

N° 380344
Société TOP et autre

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 13 janvier 2016
Lecture du 3 février 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Quels sont les effets de la décision du juge pénal relaxant l'exploitant d'infractions à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sur la légalité des sanctions administratives prises à titre préventive à raison des mêmes faits. C'est la question qui vous est soumise.

II. La société TOP exerce une activité de négoce de produits phytosanitaires à usage agricole dont le stockage relève du régime des ICPE. Son installation, située sur le territoire de la commune de Villers-Bretonneux (Somme), bénéficiait du régime de l'antériorité pour l'activité de stockage de produits relevant des rubriques 1111, 1150 et 1155 de la nomenclature des installations classées.

Le 26 novembre 2002, dans le cadre d'une enquête judiciaire portant sur un trafic de produits toxiques non autorisés, le site exploité par la société a fait l'objet d'une perquisition et son représentant légal, M. B..., a été placé en garde à vue. Deux jours plus tard, après que le site ait été inspecté par les services de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), le préfet a pris un arrêté du 28 novembre suspendant l'exploitation de l'installation et la mettant en demeure de déposer un dossier de demande d'autorisation pour certaines activités non couvertes par son autorisation et d'évacuer les produits dangereux présents sur le site. Quatre autres arrêtés, pris les 31 janvier, 8 avril, 11 juillet et 22 juillet 2003, ont imposé d'autres mesures¹.

La procédure pénale engagée à l'encontre de la société et de son représentant légal a abouti à un arrêt de la cour d'appel d'Amiens du 4 mai 2005 qui, infirmant la solution des premiers juges², a relaxé la société et son dirigeant du chef d'infraction d'exploitation d'une installation classée sans l'autorisation administrative requise.

La société TOP et M. B... ont saisi le tribunal administratif d'Amiens d'une demande tendant à la condamnation de l'État à leur verser la somme de 4.350.000 € à raison de

¹ Le préfet a imposé à la société, par un arrêté du 31 janvier 2003, la réalisation d'une étude simplifiée des risques ; par un arrêté du 8 avril 2003, annulé pour défaut de motivation par un jugement définitif du tribunal administratif d'Amiens du 11 juillet 2006 (n° 0301280), des travaux de mise aux normes,; par un arrêté du 22 juillet 2003, des prescriptions complémentaires en vue de la gestion et de l'élimination de produits périmés placés sous scellés judiciaires

² Décision du tribunal correctionnel d'Amiens du 10 juin 2003 condamnant la société et son dirigeant.

l'illégalité des mesures administratives prises au titre de la police ICPE. Le tribunal a rejeté leur demande, solution confirmée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 6 mars 2014, attaqué devant vous.

III. La cour a écarté le moyen tiré de ce que l'arrêté du préfet a méconnu l'autorité de la chose jugée par la cour d'appel d'Amiens en jugeant que la légalité des arrêtés préfectoraux pris à l'encontre de la société n'était pas subordonnée à la condition que les faits qui leur servent de fondement constituent une infraction pénale. Il est soutenu qu'elle a ainsi commis une erreur de droit.

En principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'autorité administrative qu'en ce qui concerne les constatations de faits qui sont le soutien nécessaire de la décision rendue par le juge répressif : voyez Section, 12 juillet 1929, Vesin, au Rec. 716, conclusions R. Latournerie ; 21 novembre 1958, Ville de Briare, au Rec. 577 ; Ass. 29 novembre 1999, W..., n° 179624, au Rec. p. 368 ; ou encore Section, 28 juillet 2000, Préfet de Police c/ D..., n° 210367, au Rec. p. 340.

Par exception, l'autorité de la chose jugée au pénal s'étend à l'appréciation et à la qualification des faits retenues par le juge répressif « lorsque la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale » : c'est ce qu'affirme la décision d'assemblée Ministre de l'Intérieur c/ D... du 8 janvier 1971 (n° 77800, au Rec. p. 19, AJDA 1971.297, concl. J. Théry), principe qu'elle applique à la décision administrative de fermeture d'un débit de boissons qui peut être légalement ordonnée à la suite d'infractions aux lois et règlements régissant ces établissements. Votre décision SCI Foncière Cannes-Bénéfiat du 3 janvier 1975 (n° 93525, au Rec. p. 1, cc. Pdt Labetoulle) applique une même solution aux arrêtés interruptifs de travaux que le maire peut ordonner en application de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme dès lors qu'a été dressé un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4, notamment le fait d'exécuter des travaux sans l'autorisation d'urbanisme requise ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée.

III. Cette ligne de jurisprudence ne nous paraît pas devoir être appliquée aux sanctions administratives prises en application de l'ancien article L. 514-2 du code de l'environnement, « lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise » par la législation ICPE. Cet article permet au préfet de mettre l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé et, le cas échéant, de suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation.

La condition légale de la mesure réside donc dans la situation de l'exploitation et non dans la qualification pénale de cette situation.

Et c'est bien le sens dans lequel votre jurisprudence est engagée au vu de votre décision Société « la Quinoléine et ses dérivés » du 24 mars 1978 (n° 01291, au Recueil). Elle juge que la décision du juge pénal qui relaxe l'exploitant du délit d'exploitation sans l'autorisation requise ne fait pas obstacle à ce que le préfet use de ses pouvoirs permettant d'imposer à l'exploitant des mesures, en l'espèce d'enquête, en présence de nuisances se rattachant à l'exploitation. Et elle relève par un « d'ailleurs » que la décision du juge pénal ne

s'impose aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait retenues par le juge répressif.

