999** : ARF se porte acquéreur de l'usine de Vendeuil.

## **1.2 l'exploitation du site par ARF à partir de 2000.**

Spécialisée dans le traitement de déchets industriels, la société ARF dispose d'un centre de collecte et de pré-traitement à Saint Remy du nord. Jusqu'en 1999 ARF fournissait en déchets liquides, comme combustibles de substitution, la société des Fours à Chaux de Vendeuil. L'un des motifs qui a conduit ARF à acquérir la société des Fours à Chaux, laquelle était promise à une fermeture programmée, était de lui permettre de continuer à disposer d'une source d'élimination de déchets en utilisant le four horizontal comme outil d'incinération. La société ARF y était également incitée par le tarissement d'autres débouchés importants, tels ceux des cimenteries et en particulier celui de la cimenterie d'Origny vouée également à une cessation d'activité.

Au regard des perspectives affichées de fermeture du site, la reprise par ARF n'avait à l'époque suscité aucune réserve notable. Dès la conclusion de la vente, ARF va procéder à une double démarche.

**En décembre 1999** est déposé un premier dossier de demande d'autorisation en vue d'exploiter un centre de traitement et de valorisation de déchets. Ce dossier est jugé irrecevable par la DRIRE par courrier du 5 Avril 2000.

**2000** : ARF adresse à la préfecture, le 11 Avril, une déclaration de changement d'exploitant. La DRIRE estime que le transfert de l'autorisation dont bénéficiait la société des Fours à Chaux à ARF n'est pas possible : la nature des activités que ARF comptait développer ne correspondait pas à celles exercées auparavant par la société des Fours à Chaux.

**Le 7 novembre ARF obtient néanmoins un récépissé de changement d'exploitation. Deux conditions sont posées** : ARF devra continuer de fabriquer de la chaux et les installations devront être en conformité avec les dispositions de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1996. Le 13 novembre, ARF consulte par courrier la préfecture sur les dispositions techniques susceptibles de s'appliquer pour ce qui la concerne. Selon des indications produites par ARF, la réponse à ce courrier ne lui parviendra que le 10 Août 2001. Entre-temps, la DRIRE signale le 15 décembre 2000 à ARF des insuffisances dans le respect des prescriptions prévues.

**2001** : à la suite du courrier reçu le 10 Août 2001, ARF mentionne qu'elle a communiqué à la préfecture, par courrier du 6 novembre 2001, un dossier de mise en conformité portant notamment sur le traitement des fumées. Le 14 novembre, au cours d'une visite sur place, le représentant de la DRIRE constate que ARF exerce une activité principale d'incinération de déchets en décalage donc avec la production de chaux. **Le 17 décembre 2001, sur proposition de la DRIRE, le préfet met en demeure ARF de régulariser sa situation administrative sous un délai de trois mois et suspend la totalité des activités de l'installation.** La société ARF saisit en référé le tribunal administratif d'Amiens.

**2002** : **le tribunal administratif suspend par ordonnance du 11 Janvier 2002 l'arrêté du préfet** du 17 décembre 2001. La DRIRE propose, par note du 17 Janvier, un projet d'arrêté préfectoral pour tenir compte des éléments de l'ordonnance de référé, en limitant notamment la portée effective d'une suspension d'activité. Usant de son pouvoir d'appréciation, le préfet décide de renoncer à un tel arrêté et invite ARF à déposer un dossier d'autorisation correspondant à son activité. Le 26 Février l'exploitant dépose un dossier en vue d'obtenir l'autorisation de modifier les activités autorisées précédemment. **Ce dossier présente le projet de fabrication de liants hydrauliques.** La DRIRE constate les insuffisances du dossier et propose, par note du 31 mai, de mettre en demeure ARF de déposer un dossier complet dans un délai limité. Le 8 juillet, le préfet prend un arrêté mettant en demeure ARF de régulariser sa situation dans un délai de 2 mois. Un dossier tenant compte des observations de la DRIRE est déposé le 23 septembre. Entre octobre et novembre se tiennent plusieurs réunions de travail en préfecture ou au siège de la DRIRE à Amiens. Un nouveau dossier est déposé en préfecture le 9 décembre.

**2003** : le 20 janvier la DRIRE établit un rapport de recevabilité favorable, assorti de réserves. **Le dossier est déclaré recevable le 13 février par la préfecture.** Entre-temps le tribunal administratif d'Amiens avait été saisi le 24 janvier d'une requête en référé par l'ALEP (Association de Lutte pour l'Environnement en Picardie) en vue de faire cesser les activités d'ARF. Cette requête a été rejetée par ordonnance du 21 février au motif que l'urgence ne s'imposait pas. Elle n'a pas à cette date été encore jugée sur le fond.

L'enquête publique ouverte le 8 mars s'est achevée le 8 avril. La totalité des communes concernées ont exprimé un avis défavorable rejoignant la majorité des avis et observations exprimés. Le commissaire enquêteur a fait état dans son rapport de fortes réserves. A la clôture de l'enquête publique, la DRIRE a demandé la réalisation de trois tierces expertises : la première sur les dangers, la seconde sur les risques sanitaires, la troisième sur le process. Ces études sont en cours ou en voie d'achèvement.

