

**Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 23/09/2021, 437748****Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies**

N° 437748

ECLI:FR:CECHR:2021:437748.20210923

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**Lecture du jeudi 23 septembre 2021****Rapporteur**

Mme Airelle Niepce

**Rapporteur public**

M. Olivier Fuchs

**Avocat(s)**

SCP BARADUC, DUHAMEL, RAMEIX

**Texte intégral****RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Par sept requêtes distinctes, la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Côte de la Justice a demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler respectivement :

- l'arrêté du 1er juillet 2015 par lequel le préfet de la Somme l'a mise en demeure, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de cet arrêté, de mettre ses effectifs de vaches laitières en conformité avec les dispositions de l'article I-I de l'arrêté préfectoral du 1er février 2013 l'autorisant à exploiter un élevage de 500 vaches laitières et une unité de méthanisation, sur le territoire des communes de Buigny-Saint-Maclou et Drucat ;
- l'arrêté du 28 août 2015 par lequel le préfet de la Somme a prononcé à son encontre une astreinte de 780 euros par jour jusqu'à satisfaction de la mise en demeure du 1er juillet 2015 ;
- l'arrêté du 28 août 2015 par lequel le préfet de la Somme lui a infligé une amende de 7 800 euros en raison du non-respect de la mise en demeure du 1er juillet 2015 ;
- le titre de perception d'un montant de 7 800 euros, correspondant au montant de l'amende mise à sa charge par l'arrêté du 28 août 2015, émis à son encontre le 9 septembre 2015 par le directeur régional des finances publiques de Picardie et du département de la Somme, ainsi que la décision du 13 novembre 2015 par laquelle le préfet de la Somme a rejeté sa réclamation préalable formée le 12 novembre 2015 contre ce titre de perception ;
- le titre de perception d'un montant de 26 520 euros, correspondant à l'astreinte pour la période allant du 28 août 2015 au 30 septembre 2015, émis à son encontre le 14 octobre 2015 par le directeur régional des finances publiques de Picardie et du département de la Somme, ainsi que la décision par laquelle ce directeur a implicitement rejeté la réclamation préalable présentée le 14 janvier 2016 contre ce titre de perception ;
- la mise en demeure émise à son encontre le 16 novembre 2015 par le directeur régional des finances publiques de Picardie et du département de la Somme en vue d'assurer le recouvrement de la somme de 8 580 euros, correspondant au montant de l'amende de 7 800 euros infligée le 28 août 2015 assortie d'une majoration de 10 %, l'avis à tiers détenteur émis le 7 décembre 2015 par le directeur régional des finances publiques de Picardie pour le recouvrement de cette même somme ainsi que la décision par laquelle ce directeur a implicitement rejeté sa réclamation préalable formée le 18 janvier 2016 contre cette mise en demeure et cet avis à tiers détenteur,
- le titre de perception d'un montant de 24 180 euros correspondant à l'astreinte pour la période allant du 1er octobre au 31 octobre 2015, émis à son encontre le 18 novembre 2015 par le directeur régional des finances publiques de Picardie et du département de la Somme, ainsi que la décision par laquelle ce directeur a implicitement rejeté la réclamation contre ce titre de perception du 18 novembre 2015.

Par un jugement nos 1502616, 1503067, 1503090, 1600142, 1602923, 1602925, 1602926 du 29 juin 2017, le tribunal administratif a joint ces demandes, annulé les décisions attaquées et enjoint au directeur des finances publiques de la Somme de restituer à la SCEA Côte de la Justice une somme de 8 580 euros, augmentée des intérêts légaux à compter du 26 janvier 2016.

Par un arrêt n° 17DA01732 du 19 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, annulé ce jugement et rejeté les demandes de la SCEA Côte de la Justice.

