

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. La présente affaire vous amènera à préciser l'office du préfet dans sa mission de contrôle des centres de contrôle technique des véhicules. Elle est relative à un centre de contrôle technique de poids lourds, le centre de la société ICTA à Roanne, qui a été agréé par le préfet en 2005 mais dont la certification délivrée par le COFRAC, pourtant requise par les textes, a expiré en 2009. Un centre de contrôle des poids lourds concurrent, la société Vivauto PL, s'en est plaint au préfet, par une première lettre du 18 janvier 2012, et lui a demandé de faire usage de ses pouvoirs de police, puis a attaqué au tribunal administratif le refus implicite opposé à sa demande. La démarche était pR...blement autant guidée par un souci de sécurité des usagers des routes que par des considérations concurrentielles et économiques. Il y a eu un débat devant les juges du fond sur l'intérêt pour agir de la société. Ce point n'est plus contesté devant vous, et il ne nous semble pas possible de faire une substitution de motifs en l'état du dossier.

Devant le tribunal puis la cour, le préfet a expliqué les motifs de sa décision de ne pas réagir à la plainte de Vivauto PL. Le préfet a indiqué avoir réalisé une visite de surveillance du centre deux ans plus tôt, en septembre 2010 : il a précisé avoir effectivement constaté à ce moment-là que le centre ne disposait plus de l'accréditation, et engagé une procédure. Le préfet a transmis le PV de la réunion contradictoire organisée en 2010 pour demander au centre de renouveler son accréditation. La lecture du PV est assez instructive, puisque le directeur du centre y confirme qu'il n'a plus l'accréditation et a indiqué que, pour l'instant, il n'entendait « *engager aucune démarche avec le COFRAC dans le but de remédier à cet état de fait* ». Pour justifier sa position, le directeur du centre avançait des arguments juridiques. La certification est pourtant rendue obligatoire par l'article 22 de l'arrêté du 27 juillet 2004 relatif au contrôle technique des véhicules lourds, qui indique expressément que les centres de contrôle technique « *ne conservent le bénéfice de leur agrément et ne poursuivent leur activité que si [ils] justifient d'une accréditation suivant la norme NF EN ISO/CEI 17020 : 2012 « contrôle des véhicules lourds », par le COFRAC ou par un organisme accréditeur signataire de l'accord multilatéral de l'European Coopération for Accréditation* ». Mais le directeur du centre développait une théorie fournie pour soutenir que l'arrêté était entaché d'incompétence.

Cette argumentation a peut-être impressionné le préfet, qui n'a pas pris de mesure de suspension ou de retrait d'agrément. Si l'exigence d'accréditation est illégale ou inconvencionnelle, le préfet est en effet tenu de ne pas l'appliquer (CE, sect., 14 novembre 1958, Sieur P..., n° 35399, Rec.). Mais ce n'est pas ce qu'il a soutenu devant le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel. Le préfet a indiqué qu'il n'avait pas l'obligation de suspendre ou retirer l'agrément lorsqu'une prescription réglementaire n'est plus remplie : il dispose selon lui d'un « *pouvoir d'appréciation* » pour déterminer si cette mesure est opportune. Or le préfet a indiqué que la visite de 2010 avait confirmé que le centre avait perdu son accréditation mais qu'il n'y avait pas non plus de « *dysfonctionnement majeur* ». Le tribunal puis la cour ont suivi l'argumentation du préfet, en jugeant que l'administration n'a pas l'obligation de mettre en œuvre une procédure de suspension ou de retrait d'agrément lorsque l'organisme ne dispose plus de l'accréditation requise et que son appréciation est soumise à un contrôle restreint. Ils ont estimé que, dès lors qu'aucun dysfonctionnement n'avait été repéré et en raison de « circonstances économiques et sociales locales », il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation.