A signaler que France Nature Environnement a, le 27 mai 2003, déposé plainte devant le tribunal correctionnel, avec constitution de partie civile, pour exploitation d'installations classées sans autorisation.

Ce long historique, quoique résumé, des étapes marquantes de ce dossier est très illustratif des difficultés rencontrées dans la mise en application de la législation des installations classées, notamment dans le domaine d'activité du traitement des déchets. Une bonne part de ces difficultés se voit renforcée quand, comme cela semble être le cas, les intentions du pétitionnaire ne sont pas clairement connues au départ, que les exigences de transparence sont loin d'être observées et que le dialogue interrompu entre les différentes parties concernées ne se rétablit, de manière nécessairement forcée, que dans les prétoires. Cet historique montre clairement en tout cas que, contrairement à certaines appréciations exprimées ici ou là, l'administration n'a fait preuve fondamentalement ni de laxisme ni de négligence dans l'exercice de ses responsabilités. On peut cependant regretter qu'il n'y ait pas eu toujours totale solidarité dans la manière d'envisager les démarches et dans l'action entre la préfecture et la DRIRE et que la gestion des délais de réponse aux différentes sollicitations ait contribué à allonger de façon outrancière le calendrier d'instruction des dossiers. Cependant ni la préfecture ni la DRIRE n'ont ménagé leurs efforts pour rechercher la meilleure conciliation possible entre différents intérêts, au risque, comme on l'a vu, de se voir sanctionnées par les tribunaux. En présence d'une réglementation de plus en plus complexe et d'un dossier aux conséquences particulièrement sensibles pour l'opinion, on peut comprendre que l'administration n'ait pu être totalement vertueuse et infaillible. Elle n'a pas pu éviter certaines difficultés qui sont à l'origine des obstacles que rencontre aujourd'hui ce dossier.

## 2 LES DIFFICULTES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DU PROJET.

Les principales difficultés administratives et juridiques de ce dossier apparaissent à deux moments clefs : d'une part le relais entre la société des Fours à Chaux de Vendeuil et ARF, d'autre part la suspension d'activité prononcée par arrêté préfectoral. Ces deux événements pèsent toujours sur les questions tournant autour de la situation administrative actuelle de l'entreprise.

### 2.1 Le relais entre la société des Fours à Chaux de Vendeuil et ARF.

L'acquisition de la société des Fours à Chaux de Vendeuil par ARF en 1999 relève manifestement plus d'une opportunité que d'une stratégie industrielle mûrement réfléchie. Les dirigeants d'ARF reconnaissent avoir profité de l'occasion d'acquérir, à des conditions avantageuses, un outil de traitement potentiel de déchets directement lié à leur métier de base. La fabrication de chaux n'a jamais été leur objectif de production industrielle (à ce jour la production de chaux n'est plus que de l'ordre de 1 tonne par jour). Il faut noter que la reprise de l'installation de Vendeuil s'est semble-t-il accompagnée de la conclusion d'un contrat d'ordre privé excluant pour la société ARF la possibilité de reprendre la production de chaux sur le site. La reprise de l'installation excluait la carrière de calcaire contiguë et la société ARF a durant un temps importé du Nord, en faible quantité, la matière première pour la fabrication de chaux. On relèvera par contre que la direction d'ARF n'a, à aucun moment, exprimé son intention d'adhérer à une organisation professionnelle concernée par les activités de traitement des déchets (cf. lettre du 28/12/2002 du secrétaire général de la Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes au Syndicat Professionnel pour le Recyclage et l'Élimination des Déchets Industriels). Ces éléments concourent à considérer que, entre les activités de la société des Fours à Chaux et celles d'ARF, nous sommes bien en présence de deux démarches industrielles différentes.

**Dans ce contexte, la délivrance en novembre 2000 à ARF d'un récépissé de changement d'exploitant avec les droits qui lui sont ainsi reconnus soulève des interrogations.** Il y a eu manifestement pour le moins une erreur d'appréciation de la part des services de la préfecture. Or, comme on le verra plus tard, cette décision de l'administration va en même temps la mettre dans une situation inconfortable du fait de l'ambiguïté de décisions prises auparavant. Avec le transfert des obligations de la société des Fours à Chaux à ARF, cette dernière a pu se prévaloir des conditions d'exploitation imposées à celle dont elle a hérité les droits. Or, comme nous l'avons vu, un arrêté préfectoral du 15 avril 1992, modifiant l'arrêté d'autorisation du 11 avril 1985, ne reprend plus de manière explicite la limitation de substitution fixée initialement à 20%. **ARF considère donc ne plus être limitée dans l'usage de résidus d'hydrocarbures et goudrons**, ce que récuse la DRIRE en mentionnant que ces prescriptions valent pour l'époque où le site était consacré principalement à la fabrication de chaux. **La mission considère qu'il eut été souhaitable que cette évolution évidente dans l'exploitation du site soit prise en considération au moment de la délivrance du récépissé de changement d'exploitant, dès novembre 2000, ou que du moins cette ambiguïté soit levée par une disposition complémentaire.**

Après plusieurs interventions sur le site la DRIRE a été amenée à constater que les conditions de fonctionnement de l'usine ne correspondaient plus aux conditions fixées à l'époque de l'arrêté de 1992. Sur la base de ce constat l'administration a considéré que la société ARF fonctionnait sans l'autorisation requise, ce qui conduit le préfet de l'Aisne à suspendre l'activité d'ARF par arrêté du 17 décembre 2001.