Par un pourvoi et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 janvier et 6 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la SCEA Côte de la Justice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel du ministre ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Olivier Fuchs, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Baraduc, Duhamel, Rameix, avocat de la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Côte de la Justice ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 1er février 2013, le préfet de la Somme a autorisé la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Côte de la Justice à exploiter un élevage de 500 vaches laitières associé à une unité de méthanisation de 1,338 MW électriques, sur le territoire des communes de Buigny-Saint-Maclou et de Drucat. Par un dossier, enregistré le 16 mars 2015, la SCEA Côte de la Justice a porté à la connaissance du préfet, en application de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, qu'elle projetait de regrouper plusieurs élevages sur le site pour atteindre un total de 880 vaches laitières. A la suite d'une inspection du site, le 9 juin 2015, constatant que l'exploitant avait porté son cheptel à 796 vaches, le préfet de la Somme a, par un arrêté du 1er juillet 2015, mis en demeure la société, dans un délai de quinze jours à compter de sa notification, de mettre en conformité les effectifs du cheptel avec les dispositions de l'arrêté préfectoral du 1er février 2013. Par deux arrêtés du 28 août 2015, le préfet de la Somme a infligé à la société une amende de 7 800 euros et prononcé à son encontre une astreinte de 780 euros par jour jusqu'à satisfaction de la mise en demeure du 1er juillet 2015. En vue du recouvrement de la somme de 7 800 euros, correspondant au montant de l'amende infligée, et de la somme de 26 520 euros, correspondant au montant de l'astreinte pour la période allant du 28 août 2015 au 30 septembre 2015, le directeur régional des finances publiques de Picardie et du département de la Somme a, respectivement les 9 septembre et 14 octobre 2015, émis un titre de perception, les réclamations préalables formées contre ces derniers ayant été ensuite rejetées. Le même directeur a, le 16 novembre 2015, émis à l'encontre de la SCEA Côte de la Justice une mise en demeure de payer la somme de 8 580 euros correspondant au montant de l'amende de 7 800 euros assortie d'une majoration de 10 %, et, le 7 décembre 2015, adressé à l'établissement bancaire de cette société un avis à tiers détenteur, puis rejeté implicitement la réclamation préalable formée contre ces actes. En vue du recouvrement de la somme de 24 180 euros correspondant au montant de l'astreinte pour la période allant du 1er au 31 octobre 2015, le même directeur a, le 18 novembre 2015, émis un titre de perception puis rejeté implicitement la réclamation préalable formée contre ce titre. Par un jugement du 29 juin 2017, le tribunal administratif d'Amiens, saisi par la SCEA Côte de la Justice, a, d'une part, annulé l'ensemble de ces actes et décisions ainsi que les décisions de rejet des réclamations préalables présentées à leur encontre, d'autre part, enjoint au directeur départemental des finances publiques de la Somme de restituer à la société la somme de 8 580 euros augmentée des intérêts légaux à compter du 26 janvier 2016. La SCEA Côte de la Justice se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 19 novembre 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Douai, sur appel du ministre de la transition écologique et solidaire, a annulé ce jugement et rejeté l'ensemble de ses demandes de première instance.

2. D'une part, aux termes de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, alors en vigueur et désormais repris à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives ". Aux termes de l'article 21 de la même loi, alors en vigueur et dont la teneur est désormais reprise aux articles L. 231-1, L. 231-4 et L. 231-5 du code des relations entre le public et l'administration : " I. - Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation. / La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise. / Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : / 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ; (...). En vertu du tableau annexé à l'article 1er du décret du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe " silence vaut acceptation " sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, ne sont pas soumises à ce principe les demandes d'autorisation d'un projet soumis à étude d'impact environnemental en application des articles L. 122-1, L. 122-3 et R. 122-14 du code de l'environnement.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : " Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1. / L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral. / (...) " En vertu des dispositions de l'article L. 512-2 du même code, alors en vigueur, l'autorisation est accordée par le préfet après enquête publique et après avis des conseils municipaux intéressés ainsi que d'une commission départementale et le cas échéant des conseils généraux et régionaux. Aux termes de l'article L. 512-3 du même code : " Les conditions d'installation et d'exploitation jugées

indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les moyens d'analyse et de mesure et les moyens d'intervention en cas de sinistre sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation ". S'agissant des installations d'élevage soumises à autorisation, le I de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, alors en vigueur prévoit que : " Tout projet de regroupement d'installations d'élevages relevant respectivement des rubriques 2101, 2102 ou 2111 de la nomenclature prévue à l'article L. 511-2 sur une installation d'élevage doit être porté, avant sa réalisation et par l'exploitant de l'installation sur laquelle il doit être réalisé, à la connaissance du préfet avec les éléments d'appréciation prévus à l'article R. 515-54. / Si le préfet estime, après avis de l'inspection des installations classées, que le projet de regroupement est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation dans les conditions prévues au deuxième alinéa du II de l'article R. 512-33. La nouvelle autorisation est soumise aux mêmes formalités que la demande initiale. / Si le préfet estime au vu du dossier prévu à l'article R. 515-54 que le projet de regroupement n'est pas de nature à entraîner une modification substantielle, il accorde son autorisation dans les formes prévues à l'article R. 512-31 ".

4. Par ailleurs, aux termes du I de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable en l'espèce : " Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. / Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. / (...) ". En vertu du tableau annexé à l'article R. 122-2 du même code 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. En outre, il résulte des dispositions du I de l'article L. 123-2 du même code que les projets devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1, sauf les exceptions énumérées qui ne concernent pas les installations classées pour la protection de l'environnement, doivent faire l'objet d'une enquête publique préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption ; les dispositions de son II précisant que : " Lorsqu'un projet, plan ou programme mentionné au I est subordonné à une autorisation administrative, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite ".

5. Il résulte des dispositions citées au point 3 que lorsque l'exploitant d'un élevage bénéficiant d'une autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement envisage une modification des conditions d'exploitation, il doit, en vertu des dispositions de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, porter ce projet à la connaissance du préfet avant sa mise en œuvre, par le dépôt d'un dossier comportant les éléments d'appréciation prévus à l'article R. 515-54 du même code. Si le préfet considère que le regroupement projeté est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation autorisée, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation qui doit faire l'objet de l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du même code. Dans le cas contraire, il lui appartient de prendre un arrêté complémentaire en application des dispositions de l'article R. 512-31 du même code afin de modifier l'autorisation existante et, le cas échéant, de fixer les prescriptions additionnelles rendues nécessaires par les modifications apportées. Il suit de là que la procédure prévue à l'article R. 515-53 du code de l'environnement doit dans son ensemble être regardée comme constituant une demande de modification des conditions d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement au sens de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 cité précédemment, désormais repris à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration.

6. Toutefois, au regard tant des dispositions du tableau annexé à l'article 1er du décret du 30 octobre 2014, citées au point 2, que de celles du II de l'article L. 123-2 du même code, citées au point 4, la demande ainsi formée par l'exploitant, dès lors qu'elle est susceptible de rendre nécessaire le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation devant faire l'objet de l'étude d'impact préalable prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, relève des exceptions à l'application du principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative vaut décision d'acceptation.

7. Par suite, en jugeant que la procédure prévue à l'article R. 515-53 du code de l'environnement relevait des dispositions spéciales de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et n'entraînait pas, en conséquence, dans le champ du principe résultant de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, désormais repris aux articles L. 231-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, de sorte que le silence gardé pendant deux mois par le préfet sur la demande de la SCEA Côte de la Justice tendant à la délivrance de l'autorisation de regroupement, enregistrée le 16 mars 2015, n'avait pas fait naître une décision implicite d'acceptation, la cour administrative d'appel de Douai n'a pas commis d'erreur de droit.

8. Il résulte de ce qui précède que la SCEA Côte de la Justice n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai qu'elle attaque. Ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent par suite qu'être rejetées.

## DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la société civile d'exploitation agricole Côte de la Justice est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société civile d'exploitation agricole Côte de la Justice et à la ministre de la transition écologique.

ECLI:FR:CECHR:2021:437748.20210923

## Analyse

### ▼ Abstracts

03-07-01 AGRICULTURE ET FORÊTS. - ELEVAGE AUTORISÉ AU TITRE DES ICPE - MODIFICATION DES CONDITIONS D'EXPLOITATION - PORTER À CONNAISSANCE - 1) PRÉFET TENU DE PRENDRE UNE DÉCISION EXPLICITE MODIFIANT L'AUTORISATION EXISTANTE OU INVITANT AU DÉPÔT D'UNE NOUVELLE DEMANDE D'AUTORISATION - 2) CONSÉQUENCES - A) CARACTÈRE DE DEMANDE AU SENS DE L'ARTICLE L. 110-1 DU CRPA - EXISTENCE - B) SILENCE VALANT REJET - EXISTENCE.

