

## **CONCLUSIONS**

***M. Olivier Fuchs, Rapporteur public***

L'affaire qui vient d'être appelée concerne la ferme dite « des 1000 vaches » dans la Somme. Ce projet de ferme industrielle, porté par la société Côte de la justice, a comme vous le savez rencontré une forte opposition et été largement médiatisé. L'objectif initial de 1 000 vaches n'a jamais été atteint : l'autorisation initiale, délivrée le 1<sup>er</sup> février 2013, n'a ainsi été accordée que pour 500 vaches et une unité de méthanisation de puissance inférieure à ce qu'avait sollicité la société.

Le 16 mars 2015, la société a porté à connaissance du préfet de la Somme son intention de regrouper sur son site d'autres élevages pour atteindre un total de 880 vaches laitières.

Sans qu'aucune décision expresse n'ait été prise par le préfet entretemps, il a été constaté, lors d'une inspection du site le 9 juin, que le cheptel comptait d'ores et déjà 796 vaches.

Le préfet de la Somme, y voyant une méconnaissance de l'arrêté d'autorisation du 1<sup>er</sup> février 2013, a alors mis en demeure la société de respecter cet arrêté. Cet arrêté de mise en demeure du 1<sup>er</sup> juillet 2015 est central au litige : de son sort dépend en effet celui des décisions suivantes, qui sont intervenues en conséquence de son inexécution, à savoir des arrêtés prononçant une amende de 7 800 euros ainsi qu'une astreinte de 780 euros par jour, puis plusieurs titres de perception pour recouvrer les sommes dues.

Par sept demandes distinctes, la société a attaqué ces décisions devant le tribunal administratif d'Amiens, lequel a fait droit à ses demandes. Sur appel de la ministre de la transition écologique, la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce jugement et rejeté les demandes de première instance de la société. La société se pourvoit régulièrement en cassation contre cet arrêt du 19 novembre 2019.

Précisons que le juge des référés du tribunal administratif d'Amiens avait auparavant suspendu l'exécution des différentes décisions attaquées et que, par une décision inédite de votre 6<sup>ème</sup> chambre jugeant seule, vous avez rejeté le pourvoi contre cette ordonnance<sup>1</sup>. La

---

<sup>1</sup> CE, 13 juillet 2016, *Association Novissen et autres*, n° 396670 et 396759.

motivation de celle-ci prend le soin de ne pas préempter le débat de fond en s'appuyant sur l'office spécifique du juge des référés et la distance que revêt votre contrôle de cassation en la matière.

Tout le litige repose sur **la valeur qu'il convient de donner au silence du préfet après que la société a porté à sa connaissance son projet de regroupement d'exploitation.**

1. Cette **procédure consiste à réunir sur une seule installation d'élevage soumise à autorisation l'effectif d'un ou plusieurs autres élevages régulièrement autorisés**, soit du fait d'un arrêt définitif de l'une de ces installations, soit afin de simplement redistribuer les effectifs d'animaux<sup>2</sup>.

Avant de vous la présenter, il faut simplement préciser que vous statuez ici sur un état du droit passé et que la solution que vous apporteriez en ce qui concerne l'autorisation environnementale serait différente.

La procédure, alors prévue par le I de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, s'engage lorsqu'est porté à la connaissance du préfet le projet de regroupement envisagé ainsi que ses caractéristiques<sup>3</sup>. Ce porté à connaissance a pour rôle de mettre en mesure le préfet d'apprécier si le projet emporte des modifications substantielles de l'installation, ce qu'il fait au regard d'un jeu de conditions qui sont fixées au II du même article ainsi qu'à l'article R. 521-33 du même code, auquel il est renvoyé.

Selon la réponse apportée à cette question, une alternative est alors ouverte : si, après avis de l'inspection des installations classées, le préfet estime que des modifications substantielles sont apportées, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation, laquelle est soumise aux mêmes formalités que la demande initiale.

