

N° 447189

Sté Lombricorse

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 12 avril 2023

Lecture du 10 mai 2023

## CONCLUSIONS

**M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public**

La SARL Lombricorse exploite depuis 2006, sur la commune de Lucciana près de l'aéroport de Bastia, une activité d'élaboration de compost à partir de boues de stations d'épuration, activité soumise à déclaration au titre de la législation des installations classées (ICPE) qui a été déclarée en préfecture en 2012 (rubrique n° 2780 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement).

La société a fait l'objet d'inspections des services préfectoraux à la suite de signalements répétés des riverains de l'installation faisant état de nuisances olfactives.

Ces visites de l'inspection des ICPE ont permis de constater des manquements aux prescriptions applicables à ce type d'installation engendrant de fortes nuisances olfactives et une aggravation du risque d'incendie. Ce dernier risque s'est trouvé confirmé par la survenance, le 2 mars 2015, d'un incendie sur l'ensemble du massif de compost en maturation, puis d'un second incendie un peu plus tard. Mais ce qui est en cause devant vous ne concerne désormais que les nuisances olfactives.

Dans ce contexte, le préfet a pris une mise en demeure de respecter les prescriptions correspondantes de l'arrêté ministériel du 12 juillet 2011 en fournissant une étude de faisabilité technique des travaux à effectuer pour canaliser les odeurs dans le délai d'un mois et en réalisant ces travaux dans le délai de quatre mois. Cette mise en demeure n'ayant pas été suivie d'effet, le préfet a suspendu le fonctionnement des installations de la société. Celle-ci a contesté sans succès devant le TA puis la CAA tant la mise en demeure que l'arrêté de suspension, et devant vous, les moyens qu'elle soulève ne sont dirigés que contre la partie de l'arrêt relatif à l'arrêté de suspension de l'activité.

Le mécanisme du pouvoir de police du préfet en matière d'ICPE n'a pas fondamentalement évolué entre l'article 23 de la loi du 20 juillet 1976 et l'article L171-8 actuel du code de l'environnement. On peut même relever sans s'y attarder davantage aujourd'hui que l'existence de 2 étapes existait déjà depuis la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

Depuis la loi de 1976, la première étape est le pouvoir du préfet, indépendamment des poursuites pénales, de mettre en demeure l'exploitant de satisfaire aux obligations qui sont

*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.*

inobservées dans un délai déterminé. La loi indiquant que le préfet « met en demeure » l'intéressé, et vous avez jugé, au vu de cette formulation et à la lumière des travaux préparatoires de la loi que le préfet était en compétence liée pour mettre en demeure un exploitant de satisfaire aux conditions de l'exploitation de l'installation. C'est votre décision Sté Terrena-Poitou du 9 juillet 2007 n°288367 aux T. Les textes ont depuis été codifiés et recodifiés, mais leur formulation identique conduit à conserver cette appréciation d'une compétence liée au stade de la mise en demeure, étant rappelé encore que vous jugez constamment que cette première étape de mise en demeure est une mesure de police et non une sanction. Elle est seulement le préalable à de possibles sanctions (CE 4 juillet 1979, ministre c. V..., tables p.804) et elle permet à l'exploitant de régulariser sa situation dans un délai déterminé, « en vue d'éviter une sanction pouvant aller jusqu'à la suspension du fonctionnement de l'installation » (14 novembre 2008, Société Soferti, p.420).

La seconde étape est la possibilité, à l'expiration du délai imparti, si il n'a pas été déféré à la mise en demeure, d'arrêter une ou plusieurs des sanctions administratives que sont en 1<sup>er</sup> lieu la consignation d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser, en 2<sup>eme</sup> lieu l'exécution forcée aux frais de l'exploitant de ces travaux, en 3<sup>eme</sup> lieu la suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et enfin une amende administrative et une astreinte journalière - cette dernière sanction pécuniaire ayant été introduite plus récemment, elle n'était pas prévue dans la loi de 1976 ni par l'article L514-1 du CENV.

La rédaction de la loi pour cette seconde étape est que l'autorité administrative « peut arrêter une ou plusieurs des sanctions administratives », et pas qu'elle « arrête » une de ces sanctions. Cela nous paraît signifier, ce que vous n'avez à notre connaissance jamais jugé expressément, que le préfet n'est pas en compétence liée pour prononcer une des sanctions prévues par la loi, alors qu'il l'est pour prononcer une mise en demeure.