## **2.2 L'arrêté préfectoral du 17 décembre 2001 et sa suspension par le tribunal administratif.**

Par requête du 27 décembre 2001, présentée par la SCP d'avocats HUGLO-LEPAGE, ARF a demandé au juge des référés de prononcer la suspension de l'arrêté du 17 décembre 2001 par lequel le préfet de l'Aisne l'a mis en demeure de déposer un dossier de régularisation d'installation de co-incinération et a suspendu son activité. Par ordonnance du 11 janvier 2002, **le tribunal administratif d'Amiens fait droit à la requête d'ARF et suspend l'arrêté du préfet.**

Considérant qu'il s'agissait là d'un démenti infligé à l'administration, il n'est pas apparu opportun au préfet de recourir, comme le suggérait la DRIRE, à un nouvel arrêté de suspension tenant compte des éléments de droit invoqués par le tribunal administratif. En effet le tribunal mentionnait clairement dans ses considérants que le motif principal de sa décision était fondé sur le caractère trop général de la portée de l'arrêté préfectoral. Le tribunal suggère, semble-t-il, qu'un arrêté préfectoral réduisant les mesures de suspension aux seules activités constituant un risque pour la santé ou l'environnement pourrait voir sa validité confirmée.

Pour les raisons évoquées plus haut, cette voie de droit n'a pas été retenue. Sans en contester le bien fondé, il faut bien admettre en effet que cette position de l'administration a pu contribuer à créer une confusion dans les esprits. On peut d'autant plus le regretter que l'affaire n'a toujours pas été jugée sur le fond par une juridiction qui, ayant la capacité d'agir en l'espèce en plein contentieux, pourrait juger opportun de modifier elle-même l'arrêté de suspension en l'adaptant aux intentions réelles de l'administration, puisque dans leur esprit les positions de l'administration et du tribunal se rejoignent.

En renonçant à agir au contentieux, l'administration est apparue vouloir valider tacitement les conditions d'exploitation qu'elle récuse par ailleurs. En même temps ARF se voit en quelque sorte confortée dans l'interprétation de ses droits qu'il détiendrait de son prédécesseur. Or ce sont ces droits qui sont contestés par les associations de protection de l'environnement qui ont saisi les tribunaux.

C'est dans ce contexte que ARF a déposé un dossier d'autorisation de modification et de création de nouvelles activités de traitement et de valorisation de déchets. Parmi les activités envisagées est prévue la fabrication de liants hydrauliques. Ce projet, déjà soumis à de fortes turbulences administratives et juridiques, n'est pas sans poser de nombreuses questions techniques et économiques.

### **3 LES QUESTIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES EN SUSPENS**

#### **3.1 L'incinération et la valorisation de déchets industriels constituent des activités administrativement encadrées et requérant un haut niveau de technique et de professionnalisme.**

Le traitement des déchets constitue aujourd'hui une activité industrielle à part entière, particulièrement sensible du point de vue du contrôle des émissions et du respect de l'environnement et qui requiert de ce fait un haut niveau de professionnalisme ; ce traitement relève d'un métier qui n'existe et ne vit que par la réglementation puisque c'est la loi (notamment la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992) et ses textes d'application qui, pour certaines catégories de déchets industriels, excluent des "traitements" sommaires comme par exemple la mise en décharge et imposent le traitement industriel (distinct de celui des ordures ménagères), voire la valorisation, dans des conditions techniques imposées par des prescriptions réglementaires. Plus largement, la conception et l'exploitation d'une installation moderne et performante de traitement de déchets industriels doivent aujourd'hui respecter un certain nombre de standards dont les fondamentaux sont :

- la non-dilution des déchets à l'admission et en cours de process,
- la traçabilité des déchets entrants et la transparence des circuits d'élimination fondées sur une politique d'analyse et de suivi très stricte,
- le respect des normes de qualité ainsi que naturellement les normes issues des prescriptions réglementaires en vigueur,
- la conduite d'une communication soignée, transparente et sincère vers le public et les élus.

Il existe aujourd'hui en France quelque 26 centres de traitement des déchets industriels, dont 14 fonctionnent selon le mode de l'incinération. La majorité utilise en tout ou partie des procédés physico-chimiques, certains font de la régénération de solvants et d'hydrocarbures, quelques rares installations valorisent la production de vapeur par des utilisateurs extérieurs.

On assiste depuis un certain nombre d'années à une profonde évolution du métier de traiteur de déchets industriels : à partir d'une base technique faite de mécanique, de thermique et de chimie, les enjeux se sont progressivement déplacés d'abord vers l'éco-toxicité puis vers la prévention des problèmes de santé humaine; face à l'irruption de ces derniers enjeux avec tout leur cortège de craintes légitimes et de fantasmes, la règle de la transparence, autant du côté des exploitants que de celui des pouvoirs publics, est devenue incontournable. La pratique est toutefois encore souvent difficile à mettre en œuvre et se heurte encore trop souvent à des réticences marquées face à un corps social qui, échaudé par plusieurs "affaires" historiques, a fait baisser considérablement le "niveau d'acceptabilité sociale" et qui est de moins en moins enclin à voir traiter les problèmes de traitement des déchets industriels dans le cadre classique d'une activité industrielle concurrentielle ; on peut le regretter dans la mesure où ce genre d'activité économique, qui joue par certains côtés un rôle de "service d'intérêt public", a besoin pour vivre d'une juste rémunération et d'une insertion convenable dans le tissu socio-économique.