Si en revanche le préfet ne constate pas de modifications substantielles, le texte indique qu'il « accorde son autorisation dans les formes prévues à l'article R. 512-31 du même code ». Nous croyons qu'il convient de déduire de ce texte que le préfet doit normalement prendre une décision expresse. Certes, l'article R. 512-31 auquel il est renvoyé fait naître une ambiguïté car il dispose que le préfet a la possibilité de prendre des arrêtés complémentaires. Vous savez toutefois que cette possibilité est de fait une obligation dès lors que les circonstances le justifient. Et nous interprétons l'article R. 515-53 comme énonçant que le regroupement d'exploitations constitue précisément une circonstance dans laquelle il appartient au préfet, même si les prescriptions de fonctionnement de l'installation demeurent les mêmes, de prendre une décision expresse autorisant ce regroupement.

2. En l'espèce, vous l'avez compris, après le porté à connaissance le 16 mars 2015, le préfet n'a pas pris de décision expresse. La société fait néanmoins valoir qu'elle peut se prévaloir d'une autorisation tacite, précisément en raison du silence de l'administration. Le litige vous

---

<sup>2</sup> Voir l'article R. 515-52 du code de l'environnement alors applicable.

<sup>3</sup> Voir l'article R. 515-54 du code de l'environnement alors applicable.

invite donc à **concilier le droit des installations classées avec le régime général applicable en matière de silence gardé par l'administration**, sous l'empire de la loi du 12 avril 2000<sup>4</sup>, le code des relations entre le public et l'administration n'étant pas encore applicable.

Tel que réécrit par la loi du 12 novembre 2013<sup>5</sup>, l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 affirme en son I le principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut acceptation. Le I de ce même article prévoit quatre cas dans lesquels, de plein droit, le silence continuera à valoir décision de rejet, notamment lorsqu'une décision implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle ou encore la sauvegarde de l'ordre public. Le II de ce même article permet au pouvoir réglementaire soit de déroger au nouveau principe eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration, soit du moins de fixer un délai différent de deux mois lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie.

Plusieurs décrets ont été pris pour l'application de ce II<sup>6</sup>. Parmi les exceptions retenues se trouvent des cas proches de celui qui vous est soumis, par exemple les modifications des prescriptions applicables à l'installation soumise à déclaration sur demande de l'exploitant au sens de l'article R. 512-52 du code de l'environnement, mais il n'est pas fait mention de l'article en cause. Des exceptions plus générales sont également mentionnées, par exemple les autorisations de projet soumis à étude d'impact environnemental<sup>7</sup>.

3. Une première question se pose, qui est de savoir **si la procédure du « porté à connaissance » au sens de l'article R. 515-53 du code de l'environnement constitue une demande au sens de la loi du 12 avril 2000**, faute de quoi celle-ci ne pourrait être applicable au litige.

Nous rejoignons Suzanne Von Coester dans ses conclusions sur la décision de cassation de référé relative à la même affaire pour penser qu'il n'y a rien d'évident à suivre la position de la ministre qui soutient que ce porté à connaissance ne constitue pas une demande au sens de la loi du 12 avril 2000.

Si l'on prend la seconde branche de l'alternative, il paraît assez évident que le porté à connaissance doit être regardée comme une demande. En effet, lorsque le préfet estime qu'il n'y a pas de modifications substantielles au projet, il prend une décision à la suite de ce porté à connaissance sans que l'exploitant ait à déposer de nouvelle demande. La question est moins évidente pour l'autre branche de l'alternative : en effet, en cas de modification substantielle, le texte impose de ressaisir l'administration d'une nouvelle demande d'autorisation. Il pourrait donc, dans cette hypothèse, être considéré que le porté à connaissance ne vaut qu'information de l'administration permettant, *in fine*, le dépôt d'une demande en bonne et

<sup>4</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>5</sup> Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

<sup>6</sup> Voir notamment, en ce qui concerne le ministère de l'écologie, les décrets n°2014-1271 à n°2014-1273.