Mais il serait curieux que le préfet soit **tenu** de mettre en demeure, et retrouve ensuite, lorsque la mise en demeure est ignorée par l'exploitant, un pouvoir discrétionnaire pour faire cesser le manquement aux conditions d'exploitation. Tout comme la mise en demeure, la sanction de suspension vise à rétablir le fonctionnement régulier de l'installation, comme d'ailleurs chacune des 2 autres sanctions existant depuis la loi de 1976 : la suspension dure tant que l'exploitant ne respecte pas les prescriptions dont la mise en demeure lui avait rappelé l'obligation, et lorsque de façon alternative ou cumulative le préfet choisit de consigner une somme d'argent ou une exécution d'office aux frais de la société, c'est toujours pour qu'en fin un fonctionnement régulier soit assuré. Même s'il ne fait pas de doute qu'il s'agit de sanctions administratives, celles-ci ont malgré tout une forte coloration de mesure de police.

Comme le relevait C. Roger-Lacan dans des conclusions sur un arrêt CE 28 décembre 2009 A... n°319736 aux T., « *Il s'agit en réalité de trois modalités étroitement imbriquées d'une même démarche, et aucun élément nouveau n'est pris en compte à ce stade. Les pouvoirs du préfet sont étroitement circonscrits, dans leur objectif, par les conditions d'exploitation de*

*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.*

*l'installation, et s'agissant des moyens employés, par le texte lui-même. Il ne s'agit en aucun cas d'une phase nouvelle où le débat pourrait opportunément se rouvrir, eu égard à l'apparition d'éléments nouveaux ».*

Mais la question posée par le pourvoi, si elle n'est pas sans lien avec ce débat, s'en distingue toutefois : c'est celle du contrôle que doit porter le juge des installations classées sur une sanction prononcée à la suite d'une mise en demeure qui n'a pas été suivie d'effet.

L'arrêt de la cour de Marseille est fort long car il devait répondre à de nombreux moyens, dirigés tant contre l'arrêté de mise en demeure, qui n'est plus débattu devant vous, que contre l'arrêté suspendant le fonctionnement des installations (et les arrêtés maintenant cette suspension), seul en cause dans le pourvoi. Pour ce qui nous intéresse à hauteur de cassation, la cour a jugé :

*« En quatorzième lieu, eu égard aux nombreuses mises en garde de la part des inspecteurs de l'environnement, particulièrement entre 2014 et 2015, s'agissant de l'inobservation des dispositions de l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 2011 relatives aux émissions odorantes, et compte tenu du fait que les injonctions contenue dans l'arrêté préfectoral du 20 août 2015 portant mise en demeure n'ont pas été suivies d'effet, la sanction de suspension du fonctionnement de l'installation en cause n'apparaît pas disproportionnée, alors même que l'installation en cause présenterait un caractère d'utilité publique. ».*

La société considère que les motifs retenus par la cour pour écarter l'illégalité de la sanction seraient inopérants et procèderaient d'une erreur de droit, car les juges du fond auraient dû selon elle apprécier la proportionnalité de la suspension prononcée au regard de la gravité des faits reprochés, et des conséquences financières d'une telle suspension pour l'entreprise.

Nous ne partageons pas son analyse sur ces différents points. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà dit, il ne nous paraît guère douteux que la sanction de suspension vise à rétablir le fonctionnement régulier de l'installation et que la prise en compte du comportement de la société, au-delà de la vérification qu'elle n'a pas respecté la mise en demeure, doit être largement indifférent pour apprécier la légalité de la sanction. Il en va de même des conséquences financières, qui, s'agissant spécifiquement de la suspension, sont totalement tributaires de la teneur de la mise en demeure et du comportement de l'exploitant, puisque si celui donne suite à la mise en demeure, la suspension de son activité cesse. Il nous paraît donc hors de propos que le juge contrôle une telle sanction, eu égard à son objet, au regard de ses conséquences financières.

Un élément confortatif de cette analyse tient à une précision apportée par l'article L171-8 du CENV qui, comme on l'a dit a ajouté à ces 3 sanctions « réparatrices » une quatrième sanction sous la forme d'une amende administrative et d'une astreinte journalière. On voit bien la différence de nature de l'amende, qui est d'abord punitive. Et l'article L171-8 précise, mais s'agissant seulement des amendes et astreintes qu'elles « sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à

*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.*

l'environnement ». Ceci est cohérent avec l'approche que vous retenez pour des sanctions classiques, et nous paraît se lire comme un *a contrario* pour les autres sanctions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 171-8.