Le pourvoi soutient qu'il y a une erreur de droit à avoir jugé que, lorsqu'un centre de contrôle des poids lourds ne dispose plus de l'accréditation requise, le préfet n'est pas tenu de mettre en œuvre une procédure qui, faute de régularisation, entraîne au moins une suspension, sinon un retrait, de l'agrément. Le moyen est formulé en employant, comme la cour, le terme de « compétence liée » du préfet. Ce terme présente toutefois une fâcheuse ambiguïté puisqu'il peut soit signifier simplement que le préfet a l'obligation d'agir, même si cela peut requérir de sa part d'apprécier des critères peu objectivables : c'est le sens que lui donnait la doctrine classique du début du siècle, notamment à compter d'une étude du professeur Michoud de 1914 (Revue générale d'administration, 1914, t. 3, p. 5 ; 1915, t. 1, p. 227), en l'opposant aux situation de pouvoir discrétionnaire et de choix d'opportunité ; soit désigner le cas particulier où l'obligation d'agir de l'administration ne requiert aucune appréciation factuelle, résulte d'un simple constat factuel indubitable, ce dont le juge tire une inopérance de tous les autres moyens : c'est le sens contentieux que vous lui donnez depuis la décision de section M. M... (CE, 3 février 1999, M. M..., n° 149722, Rec.). Cette dernière forme de compétence liée est parfois désignée par la doctrine comme la *compétence ligotée*. En l'espèce, quoiqu'on puisse également soutenir que le point de savoir si la société dispose ou non d'une accréditation est purement factuel et ne requiert du préfet aucune qualification juridique délicate, l'essence du moyen se situe sur le premier terrain : ce que soutient Vivauto c'est que le préfet est obligé d'agir, en initiant une procédure qui aboutira soit à la régularisation, soit au retrait ou à la suspension de l'agrément.

Pour répondre à cette question, il nous faut d'abord vous présenter les dispositions applicables au contrôle technique des poids lourds, puis la jurisprudence en matière d'obligation de l'administration à prendre une mesure de police.

2. Le contrôle technique des véhicules est assuré, en vertu de l'article L. 323-1 du code de la route, soit par les services de l'Etat, soit par des contrôleurs agréés par l'Etat. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2004-568 du 11 juin 2004, le contrôle technique des poids lourds est désormais assuré par des centres de contrôle technique privés, qui sont agréés par le préfet (art. R. 323-14 du code de la route) et qui sont eux-mêmes contrôlés, en pratique, par les services des DREAL. Lorsqu'une société comprend un grand nombre de centres de contrôle

répartis sur le territoire, elle peut se faire agréée comme réseau de contrôle par le ministre chargé des transports (art. R. 323-8 du code de la route). Enfin, l'article R. 323-18 du code de la route prévoit un agrément des contrôleurs eux-mêmes, en tant que professionnels habilités à tester la sécurité d'un véhicule (art. R. 323-18). Il existe donc trois niveaux d'agréments, auquel on peut ajouter le fait que le préfet agréé aussi les organismes qui audient les centres de contrôles techniques. A chaque fois, les textes réglementaires prévoient que l'agrément peut être suspendu ou retiré. C'est d'ailleurs un pouvoir qui existe sans texte : à partir du moment où un régime d'autorisation préalable est institué, l'administration compétente pour délivrer l'autorisation est compétente pour y mettre fin si les conditions posées à son maintien ne sont plus remplies (v. par ex. CE, 6 décembre 2012, Pfeiffer, n° 348922, T.). Un tel acte présente la nature d'une mesure de police, dont l'objet principal n'est pas de sanctionner, mais de préserver les intérêts que le régime d'autorisation préalable cherche à protéger, en l'espèce la sécurité automobile. En revanche, une même mesure peut également être prise à titre de sanction : elle doit dans ce cas avoir été prévue par un texte.