<sup>7</sup> Dans les deux cas, ces exceptions relèvent alors du décret n°2014-1273.

due forme. Une telle analyse conduirait toutefois à faire du porté à connaissance une sorte de Janus juridique, qui selon la branche de l'alternative qui est finalement retenue peut ou non être regardé comme une demande au sens de la loi du 12 avril 2000. Outre la complexité qui en résulterait, la difficulté est bien entendu qu'au moment où s'effectue le porté à connaissance, il n'est pas possible de savoir quelle en sera l'issue. Pour que le système fonctionne, il faudrait donc que l'existence précède l'essence, c'est-à-dire savoir ce sur quoi débouche le porté à connaissance pour pouvoir en dégager la nature, ce qui n'est pas une solution aisée.

Pour cette raison, **nous vous proposons de dire que le porté à connaissance de l'article R. 515-53 du code de l'environnement remplit les conditions d'une demande au sens de la loi du 12 avril 2000, sans distinguer en fonction de l'existence ou non de modifications substantielles.**

4. Les conséquences de cette qualification seront toutefois sans grande incidence pratique si, comme nous allons vous le proposer, vous considérez que **l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 n'est pas applicable à la procédure de regroupement d'exploitations.**

4.1. Certes, **il est possible d'hésiter sur cette solution.** Ne pas tirer de conséquences de l'absence de réponse dans le délai laissé à l'administration est précisément ce que le législateur a voulu éviter, car elle conduit évidemment à laisser le demandeur dans l'embarras du fait de l'inaction de l'administration. En outre, l'administration n'est pas sans corde de rappel en matière d'ICPE : à défaut de répondre dans le délai, elle dispose toujours de la possibilité d'imposer au cours de la vie de l'exploitation des prescriptions complémentaires si celles-ci sont nécessaires, voire de remettre en cause l'autorisation initiale si les conditions ne sont plus remplies pour que l'exploitation ne porte pas atteinte aux intérêts énoncés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Enfin, comme nous allons le voir, il n'est pas forcément évident de trouver un fondement adéquat permettant de soustraire le dispositif au principe silence vaut acceptation.

Le sens de la solution dégagée par la cour administrative d'appel nous paraît toutefois devoir être confirmé au regard des spécificités de la police des installations classées. Celle-ci est notamment caractérisée par la protection d'intérêts spécifiques, en particulier tenant à la santé publique et à l'environnement, et au regard de ces intérêts vous êtes réticents à faire naître du silence de l'administration des décisions tacites d'acceptation. Cette police est également caractérisée par un dialogue suivi entre l'exploitant et l'administration, lequel s'accorde mal là encore avec la naissance de décision tacites.

Nous croyons ainsi qu'il est à la fois **juridiquement fondé et plus opportun de confirmer la solution retenue par la cour**, laquelle est en outre aujourd'hui acquise dans le cadre de l'autorisation environnementale. Nous hésitons, en revanche, sur le fondement à retenir pour ce faire.

4.1. La première solution consisterait à **vous fonder sur le caractère spécifique de la procédure existante pour en déduire l'inapplicabilité de l'article 21 de la loi du 12 avril**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**2000**, en suivant ainsi le chemin tracé par votre décision CE, Section, 9 juin 1995, *Epoux T...*, n°127763, au Recueil. Cette décision a mis fin à un courant de jurisprudence solidement implanté, et encore rappelé par une décision CE, 29 avril 1981, *Société des carrières de Saint-Nabor*, n°12800, au Recueil, selon lequel l'expiration du délai fixé au préfet pour statuer sur une demande d'autorisation ICPE conduit au dessaisissement de celui-ci, lequel ne peut plus se prononcer par une décision expresse sur cette demande. Comme l'énonçait le président Franc dans ses conclusions, il ne peut en effet pas y avoir en matière d'ICPE d'autorisations tacites, ne serait-ce que parce que toute autorisation initiale doit *a minima* contenir des prescriptions.