On en conclura à ce stade que l'avenir de ce type d'activité ne sera assuré qu'au prix d'un professionnalisme affiché et confirmé de la part des exploitants, sans pour cela tomber dans le piège qui consisterait à considérer que seuls des grands groupes seraient capables de s'approprier et de cultiver ce professionnalisme. Mais la raison incite à une certaine vigilance vis à vis d'acteurs économiques indépendants ou travaillant dans le cadre de PME, lesquels n'auraient pas les moyens financiers ou professionnels de procéder aux investissements nécessaires en matière de connaissances technologiques, de maîtrise des process ou de savoir-faire.

Force est de constater que la société ARF, dont on a rappelé l'historique du développement dans le Nord, manque sans doute de références en matière de professionnalisme et de conscience en matière de transparence de ses intentions initiales sur le site de Vendeuil. Force est de constater également que l'administration locale, notamment préfectorale, n'a guère contribué à la clarification des intentions de l'exploitant en imprégnant l'action administrative d'un certain flou qui a bénéficié à l'exploitant : le statut de l'activité projetée par la société ARF sur le site de Vendeuil a en effet été empreinte d'ambiguïtés renouvelées, naviguant entre la production de chaux, l'incinération de déchets combustibles et la valorisation de déchets industriels au travers notamment de la production de "liants hydrauliques".

### **3.2 Un centre de traitement des déchets industriels est justifié à condition qu'il soit fiable sur le plan économique et respectueux des normes environnementales.**

Il est intéressant d'avoir en tête quelques ordres de grandeur pour évaluer à sa juste mesure les activités ARF que nous considérons comme fondées majoritairement sur l'incinération.

On peut considérer que le traitement de 125 000 tonnes/an de déchets industriels pour un pouvoir calorifique moyen à l'entrée de 3 et pour une température d'incinération souhaitable de 1000°C, génère des émissions gazeuses de l'ordre de 100 000 normaux mètres-cubes ; le traitement correct d'un tel débit de fumées suppose, selon les experts, la mise en place de dispositifs d'épuration correspondant à un investissement de l'ordre de 14-15 M€. La capacité moyenne des unités en activité en France est située autour de 60 000 tonnes.

Dans ces conditions on ne peut être que perplexe devant les ambitions de la société ARF qui affiche dans le récent dossier de demande d'autorisation des intentions au niveau de 150 000 tonnes/an toutes activités confondues (hors transit-regroupement). Selon les dires-mêmes de l'exploitant, les investissements liés au traitement des fumées se sont montés jusqu'à présent à un peu plus de 2 millions d'euros; on mesure donc d'une part les incertitudes qui s'attachent au dimensionnement des capacités de traitement envisagées au regard des caractéristiques du marché, d'autre part le chemin qui sépare d'une situation satisfaisante vis à vis des exigences environnementales.

En d'autres termes, compte tenu de la nature des installations en place qui originellement n'étaient pas conçues pour le traitement de déchets industriels, on peut s'interroger sur le caractère raisonnable des projets présentés par la société ARF.

### **3.3 Les doutes sur le marché des liants hydrauliques subsistent.**

Le projet présenté par la société ARF prévoit la mise en place d'une filière de valorisation des produits issus de la cuisson : "[...] il s'agit de transformer essentiellement des boues en produits à valeur ajoutée, ces boues étant actuellement soit mises en décharge, soit utilisées en épandage agricole, soit incinérées pour la production d'énergie, sans valorisation des cendres finales".

Le traitement annoncé consiste en une cuisson contrôlée entre 700 et 1100°C d'un mélange de matériaux calcaires, argileux et organiques. Le marché visé est celui des matériaux de construction, notamment en matière de techniques routières : stabilisation des sols, fabrication de liants routiers et de coulis de rembourrage,...La société ARF envisage pour ce type de produits (pouzzolanes artificielles, liants hydrauliques,...) un marché national, voire européen de plus de 300 000 tonnes/an. Pour attester de la faisabilité de cet écoulement au regard des caractéristiques mécaniques et environnementales des produits, elle invoque des études du laboratoire central des Ponts et Chaussées et de l'INSA.

Or ce sujet fait encore aujourd'hui l'objet de nombreuses incertitudes et de contestations, relayées en particulier dans le cadre de l'enquête publique récemment conduite. Il apparaît que les marchés pour les travaux publics conduits par exemple par l'administration de l'équipement (routes, plates-formes ferroviaires,...) sont loin d'être acquis et que la dissémination des produits valorisables vers des usages privés (chemins d'accès, aires de parking de grandes surfaces,...) en dehors de tout contrôle réglementaire peut poser problème au regard des risques de lixiviation des substances toxiques résiduelles éventuellement présentes dans les liants hydrauliques. Un groupe de travail conduit par des experts du ministère de l'écologie et du développement durable mène actuellement des investigations dans un cadre européen, mais aujourd'hui l'utilisation de produits de cuisson à des fins de travaux de construction n'est encadrée par aucune réglementation adaptée. Des références étrangères malheureuses (en Belgique notamment il y a quelques années) doivent inciter à beaucoup de prudence dans un domaine encore mal cerné.