44-02-02-005-03 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. - RÉGIME JURIDIQUE. - ACTES AFFECTANT LE RÉGIME JURIDIQUE DES INSTALLATIONS. - EXTENSION. - ELEVAGE AUTORISÉ AU TITRE DES ICPE - MODIFICATION DES CONDITIONS D'EXPLOITATION - PORTER À

CONNAISSANCE - 1) PREFET TENU DE PRENDRE UNE DECISION EXPLICITE MODIFIANT L'AUTORISATION EXISTANTE OU INVITANT AU DÉPÔT D'UNE NOUVELLE DEMANDE D'AUTORISATION - 2) CONSÉQUENCES - A) CARACTÈRE DE DEMANDE AU SENS DE L'ARTICLE L. 110-1 DU CRPA - EXISTENCE - B) SILENCE VALANT REJET - EXISTENCE.

#### ▼ Résumé

03-07-01 Il résulte des articles L. 512-1, L. 512 2, L. 512-3 et R. 515-53 du code de l'environnement que lorsque l'exploitant d'un élevage bénéficiant d'une autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) envisage une modification des conditions d'exploitation, il doit, en vertu de l'article R. 515-53, porter ce projet à la connaissance du préfet avant sa mise en œuvre, par le dépôt d'un dossier comportant les éléments d'appréciation prévus à l'article R. 515-54 du même code. ....1) Si le préfet considère que le regroupement projeté est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation autorisée, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation qui doit faire l'objet de l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du même code. Dans le cas contraire, il lui appartient de prendre un arrêté complémentaire en application de l'article R. 512-31 du même code afin de modifier l'autorisation existante et, le cas échéant, de fixer les prescriptions additionnelles rendues nécessaires par les modifications apportées. ....2) a) Il suit de là que la procédure prévue à l'article R. 515-53 du code de l'environnement doit dans son ensemble être regardée comme constituant une demande de modification des conditions d'exploitation d'une ICPE au sens de l'article 18 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, désormais repris à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). ....b) Toutefois, au regard tant du tableau annexé à l'article 1er du décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 que du II de l'article L. 123-2 du même code, la demande ainsi formée par l'exploitant, dès lors qu'elle est susceptible de rendre nécessaire le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation devant faire l'objet de l'étude d'impact préalable prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, relève des exceptions à l'application du principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative vaut décision d'acceptation.

44-02-02-005-03 Il résulte des articles L. 512-1, L. 512 2, L. 512-3 et R. 515-53 du code de l'environnement que lorsque l'exploitant d'un élevage bénéficiant d'une autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) envisage une modification des conditions d'exploitation, il doit, en vertu de l'article R. 515-53, porter ce projet à la connaissance du préfet avant sa mise en œuvre, par le dépôt d'un dossier comportant les éléments d'appréciation prévus à l'article R. 515-54 du même code. ....1) Si le préfet considère que le regroupement projeté est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation autorisée, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation qui doit faire l'objet de l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du même code. Dans le cas contraire, il lui appartient de prendre un arrêté complémentaire en application de l'article R. 512-31 du même code afin de modifier l'autorisation existante et, le cas échéant, de fixer les prescriptions additionnelles rendues nécessaires par les modifications apportées. ....2) a) Il suit de là que la procédure prévue à l'article R. 515-53 du code de l'environnement doit dans son ensemble être regardée comme constituant une demande de modification des conditions d'exploitation d'une ICPE au sens de l'article 18 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, désormais repris à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). ....b) Toutefois, au regard tant du tableau annexé à l'article 1er du décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 que du II de l'article L. 123-2 du même code, la demande ainsi formée par l'exploitant, dès lors qu'elle est susceptible de rendre nécessaire le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation devant faire l'objet de l'étude d'impact préalable prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, relève des exceptions à l'application du principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative vaut décision d'acceptation.