Il n'y a donc pas d'erreur de droit de la cour à n'avoir pas examiné la sanction au regard de la gravité des faits et des conséquences financières de la suspension.

Le second moyen revient sur cette question en vous invitant à contrôler en cassation que la solution retenue par les juges du fond quant à la sanction n'est pas hors de proportion. Un tel contrôle de cassation est celui que vous avez d'abord dégagé par votre arrêt d'assemblée B... s'agissant des sanctions prononcées par les juridictions ordinales, vous l'avez transposé aux décisions du juge de droit commun statuant sur des sanctions disciplinaires des agents publics par votre décision CE, 27 février 2015, La Poste, n° 376598, 381828, p. 64. Et plus récemment encore aux « sanctions professionnelles » telles que les amendes prononcées sur le fondement des articles L. 625-1 et L. 625-5 du CESEDA (CE 11 décembre 2020 Sté Air France n°427744 au rec).

L'extension de ce contrôle de cassation aux sanctions prises en matière d'ICPE peut se revendiquer sur un plan théorique du souci **d'harmoniser** ce contrôle aux différents types de sanctions que les juges du fond peuvent connaître, mais il faut bien reconnaître qu'une telle extension ne va pas de soi, dans le prolongement de ce que nous avons déjà dit.

Votre décision Air France de 2020 juge ainsi que l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des manquements constatés et des circonstances de l'espèce relève de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution retenue est hors de proportion.

Ce contrôle de cassation, comme le notait un commentateur, vise à s'assurer que la sanction retenue par les juges du fond n'est pas manifestement trop sévère ou qu'elle ne conduit pas à une issue manifestement trop clémentine (*V. Vioujas, JCP A. n° 40, 5 octobre 2015, 2284*). Ceci s'accorde mal avec les sanctions en matière d'ICPE qui n'ont pas pour objet de punir et où comme nous l'avons dit, la gravité des manquements, c'est-à-dire la part subjective imputable à l'exploitant, n'est pas un élément pertinent du contrôle auquel doivent se livrer les juges du fond, en dehors précisément des amendes qui peuvent aussi être prononcées.

Sans doute, certains éléments de la sanction peuvent être appréciés **qualitativement**, comme par exemple le montant d'une somme à consigner, si le préfet choisit cette sanction : mais l'adéquation du montant de la consignation devra être appréciée par le juge du fond au regard de l'ampleur des mesures que l'exploitant doit prendre. Ceci conduira le juge du fond à réduire un montant qui serait trop important au regard de son objet, mais une telle réduction n'aurait pas à être jugée en fonction d'éléments propres à l'exploitant. Plus généralement, devant les juges du fond cette question n'a guère de portée pratique car il s'agit toujours, qu'on appréhende les choses comme une sanction ou comme une mesure de police, d'exercer un contrôle normal sur la mesure préfectorale. Mais au stade de la cassation, il ne s'agit pas

*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.*

pour le juge de cassation d'apprécier si la solution retenue conduit à une sanction trop sévère ou trop clémentine.

Pour autant, la faculté du préfet de choisir parmi les 3 sanctions principales de l'article L 171-8 doit bien faire l'objet d'un contrôle de la part des juges du fond, lui-même soumis au juge de cassation. Le pourvoi, pas plus que la discussion devant les juges du fond n'invitent au cas d'espèce à vérifier si une autre sanction que la suspension aurait été plus adaptée pour répondre à la nature des manquements constatés et à la nécessité de rétablir le fonctionnement régulier de l'installation. Vous l'aurez compris un tel contrôle est très différent du contrôle normal des juges du fond et de la vérification par le juge de cassation que la solution de ceux-ci n'est pas hors de proportion. Pour répondre au moyen de cassation il faut donc le requalifier, et sauf à ce que vous en restiez à un contrôle de dénaturation, ou à considérer que ce qui est en cause est le degré de contrôle retenu par les juges du fond qui n'est à l'évidence pas entaché d'erreur de droit, nous vous proposons de répondre que les juges du fond n'ont pas retenue une solution inadaptée à la nature des manquements constatés et à la nécessité de rétablir le fonctionnement régulier de l'installation.

PCMNC au rejet du pourvoi.

*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.*