Compte tenu des inconvénients de la solution *Saint-Nabor*, qui conduisait concrètement à devoir reprendre la procédure depuis le début, votre décision de 1995 juge deux choses. La première est que « l'expiration de ce délai ne fait pas naître de décision implicite » : le postulat est fort, puisque la Section ne s'est pas contentée d'indiquer qu'aucune autorisation tacite ne peut naître, mais qu'aucune décision tacite ne peut être prise, y compris de rejet. Le second point jugé par la décision *T...* est que l'absence de réponse « ne dessaisit pas l'autorité administrative, qui reste tenue de statuer sur la demande d'autorisation d'ouverture d'installation classée qui lui a été présentée ».

Vous avez tiré la conclusion logique de ce raisonnement, au regard de la loi du 12 avril 2000, en jugeant, dans une décision CE, 9 octobre 2017, *Société Les carrières de Mougin*, n° 397199, aux Tables sur un autre point, que la demande d'autorisation d'ouverture d'installation classée est « régie par des dispositions spéciales qui impliquent que soient prises des décisions expresses et que, par suite, elles n'entrent pas dans le champ de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 ». Pour reprendre une formule de Suzanne Von Coester dans ses conclusions sur cette décision, cette solution, « loin d'ignorer la loi, préserve la spécificité de la police des installations classées », spécificité qui découle, comme vous le savez, à la fois des objectifs de protection de la santé publique et de l'environnement que poursuit cette police et du dialogue permanent qu'elle promeut entre l'autorité administrative et l'exploitant.

Ajoutons que vous avez déjà pu, dans d'autres domaines, vous fonder sur le caractère spécifique de la procédure existante pour en déduire l'inapplicabilité de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 – cela a été le cas, par exemple, en ce qui concerne la procédure de placement en disponibilité des magistrats (voyez CE, 30 décembre 2011, *Heintz*, n°335838, aux Tables) ou encore la délivrance des brevets d'invention (voyez CE, 30 décembre 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI) et autres*, n° 386805, au Recueil).

**Pourriez-vous déployer un même raisonnement, à ce stade limité à la procédure d'autorisation initiale, à celle de regroupement d'exploitations ?** C'est en tout cas la solution proposée par le rapporteur public à la cour dans ses conclusions sur l'arrêt attaqué.

Il est vrai qu'**une telle extension a pour elle des arguments forts**. On voit mal, d'abord, comment la procédure pourrait déboucher sur une décision implicite et, à tout le moins, sur une décision implicite d'acceptation : soit les modifications sont substantielles et le préfet

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande ; soit elles ne le sont pas et le préfet doit prendre une décision autorisant le regroupement, avec les prescriptions qui s'imposent. La police des ICPE, ensuite, prend racine dans un substrat technique et suppose un dialogue itératif suivi entre l'exploitant et l'autorité administrative qui rend délicat l'intervention non de décisions implicites, mais d'autorisations implicites. Enfin, une telle solution aurait le mérite de trouver un ancrage dans la décision de 1995, laquelle est connue et acceptée des exploitants comme de l'administration, et elle vous conduirait à adopter une solution simple pour un litige dont nous vous avons déjà dit le caractère historique. Elle a, pour cela, notre préférence. Elle pourrait être adaptée à la marge en énonçant, comme dans le précédent *Heintz* précité, qu'aucune décision implicite d'acceptation n'est susceptible de naître au regard de la procédure spécifique existante.

Nous ne vous cacherons pas, toutefois, que **cette solution s'apparente par certains aspects à une cote mal taillée**. Le principal inconvénient tient à ce qu'une telle extension conduirait à faire tomber plusieurs décisions d'autorisations en matière d'ICPE en dehors du champ de l'article 21 de la loi DCRA, sans que cela n'emporte toutefois la même solution pour les autres types de décision, par exemple de non-opposition à déclaration<sup>8</sup>. Or, comme cela est rappelé dans le rapport du Conseil d'Etat sur le principe silence vaut acceptation, c'est une interprétation stricte des exceptions à ce principe qui doit être recherchée, compte tenu des objectifs poursuivis par la loi. Et les décrets précisant les décisions qui, par exception, échappent au principe silence vaut acceptation, font mention de certaines décisions d'autorisation au titre de la police des ICPE, mais pas de la procédure en cause. Enfin, ajoutons que si la solution *T...* se conçoit bien pour les autorisations initiales, elle est moins évidente pour des autorisations de moindre portée comme celles de regroupement d'exploitations.