## 4 SYNTHÈSE

Le dossier ARF à Vendeuil est parvenu aujourd'hui à un stade de confusion avancée en raison de la conjonction de trois circonstances :

- D'une part, malgré un travail technique et administratif approfondi de la part de la DRIRE chargée de l'inspection des installations classées, une mauvaise appréciation des intentions réelles de l'exploitant et une certaine inadéquation juridique des décisions administratives qui ont encadré la reprise de l'exploitation et les situations contentieuses qui s'en sont suivies.
- D'autre part la non transparence de l'exploitant qui a tardé à révéler ses intentions exactes en matière d'activité industrielle, dont le comportement a contribué à complexifier la situation juridique et qui a utilisé à son profit la zone d'incertitude créée par les longs louvoisements de l'administration déconcentrée.
- Enfin la dégradation progressive des relations entre la DRIRE et la société ARF, sans doute alimentée par les conditions dans lesquelles ont été effectués les instructions et le suivi d'autres dossiers d'investissements industriels impliquant M. FLAMME dans le même département de l'Aisne à CHAUNY (Projet d'activité de traitement de déchets industriels finalement jamais autorisé; implication temporaire dans le fonctionnement d'une unité de régénération de solvants en partenariat avec la société SARP Industries).

## 5 PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans le contexte décrit au chapitre précédent, l'objet de ce rapport est double :

- d'une part tirer les enseignements d'un comportement administratif globalement peu satisfaisant ("recommandations"),
- d'autre part proposer une solution pour sortir honorablement de la situation juridique et industrielle actuelle ("propositions").

### 5.1 Recommandations

Nous souhaitons dans une vision pédagogique et constructive tirer les enseignements de deux dysfonctionnements significatifs qui ont marqué l'histoire de ce dossier.

#### 5.1.1 *Nécessité d'une cohésion de l'administration départementale*

Tout en réaffirmant sans ambiguïté la prééminence du rôle du préfet dans l'application des législations (en l'occurrence celle relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) et sa légitimité politique à apprécier en son âme et conscience les situations concrètes en fonction des enjeux et du contexte, il n'est pas courant qu'une autorité préfectorale adopte des positions techniquement divergentes par rapport à celles suggérées par l'administration en charge des propositions (en l'espèce la DRIRE) sans que cette divergence,- encore une fois non critiquable en soi sous réserve de l'appréciation ultime du bien-fondé des décisions par les juridictions,- soit objectivement explicable et expliquée aux partenaires économiques et sociaux. La mission souhaite ajouter qu'elle estime que l'obligation de motivation des actes administratifs s'applique également dans de telles circonstances :

- ⇒ Ainsi la délivrance par la préfecture de l'Aisne et contre l'avis de la DRIRE d'un récépissé de changement d'exploitant a pu paraître a posteriori inopportun par les droits abusifs que cet acte a créés au bénéfice de la société ARF.
- ⇒ De même le refus du préfet de l'Aisne de reprendre sur des bases nouvelles l'arrêté de suspension annulé en référé par le tribunal administratif plus pour des raisons de conception juridique que pour des raisons de fond a empêché la poursuite d'une action administrative et pénale qui fondamentalement visait à mettre un terme à une situation illégale d'exploitation d'une installation classée sans autorisation.
- ⇒ Enfin la décision de mettre à l'enquête publique un dossier de demande d'autorisation nouvelle sans que l'on soit certain que les éléments de fait présentés soient conformes aux intentions réelles de l'exploitant a sans doute rendu encore plus complexe une situation déjà difficile à cerner, même si l'on peut comprendre le souhait du préfet de mettre un terme à une difficile interface entre l'exploitant et l'administration de contrôle.

De ces trois circonstances sont nées les conditions d'une ambiguïté permanente dont la société ARF a à l'évidence avantageusement tiré profit.

Dans ce type de situation, nous ne saurions trop préconiser la sollicitation par la DRIRE ou par la préfecture, ou mieux conjointement par les deux entités, d'un conseil auprès de l'administration centrale laquelle a vocation à éclairer les choix locaux du moins du point de vue de la régularité juridique des décisions déconcentrées engageant l'Etat.

### ***5.1.2 Nécessité d'un recours à une assistance juridique auprès de l'administration centrale***

Dans le même esprit, il est regrettable que le contentieux traité devant la juridiction administrative ait été traité, en ce qui concerne l'administration, totalement au niveau départemental, ce qui est surprenant si l'on considère la personnalité du cabinet d'avocats qui assurait la défense de l'entreprise qui a engagé l'action contentieuse (HUGLO – LEPAGE).