En l'espèce, le IV de l'article R. 323-14 du code de la route prévoit explicitement que l'agrément peut être suspendu ou retiré « *si les conditions de bon fonctionnement des installations ou si les prescriptions qui leur sont imposées par la présente section ne sont plus respectées* ». Le décret renvoie à un arrêté du ministre chargé des transports le soin de définir le détail des obligations que doivent remplir ces centres : il s'agit de l'arrêté du 27 juillet 2004 qui, comme nous vous le disions, a posé l'exigence de certification. La cour n'a pas eu à prendre position sur sa légalité mais rappelons au passage que, contrairement à ce que soutenait le directeur du centre, ce type de norme est fréquemment rendu obligatoire par des arrêtés, ainsi que le prévoit le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation. L'article 17 de ce décret dispose que les arrêtés rendant obligatoire le respect d'une norme homologuée par l'AFNOR dans un domaine professionnel sont interministériels, signés par le ministre de l'industrie et le ou les autres ministres intéressés. Or ce n'est pas le cas de l'arrêté du 27 juillet 2004, qui est signé par le seul ministre chargé des transports. Ce vice d'incompétence, qui rendrait l'arrêté inapplicable, serait d'ordre public. Cela dit, l'arrêté ne nous semble pas entaché d'incompétence, dès lors que les dispositions des articles R. 323-13 et 21 du code de la route renvoient largement au seul ministre chargé des transports la définition des conditions que doivent respecter ces centres de contrôles techniques pour fonctionner. Ces articles, de niveau décretaal, nous semblent donc déroger sur ce point à l'article 27 du décret du 16 juin 2009 : c'est là un raisonnement classique, que vous avez déjà retenu plusieurs fois (v. par ex. CE, 10 février 2016, FNME-CGT, n° 383756, Rec.). En l'état du dossier, l'exigence posée par l'arrêté du 27 juillet 2004 selon laquelle un centre de contrôle technique de poids lourds ne peut fonctionner que s'il est certifié conforme à la norme technique ISO pertinente nous semble donc applicable.

3. Qu'en est-il maintenant de l'office du préfet ? Il est certain qu'il peut suspendre l'agrément au terme d'une procédure contradictoire, sauf à ce que la certification ait été recouvrée avant le terme de la procédure. Il est tout aussi certain que, s'il envisage cette mesure, il ne peut le faire qu'au terme d'une procédure contradictoire, ainsi que cela résulte de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, dont les exigences sont réitérées à l'article R. 323-14 du code de la route. Cette procédure a été organisée précisément par l'article 25 de l'arrêté du 27 avril 2004, qui prévoit un avertissement écrit, qui correspond, même si le terme n'y figure pas, à une forme de « mise en demeure », selon le vocabulaire

classique de ce type de procédure, suivi d'un délai d'un mois pour se justifier ou se mettre en conformité. Si à l'issue du délai d'un mois et après réception des éventuelles observations du centre, le préfet envisage toujours la suspension ou le retrait de l'agrément, l'organisation d'une réunion contradictoire est obligatoire. Le préfet prend sa décision ensuite.

Le préfet est-il tenu d'engager cette procédure lorsqu'il constate que le centre ne remplit plus les obligations fixées par l'arrêté du 27 avril 2004 ?

Une considération ne nous arrête pas pour trancher la question, personnellement : le fait que l'article R. 323-14 du code de la route dispose que l'agrément « peut » être suspendu ou retiré. Le mot *pouvoir*, vous le savez, présente toujours, en matière de légistique, une fâcheuse ambiguïté dans les textes normatifs puisqu'il peut soit désigner une véritable *faculté*, dont l'usage est discrétionnaire, et qui s'oppose à alors au *devoir*, traduit en légistique par un simple présent de l'indicatif, soit désigner un *pouvoir*, dont il est dans certain cas obligatoire de faire usage. Vous avez régulièrement jugé qu'un texte qui dit *peut* signifie parfois que l'administration dispose d'un *pouvoir* de police, dont il est dans certaines hypothèses obligatoire de faire usage, eu égard aux intérêts protégés par la police administrative en question, à l'économie du texte et à l'intention de son auteur. Ainsi, en matière d'autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques (CE, 3 octobre 2011, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 336647, Rec.), vous avez jugé que l'administration est tenue de retirer l'autorisation si un produit ne satisfait plus aux conditions de mise sur le marché. Vous avez encore très récemment, alors que la loi disait « *peut* », jugé que l'administration est tenue de faire usage de son pouvoir de police de dépollution des sols pour mettre en demeure les responsables de procéder aux opérations nécessaires ou, en cas de carence de leur part, procéder aux opérations de sécurisation nécessaires (CE, 13 novembre 2019, *Cne de Marennnes*, n° 416860, Rec.). Il est vrai qu'à l'inverse certains textes prévoient explicitement des cas où l'autorisation doit obligatoirement être soit suspendue, soit retirée, ce qui interdit l'inaction de l'administration (CE, 5 juillet 2019, *Fondation Jérôme Lejeune*, n° 428838, T.).