#### **4.2. Vous pourriez alors vouloir fonder autrement l'inapplicabilité de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000.**

**4.2.1. Une solution originale pourrait d'abord vous conduire à exploiter l'exception au principe silence vaut acceptation prévue au I de l'article 21 de la loi tirée de l'incompatibilité avec des principes constitutionnels.** La protection de la santé comme la protection de l'environnement, « patrimoine commun des êtres humains » selon la Charte de l'environnement et le Conseil constitutionnel<sup>9</sup>, constituent des objectifs de valeur constitutionnelle. Par analogie, vous avez jugé dans une décision CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*, n°189191, au Recueil qu'au regard de la protection constitutionnelle dont bénéficie le domaine public, le pouvoir réglementaire ne pouvait légalement instaurer un régime d'autorisation tacite d'occupation de celui-ci.

Nous craindrions toutefois, en vous proposant d'emprunter cette voie, d'ouvrir très largement une porte qui à ce stade ne l'a été qu'avec beaucoup de précautions. En outre, nous croyons

---

<sup>8</sup> Voir CE, 1<sup>er</sup> juillet 1987, *H...*, n°69948, au Recueil.

<sup>9</sup> Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.



que la décision que nous venons de citer vient *in fine* au soutien de la solution principale que nous vous proposons. Vous y avez en effet énoncé que le mécanisme des décisions tacites d'acceptation fait « notamment obstacle à ce que soient, le cas échéant, précisées les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie », raisonnement qui est assez proche finalement de celui qui sous-tend votre décision T...

4.2.2. Une autre voie alternative pourrait être empruntée, consistant à **rechercher dans les décrets pris au titre du II de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 une exception à laquelle rattacher la procédure en cause.**

Il nous semble que le fondement le plus solide serait alors celui tiré **des autorisations de projets soumis à étude d'impact**, lesquelles, en vertu du décret n°2014-1273 alors applicable, ne sont pas soumises au respect du principe selon lequel le silence vaut acceptation. En effet, en vertu du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable en l'espèce, les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation relèvent des projets qui font l'objet d'une étude d'impact au titre de l'article L. 122-1. Dans l'hypothèse, donc, où la procédure de porter à connaissance conduit à des modifications substantielles, le préfet est conduit à inviter l'exploitant à déposer une nouvelle autorisation, laquelle fera l'objet d'une étude d'impact. Ajoutons, par ailleurs, que le II de l'article L. 123-2 du même code précise que lorsqu'un projet mentionné au I doit faire l'objet d'une enquête publique, ce qui est le cas des projets devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1, et qu'il est subordonné à une autorisation administrative, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite.

Cette solution conduit également à reconnaître l'inapplicabilité de l'article 21 de la loi DCRA. Elle présente l'avantage de prendre appui sur les textes érigeant les exceptions à cette loi. Elle n'est toutefois pas sans inconvénient. Le principal est qu'elle ne s'appuie que sur l'une de deux branches de l'alternative ouverte par le porté à connaissance, puisque en l'absence de modifications substantielles, le regroupement d'exploitations ne fera pas l'objet d'une étude d'impact. En outre, cette solution résulte d'une forme de translation d'une exigence pesant sur la nouvelle demande d'autorisation du fait de l'existence de modifications substantielles, à laquelle elle pourrait être limitée, vers le porté à connaissance. Or c'est précisément dans cette branche que les deux procédures sont les plus distinctes, puisque l'octroi d'une nouvelle autorisation suppose une nouvelle demande.

Nous vous avons dit notre préférence pour un raisonnement fondé sur la ligne jurisprudentielle incarnée par votre décision de Section de 1995 mais, quelle que soit le fondement que vous retiendrez, vous pourrez si vous suivez le sens de la solution que ne vous proposons écarter le moyen d'erreur de droit.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi, y compris des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*