La direction de la prévention des pollutions et des risques dispose d'une compétence juridique en droit public en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement; or la juriste en charge de cette fonction, auditionnée par la mission, n'a jamais eu connaissance du contentieux concernant le dossier ARF. S'il apparaît raisonnable que tout contentieux engagé au niveau local ne doive pas nécessairement justifier une information vers ce service, encore moins une validation des mémoires en défense, on peut admettre que la défense de l'Etat en matière de contestation d'un arrêté de suspension d'une activité constitue un dossier assez lourd pour provoquer une saisine de l'administration centrale. La personnalité du cabinet juridique assistant le requérant renforce encore l'opportunité d'une telle demande d'appui qui ne fait en rien obstacle à la déconcentration du contentieux

La division "environnement industriel" d'une DRIRE, généralement consultée par le préfet de département en vue de l'élaboration du mémoire qui sera présenté par la préfecture au titre de la défense de l'Etat, est certes compétente pour fournir les éléments techniques et administratifs liés au dossier en cause, mais est généralement mal armée (sauf cas particulier) pour mesurer l'ensemble des éléments de droit sur des affaires pouvant engager lourdement la responsabilité de l'Etat, y compris au plan financier. Il serait selon nous mal venu qu'une DRIRE puisse considérer qu'une affaire contentieuse de ce type puisse rester un dossier exclusivement local, ne serait-ce que pour des raisons de vigilance vis à vis des effets éventuels de jurisprudence.

Cette observation vaut également pour les services de la préfecture qui apparemment, à aucun moment, n'ont pris l'attache du service d'administration centrale avant l'audience du référé (lors de l'élaboration du mémoire en défense de l'Etat) ou après (pour examiner comment l'on pouvait tirer les conséquences du jugement assez contrasté du tribunal administratif).

**Nous recommandons donc qu'il soit rappelé aux DRIRE et aux préfectures l'intérêt qu'il y a à prendre l'attache du service juridique de la DPPR chaque fois que l'administration locale se trouve engagée dans un contentieux administratif d'importance significative, soit par le caractère exceptionnel des actes administratifs mis en cause soit par l'effet de jurisprudence à craindre vis à vis de situations homologues susceptibles d'être rencontrées dans d'autres départements.**

Nous insistons sur le fait qu'une telle coordination entre administrations nationales et locales, mobilisant la capacité de conseil de professionnels tout en respectant la marge d'appréciation politique normale du préfet, doit être considérée comme normale si l'on considère que, en matière de législation sur les installations classées, le préfet exerce ses prérogatives par délégation du ministre chargé de l'environnement (en l'occurrence : ministre de l'écologie et

du développement durable); le ministre et ses services sont donc légitimes à orienter,-voire à définir dans certains cas exceptionnels -,chaque fois que l'enjeu d'une affaire le justifie, les lignes de défense avancées par l'administration locale.

## **5.2 Proposition d'évolution pour l'instruction du dossier ARF**

Actuellement la situation de la société ARF, en ce qui concerne ses activités sur le site de Vendeuil et ses perspectives d'évolution, est conditionnée par l'issue de l'enquête publique effectuée en mai 2003 et par la suite qui sera donnée à la demande d'autorisation présentée par cette société et objet de cette mise à l'enquête publique.

Compte tenu des incertitudes qui ont marqué l'histoire administrative relative aux activités d'ARF depuis quelques années (décalage croissant entre la réalité industrielle et la traduction administrative au niveau des arrêtés préfectoraux supposés encadrer ces activités au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement), le statut de cette mise à l'enquête publique est loin d'être claire; certains élus locaux et surtout les associations de défense de l'environnement impliquées dans la contestation de ce dossier ne se privent pas de le faire remarquer.

Deux approches peuvent en effet être prises en considération :

### **5.2.1 *L'approche "régularisation"***

Elle serait à la fois conforme à la position défendue depuis 1992 par la DRIRE et dans la logique de l'action préfectorale qui, en délivrant un récépissé de changement d'exploitant lors de la reprise du site par ARF, a entériné juridiquement l'idée d'une reprise par ARF des activités antérieures du site, à savoir la production de chaux.

Même si l'on admet que l'interprétation des textes existants laissait une certaine marge d'appréciation dans la capacité des installations à modifier sensiblement les modalités du processus industriel par l'introduction de combustibles de substitution au delà des limites historiquement affichées, il paraît évident, quoiqu'en dise l'exploitant, que l'activité des installations de Vendeuil a progressivement et largement évolué de la production de chaux (au début environ 30 tonnes par heure) vers une activité de traitement de déchets industriels, notamment d'incinération de déchets combustibles (la production de chaux ayant diminué jusqu'à 1 tonne/heure, voire moins ou pas du tout actuellement !).

Cette évolution est à considérer comme une modification notable des conditions d'exploitation des installations au sens du décret du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées, modification notable justifiant le dépôt d'une nouvelle autorisation, et conduit naturellement à interpréter la situation actuelle comme relevant du fonctionnement sans autorisation d'une installation classée.

Le dossier mis à l'enquête publique au printemps 2003 constituerait dans cette optique précisément le dossier de demande de régularisation en dépit des nuances sémantiques attachées au titre du dossier et à la présentation du contenu. Une des conséquences importantes de cette situation serait alors l'intervention de la clause de "compétence liée" qui oblige le préfet à refuser la délivrance de l'arrêté d'autorisation en cas d'avis défavorable du Conseil départemental d'hygiène; ce dernier n'a certes pas encore statué sur la demande, mais l'on peut craindre qu'il en soit ainsi si l'on considère le nombre d'avis défavorables émis par

les municipalités consultées et surtout l'avis défavorable formulé par le commissaire enquêteur le 28 juin 2003.