IV. On peut certes s'interroger sur le bien fondé de la solution lorsque l'état de fait qui justifie la mesure administrative, ici l'absence de l'autorisation requise, est précisément celui qui fait l'objet d'une incrimination : l'article L. 514-9 soumet ainsi à une peine d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait d'exploiter une installation sans l'autorisation requise. Le même état de fait sert donc de fondement à la mesure administrative et à la peine répressive. Par une forme de transitivité, on pourrait en déduire que la qualification retenue par le juge répressive sur la réalité du délit s'impose alors à l'autorité administrative.

Mais vous vous êtes bien gardés de confondre le fait et sa qualification pénale.

Pour reprendre la formule utilisée par Nicolas Boulouis dans ses conclusions sur la décision du 21 septembre 2011, Ministre de la défense c/ M. M... (n° 349222, aux T.), « l'identité des termes ne suffit pas à créer le lien de subordination », comme l'illustre la décision qui, pour le fait de désertion, juge que la légalité de la sanction disciplinaire n'est pas subordonnée à la condition que les faits sur lesquels elle est fondée correspondent à l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction pénale par ailleurs prévue par les textes.

Cette solution s'explique par la différence de finalité des procédures : la mesure administrative est prise à titre préventif. Elle s'inscrit dans un contexte où, au vu des éléments dont il dispose, le préfet doit apprécier les risques que l'exploitation visée fait peser sur les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, notamment la santé, la sécurité, la salubrité publiques et la protection de la nature. La décision pénale intervient à titre répressif, elle sanctionne des faits établis, le doute sur leur réalité profitant à la personne poursuivie ce qui justifie d'ailleurs que l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'attache pas aux motifs d'un jugement de relaxe (Section, 11 mai 1956, C..., au Rec. ; 5 mai 1986, Z..., n° 51149, aux T. ; 11 mars 1987, Office national de l'immigration, n° 53984, au Rec. ; Section, 28 juillet 1999, GIE Mumm-Perrier-Jouet, n° 188973, au Rec.).

Les autorités administrative et judiciaire, qui n'interviennent pas dans le même contexte et la même temporalité par rapport aux faits en cause, ne portent donc pas, au surplus, une appréciation de même nature : faisant usage de son pouvoir d'appréciation soumis au plein contrôle du juge administratif, la première se détermine, lorsqu'elle suspend l'exploitation, au vu d'un risque tandis que la seconde recherche une certitude de nature à justifier la peine répressive.

C'est bien la raison pour laquelle la loi du 2 août 1961 a modifié l'article 36 de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes en supprimant l'intervention du juge pénal dans la phase préalable aux sanctions pénales, pour instituer un régime de sanction administrative plus adapté à la préoccupation de sauvegarde préventive de l'ordre public environnemental, régime repris aux articles 23 et 24 de la loi du 19 juillet 1976 relatives aux ICPE, devenus articles L. 514-1 et L. 514-2 du code de l'environnement, puis articles L. 171-7 et L. 171-8 à compter du 1er juillet 2013. L'indépendance des procédures administrative et judiciaire est d'ailleurs mieux marquée par le nouveau texte de l'article L. 171-7 qui précise désormais que les mesures de suspension

peuvent être prises par l'administration « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées ».

Le législateur a également prévu une articulation entre les deux phases, en incriminant, à l'article L. 514-11 du code de l'environnement, le fait de poursuivre l'exploitation d'une installation classée sans se conformer aux mesures administratives qui peuvent être prises en application des articles L. 512-1 et suivants. Et vous avez jugé que, dans une telle circonstance, la légalité de la mesure administrative prise préalablement à la survenance éventuelle d'une infraction pénale n'est pas subordonnée à la condition que les faits sur lesquels elle est fondée forment ensuite l'un des éléments constitutifs d'une telle infraction : voyez 27 juillet 2005, Ministre de la santé c/ M. G..., n° 259111, au Rec. p. 348, s'agissant de l'application de l'article L. 43 du code de la santé publique qui interdit de louer ou prêter à fin d'habitation des caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur.

Vous pourrez donc ne pas retenir le moyen d'erreur de droit.

V. Vous pourrez écarter sans grande difficulté le second moyen de cassation, tiré de ce que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de qualification juridique en considérant que les services préfectoraux n'ont pas commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat en faisant à la presse des déclarations sur la situation de l'entreprise.

Est en cause la conférence de presse organisée le 28 novembre 2002 par la préfecture au cours de laquelle a été révélée la découverte de « plus de 400 tonnes d'engrais dangereux » dont « certains potentiellement explosifs » et que l'installation « aurait dû être recensée dans la catégorie Seveso compte tenu de la dangerosité de son activité » (cf. Dépêche AFP du 29 novembre 2002).

S'il est vrai que ces informations ont été en partie démenties plus tard, s'agissant notamment des volumes stockés et des risques d'explosion, la cour a relevé que ces déclarations publiques tendaient à informer et à rassurer la population locale au sein de laquelle s'exprimait une inquiétude liée notamment aux informations faisant état de l'existence d'un réseau de distribution illégale de produits phytosanitaires, objet d'une enquête pénale, que la presse nationale et locale avait largement relayées. La cour estime ensuite qu'il résulte de l'instruction qu'aucun des propos tenus par les représentants de l'Etat ne peut être regardé comme ayant présenté un caractère excessif, ou ayant reposé sur la violation d'un secret protégé par la loi ou encore comme ayant préjugé de l'issue de la procédure pénale, même s'ils ont pu comporter des éléments qui se sont révélés erronés ou imprécis, ces erreurs ou imprécisions ne suffisant pas, en l'espèce, à caractériser une atteinte à l'image de la société ou de ses dirigeants.

Vous ne pourrez y voir une erreur de qualification juridique sur ces points.

Vous pourrez rejeter le pourvoi, y compris les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.