La question est donc de déterminer si, informé qu'un centre de contrôle technique des poids lourds n'est plus certifié conforme à la norme ISO applicable, le préfet a l'obligation de faire usage de son pouvoir de police. La détermination des cas où la carence dans l'usage des pouvoirs de police est fautive constitue une question qui n'appelle pas une réponse univoque, et qui fait l'objet d'une jurisprudence nuancée. En matière de police administrative générale, l'administration a l'obligation de prendre les « mesures appropriées » (CE, ass., 20 oct. 1972, *Ville de Paris c/ Marabout*, n° 80068, Rec. ; CE 14 mars 1979, *Min. Intérieur c/ Cie Air Inter et autre*, n° 07178, Rec.) mais la jurisprudence est restrictive, et une faute ne peut être retenue que dans des circonstances particulières, notamment en présence d'un dommage particulièrement grave, qui était prévisible, ou d'une abstention prolongée pendant une longue période. Cette jurisprudence est généralement présentée comme issue des développements d'une décision *Sieur D...* du 14 décembre 1962 qui a condamné la « carence systématique » dans l'usage du pouvoir de police du maire (CE, sect., 14 déc. 1962, *Sieur D...*, Rec. p. 680, concl. Combarrous). Vous tenez compte des choix que doit faire l'administration et des moyens dont elle dispose (CE 6 avr. 1979, *Q...*, n° 05226, inédit ; CE, 6 mai 1985, *Groupeement ostréicole de Binic*, n° 49702, T.) et du contexte qui rend plus ou moins difficile une intervention, voire préférable une abstention (CE, sect., 27 janv. 1947, *Dame V^{ve} G...*,

Rec. p. 32 ; CE 3 mars 1976, O..., T). Notez cependant que vous êtes notablement plus sévère quand il est établi que l'administration avait été informée du danger par le signalement d'un tiers suffisamment précis et étayé, et a malgré cela refusé d'agir (CE 25 avr. 1941, M..., Rec. p. 70 ; CE, sect., 29 juill. 1943, Ville de Perpignan, rec. p. 218 ; CE 12 juin 1970, R..., Rec. p. 394 ; CE, sect., 28 oct. 1977, Cne de Merfy, Rec. p. 406 ; CE, 31 mars 1989, Cne de Manosque, Rec.).

Le raisonnement de la cour s'inscrit dans cette jurisprudence générale : elle juge que le préfet devait apprécier s'il y avait lieu ou non, eu égard à toutes les circonstances de temps, de lieu, à la prévisibilité du risque et aux priorités de ses services, d'enclencher une procédure de suspension ou retrait d'agrément. Nous allons cependant vous proposer de ne pas vous en tenir là, en raison de deux autres courants jurisprudentiels.

Il existe en premier lieu une jurisprudence spécifique qui estime que, pour l'exercice de certaines polices relatives à des activités particulièrement dangereuses et qui s'appuient sur une réglementation précise, l'administration a l'obligation d'agir. Il en va notamment ainsi en matière de police des installations classées (cf., en cas d'absence d'autorisation requise, CE, 1^{er} juillet 1987, *M. H...*, n° 69948, Rec. ; en cas de méconnaissance de la réglementation, CE, 9 juillet 2007, *Sté Terrena-Poitou*, n° 288367, T. ; CE, 14 novembre 2008, *Sté Soferti*, n° 397275, Rec. ; CE, 6 décembre 2012, *Sté Arcelormital Real estate France*, n° 354241, T.). Cette action se traduit par une mise en demeure, qui est prévue par l'article L. 171-7 du code de l'environnement, et qui peut déboucher sur un grand nombre d'actes : l'administration n'a pas l'obligation de prendre une décision en particulier, ce choix relève d'une appréciation qui comporte une part d'opportunité, mais l'abstention complète est toujours fautive. Cette jurisprudence est tempérée par le fait que l'Etat n'a l'obligation d'agir que s'il a connaissance du risque, mais il n'a pas une obligation de résultat de tout savoir sur toutes les installations classées. Il lui revient seulement, ainsi que vous l'avez jugé lors de l'affaire de l'accident dramatique de l'usine AZF, d'adapter ses contrôles aux caractéristiques de l'installation, en fonction des informations dont il dispose (CE, 17 décembre 2014, *Min. écologie c/ M. G... e.a.*, n° 367202, T.).