Ce scénario aboutit selon nous à une impasse; en effet la qualité de fonctionnement illégal des installations ARF, patent depuis quelques années, aurait dû conduire l'administration de contrôle à en déduire les conséquences aux plans administratif et pénal : c'était bien le sens des procès verbaux établis par l'inspecteur des installations classées (DRIRE) et surtout de l'arrêté de suspension signé par le préfet.

Or les procès verbaux n'ont jamais connu de suites judiciaires et l'arrêté de suspension, cassé en référé par le tribunal administratif plus pour des raisons de forme que pour des raisons de fond, n'a pas été repris par le préfet, malgré la proposition de la DRIRE, sur des bases nouvelles tirant les conséquences des observations du juge administratif quant à la conception de cet arrêté; en définitive, si nous retenions cette interprétation, nous nous trouverions dans une situation ambiguë où la mise à l'enquête publique d'un dossier de régularisation serait consécutive à une longue période (plusieurs années !) d'inaction de l'administration vis à vis de ce fonctionnement illégal.

Au surplus, la situation serait rendue encore plus compliquée par le fait que le jugement définitif du tribunal administratif sur le fond n'a jamais été rendu ce qui place l'activité de la société ARF dans une ambiguïté fondamentale, ambiguïté que l'exploitant a largement utilisée à son profit.

Nous ne proposons donc pas d'adopter une telle démarche qui risque d'enliser l'administration dans une impasse : ou le préfet (qui serait mis probablement en situation de compétence liée) refuse l'autorisation et l'on pourrait se demander pourquoi il n'a pas réagi bien avant vis à vis d'un fonctionnement illégal, ou bien le préfet accorde l'autorisation, quelles que soient les prescriptions techniques associées, et l'on prend le risque soit d'actions contentieuses en cascade de la part de ceux qui ont déjà incriminé, à juste titre selon nous, la longue période de fonctionnement illégal des installations, soit une incohérence majeure par rapport à un hypothétique jugement de fond de la juridiction administrative sur l'arrêté de suspension initial.

### **5.2.2 *l'approche "nouvelle autorisation"***

Cette approche, plus pragmatique, vise à faire table rase du passé dans l'attente de ce jugement définitif et à considérer le dossier présenté par la société ARF comme une demande d'autorisation concernant une activité nouvelle et à la traiter comme telle en assortissant l'éventuel arrêté d'autorisation de prescriptions techniques adaptées au profil réel des activités actuelles et aux intentions réelles de l'exploitant; il s'agirait donc de configurer la présente demande d'autorisation comme une demande de création d'une installation de traitement de déchets industriels en prévoyant des prescriptions très fermes concernant le devenir des résidus ultimes (envoi vers des installations de décharge de classe 1 pour la majorité des mâchefers).

Parallèlement nous suggérons que le préfet, sur la base d'un avis motivé du Conseil départemental d'hygiène, invite explicitement la société ARF à approfondir les conditions de valorisation des liants hydrauliques en prenant l'attache des services compétents du ministère de l'écologie et du développement durable (DPPR) en vue de la production d'un dossier technique solide sur les conditions de dissémination éventuelle de mâchefers à usages de travaux publics.

Cette approche du traitement du dossier ARF n'est pas non plus sans risque juridique : l'objet de l'autorisation éventuellement ainsi délivrée par le préfet étant plus restrictif que le champ de la demande d'autorisation déposée par la société ARF. Or il semble que la jurisprudence soit assez contrastée sur ce thème; nous suggérons donc que la DRIRE et les services de la préfecture soient très attentifs lors de la rédaction de l'éventuel projet d'arrêté et de sa motivation (s'il y a lieu) afin que les activités éventuellement autorisées soient formulées de manière cohérente par rapport aux termes du dossier présenté par le pétitionnaire.

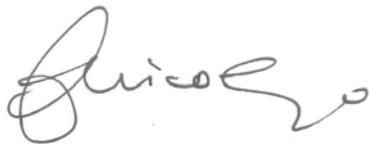
## 6 CONCLUSION

Le dossier relatif à l'évolution des activités développées par la société ARF depuis son implantation sur le site de Vendeuil et ses perspectives à moyen terme apparaît techniquement assez simple mais administrativement complexe; cette complexité a été en partie provoquée par une certaine incompréhension entre les différents acteurs en présence (société exploitante, DRIRE, préfecture). Or cette incompréhension, portant sur un dossier lié directement au traitement des déchets industriels et donc sur un thème devenu au fil des années particulièrement sensible, a conduit à la spirale de la non-transparence et donc des procès d'intention; l'exploitant, pour lequel aucun élément d'information ne permet de suspecter la bonne volonté initiale, a abusivement utilisé les marges de manœuvre que laissaient le manque de cohésion de l'administration et une mauvaise gestion des délais d'instruction sans se rendre compte que le décalage croissant entre la réalité industrielle, la perception des activités par les riverains et la situation administrative était porteur de dérapages et de difficultés d'acceptation des projets d'ARF.

La proposition que nous faisons pour sortir de cette situation n'est pas juridiquement idéale mais pourrait être considérée comme la moins mauvaise des solutions. Elle ne fonctionnera que si d'une part l'exploitant, dans une vision de professionnalisme renouvelé, joue la carte de la transparence, d'autre part l'administration procède à une clarification affichée de ses positions dans un contexte où l'ambiance sociale dans laquelle se traite désormais ce dossier n'assure plus l'indispensable sérénité qui conviendrait à ce genre de projet.

Enfin nous ne saurions trop recommander des liens plus forts entre l'administration nationale (DPPR) et les administrations locales sur des sujets difficiles de ce type afin d'éviter des louvoiements administratifs préjudiciables au traitement serein de ce type de projet industriel pourtant indispensable à la vie économique du pays.

**Jean-Loïc NICOLAZO**



**Philippe HIRTZMAN**



<b>LISTE des PERSONNALITES RENCONTREES</b>
--

**Représentants de l'Etat**

M. Gérard MOISSELIN      Préfet de l'Aisne (en fonction en juillet 2003)  
M. Hervé VANLAER      Ministère de l'écologie et du développement durable / direction  
de la prévention des pollutions et des risques (sous-direction des produits et des déchets)  
M. Philippe DUCROCQ      Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de  
l'environnement (DRIRE) de la région Picardie  
M. Martin GUESPEREAU      DRIRE Picardie – chef de la division "Environnement  
industriel" (en fonction en juillet 2003)  
M. Patrice SAINT-SOLIEUX      DRIRE Picardie - Subdivision de l'Aisne.  
Mme Céline MONTERO      DRIRE Picardie - Division "Environnement industriel"

**Représentants des Communes**

M. Georges DEMOULIN      Maire d'Achery.  
M. Philippe DIEHL      Maire de Brissay-Choigny.  
M. Jean-Claude NIAY      Maire de Mayot.  
M. Michel DEGRANDE      Maire de Vendeuil.  
M. Bernard VERLINDE      Maire de Travouy.  
Mme Janine MACHY      Maire adjointe de La Fère.

**Représentants de la société ARF**

M. Jean-Luc FLAMME      Président du directoire.  
M. Christian POLLIN      Responsable du site de Vendeuil  
M. Renald DUFETEL      Coordinateur "hygiène sécurité environnement"

**Représentants socio-professionnels**

M. Etienne DENIS      Président du Syndicat Professionnel pour le Recyclage et  
l'Élimination des Déchets Industriels (SYPRED)  
M. Alain HEIDELBERGER      Secrétaire Général du SYPRED.

**Représentants des associations de protection de l'environnement**

M. COSSERAT      Vice-Président du Mouvement National de Lutte pour  
l'Environnement.  
M. DELCROIX      Président de l'ALEP 02 (Association de Lutte pour  
l'Environnement en Picardie)  
M. MERLEMONT      membre de l'ALEP 02.

**DIRECTION DE LA PREVENTION DES  
POLLUTIONS ET DES RISQUES**

Paris, le 15 AVR. 2003

Sous-direction des produits et des déchets  
Bureau de la planification et de la gestion des déchets

Affaire suivie par : Hervé VANLAER  
Ligne directe : 01-42-19-15-49  
Fax : 01-42-19-14-68  
E-Mail : herve.vanlaer@environnement.gouv.fr

Réf. : DPPR/SDPD/BPGD/HV n° 001378  
03090hv.doc

**Le directeur de la prévention des  
pollutions et des risques**

à

**Monsieur le chef du service de inspection  
générale de l'environnement.**

**Objet: Etablissements ARF dans l'Aisne.**

**PJ : 6**

Mon attention est régulièrement appelée par des élus, des professionnels du déchet et des mouvements associatifs sur le cas de la société ARF dans l'Aisne. Il est reproché à cette société d'incinérer des déchets industriels spéciaux sans disposer de l'autorisation préfectorale adéquate et de ne pas orienter les résidus obtenus vers des filières de traitement appropriés.

A l'occasion d'un contrôle effectué le 14 novembre 2001, l'inspection des installations classées a constaté que la société n'exerçait pas une activité de production de chaux, pour laquelle elle est titulaire d'une autorisation d'exploiter, mais une activité de destruction de déchets dangereux. Un arrêté de suspension de cette activité a été pris par le préfet le 17 décembre 2001 et annulé par le tribunal administratif d'Amiens le 11 janvier 2002, en tant qu'il suspendait également les activités d'origine de la société.

Par courrier ci-joint en date du 16 décembre 2002 le préfet a rendu compte de la situation.

En sus de éléments figurant dans ce courrier, il convient de signaler que l'enquête publique est actuellement en cours. Par ailleurs, le projet prévoit une création de capacité de destruction importante.

Pour sa part, l'entreprise a, par courriers des 27 décembre 2002 et 18 mars 2003 rejeté les reproches qui lui sont faits. L'entreprise fait notamment état de rejets atmosphériques conformes à

l'arrêté du 10 octobre 1996 relatif à l'incinération et la co-incinération de déchets industriels spéciaux.

Aussi, je vous serais reconnaissant de bien vouloir diligenter une mission d'inspection qui aura notamment pour objectif de :

- réaliser un historique du dossier et des différentes actions entreprises par l'administration.
- déterminer l'activité de l'entreprise, et notamment savoir si elle fabrique réellement un liant hydraulique.
- indiquer les dispositions provisoires à prendre en attendant l'octroi éventuel de l'autorisation.

Vous voudrez bien trouver ci-joint copie des courriers d'élus du département, du MNLE d'un syndicat professionnel ainsi que de l'entreprise sur ce dossier.

**Le directeur de la prévention des pollutions et  
des risques,  
délégué aux risques majeurs**



**Philippe VESSERON**