En deuxième lieu, il nous semble que les développements théoriques des écritures sur le pouvoir discrétionnaire et la compétence liée, et sur l'étendue des obligations consacrées par la jurisprudence *Sieur D...*, se situent à un niveau de généralité trop élevé. Il s'agit ici d'une expression particulière des pouvoirs de police, qui consiste à subordonner l'exercice d'une activité à la délivrance d'une autorisation, laquelle ne peut être accordée qu'au respect de conditions. Lorsqu'une condition doit être satisfaite de façon continue par le bénéficiaire, tel le respect d'une norme ISO établi par la certification du COFRAC, l'autorisation doit être abrogée si la condition vient à ne plus être remplie. C'est aussi une façon de garantir l'égalité dans l'application de la réglementation. Il en va évidemment ainsi pour les décisions qui interviennent dans les activités de services publics, notamment les octrois des aides sociales, auxquels l'administration doit mettre fin lorsque les conditions ne sont plus remplies par le bénéficiaire. Il en va également ainsi en principe, nous semble-t-il, pour les autorisations de police. Outre le cas des installations classées, vous avez ainsi jugé que l'administration a l'obligation d'abroger, lorsque les conditions posées à leur maintien ne sont plus remplies, les autorisations de mise sur le marché (CE 3/8 SSR, 9 oct. 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 233876, Rec), les décisions créant des réserves naturelles (lorsqu'un changement

factuel a retiré son fondement au classement initial, CE, 23 juin 2004, Ass. « Les amis de la Berarde et du Haut Veneon, n° 208297, T.) ou encore, récemment, une autorisation de création d'une installation nucléaire de base (CE, 11 avril 2019, Ass. Greenpeace France, n° 413548, Rec.). En matière de décisions non réglementaires non créatrices de droit, vous avez jugé par deux décisions *Association Les verts* de 1990 que l'administration a l'obligation de les abroger si elles deviennent illégales à la suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait (CE, section, 30 novembre 1990, Association les Verts, n° 103889, Rec. ; CE, 5 mai 2010, Boukhelfiouene, n° 316140, Rec.).

Il nous semble que la situation de l'espèce n'est pas différente : l'agrément est bien sûr créateur de droit mais il n'est pas créateur de droit définitivement acquis puisque ces droits sont subordonnés au maintien d'une condition, c'est-à-dire au maintien de capacités techniques suffisantes pour assurer un contrôle technique de qualité, capacités dont attestent la certification par le COFRAC. Son maintien n'est donc pas garanti sans condition et à partir du moment où le maintien de l'agrément devient illégal, l'administration, si elle vient à le savoir, doit enclencher la procédure qui conduit à une mesure de suspension ou d'abrogation faute de régularisation rapide. Vu les enjeux de sécurité en cause, il nous semble en outre rassurant que le raisonnement juridique ne conduise pas à valider une situation qui a conduit à ce que depuis trois ans à la date de la décision attaquée, et sept aujourd'hui, un centre de contrôle technique des poids lourds fonctionne sans qu'on soit assuré qu'il respecte encore les normes techniques applicables. Le maintien de l'accréditation est un gage de conformité aux normes de sécurité, l'accréditation pouvant d'ailleurs faire l'objet d'une « suspension non volontaire » par le COFRAC, pour reprendre ses termes.

Nous pensons donc que la cour a commis une erreur de droit. Une précision pour conclure : l'obligation d'agir ne constitue globalement pas une *compétence ligotée* au sens de la jurisprudence *Sieur M...*, dans la mesure où le préfet a le choix entre une mesure de suspension et de retrait, après la conduite de la procédure décrite par l'arrêté. En outre, le préfet est maître du tempo de la procédure, pour ce qui n'est pas réglé par l'arrêté de 2004, et doit lever une suspension en cas de régularisation de la situation. Seule d'une certaine façon, l'avertissement initial prévu par l'article 25 de l'arrêté du 27 avril 2004, qui enclenche la procédure et constitue une forme de mise en demeure de régulariser la situation dans un délai d'un mois, présente un caractère complètement automatique s'apparentant, s'agissant d'un défaut de certification, à une telle *compétence liée*. Les moyens tirés du non respect de la procédure contradictoire organisée par les textes en aval de cette mise en demeure demeureront donc opérants.

Nous concluons donc :

- à l'annulation de l'arrêt du 25 janvier 2018 attaqué et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon ;
- à ce que la société ICTA verse une somme de 3 500 euros à la société Vivauto PL en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA) et au rejet des conclusions analogues du requérant.

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.

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.