

La mise en demeure : une garantie reconnue aux exploitants, des effets limités dans le temps

Que faut-il attendre de la mise en demeure adressée aux exploitants d'installations classées, quels droits et devoirs pour l'exploitant, quelles limites pour l'administration ? Un contentieux inépuisable a permis au juge administratif de dessiner, par touches successives, un statut prétorien de cette injonction. Si de nombreux éléments en sont, à présent, bien arrêtés, des zones d'ombre persistent, en particulier sur sa permanence et la nécessité d'en cantonner les effets dans le temps. Un point que la juridiction administrative a tenu à préciser en rappelant que la mise en demeure était conçue comme une garantie substantielle reconnue aux exploitants. Et que l'on ne pouvait dès lors les en priver.

par Steve HERCÉ, Avocat à la Cour, Cabinet Boivin et associés (*)

Dans le droit des installations classées, la mise en demeure constitue une source inépuisable de contentieux. Il faut dire que les exploitants ont, la plupart du temps, un intérêt évident à contester la légalité de l'arrêté préfectoral de mise en demeure. D'une part, le non-respect d'une telle injonction peut entraîner des sanctions administratives ou pénales lourdes. Lorsque les exploitants sont confrontés à une mise en demeure qu'ils ne peuvent respecter, le juge apparaît, ainsi, comme un recours ultime et nécessaire qui permettra, le cas échéant, de faire annuler la décision litigieuse. D'autre part, le juge administratif refuse d'examiner, par voie d'exception, l'illégalité d'une mise en demeure à l'occasion d'un recours dirigé contre un arrêté prononçant une sanction administrative (CE, 16 novembre 1998, *ministère de l'Environnement c/ SA Cie des Bases lubrifiantes*, req. n° 182.216 ; CAA Nancy, 9 janvier 2006, *M. Duval*, req. n° 04NC00704). De manière nécessaire, cette solution contraint les exploitants à contester directement l'arrêté de mise en demeure à des fins conservatoires.

A travers ce contentieux fourni, le juge administratif a été conduit à dessiner, par touches successives, un statut prétorien de la mise en demeure.

De nombreux éléments de ce statut sont, à présent, bien arrêtés, même si la question du respect du contradictoire en amont de la mesure n'a pas encore été tranchée par le Conseil d'Etat, lequel devra, à cet égard, choisir d'emboîter le pas à la Cour de Cassation ou, au contraire, de s'en démarquer. A l'inverse, des zones d'ombre persistent sur la portée de la mise en demeure, notamment dans le temps. Sur ce dernier point, et même si elles ne vident pas entièrement le débat, des précisions utiles viennent, néanmoins, d'être apportées par la juridiction administrative.

En premier lieu, au titre des solutions qui ne font plus débat et qu'il convient de simplement mentionner ici, il est aujourd'hui bien admis que la mise en demeure – qui est motivée en droit et en fait (CAA Douai, 6 décembre 2001, *société SMEG*, req. n° 99DA11366) – ne doit pas comporter

de prescriptions nouvelles (CE, 15 janvier 1986, *ministre de l'environnement c/ Société DSB*, req. n° 45118) et doit prescrire à l'exploitant un délai adapté à sa situation (TA Rouen, 27 novembre 1998, *commune de Dieppe*, req. n° 98-1013).

A cet égard, si l'administration a, assez généralement, le souci de ne pas imposer de prescriptions supplémentaires par la voie de la mise en demeure, la question du délai reste, à l'inverse et en pratique, un sujet fréquent de discussion. Il n'est pas rare, en effet, de constater des injonctions de respecter « immédiatement » des prescriptions ou alors dans des délais manifestement irréalistes, et ceci en dehors de toute urgence dûment établie (1). L'obligation imposée à l'administration de définir un délai « adapté », éventuellement supérieur à trois mois en cas de « circonstances de droit ou de fait très particulières », a pourtant été fermement rappelée par le ministère de l'Environnement dans sa circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998 *relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : mise en demeure prévue par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976*, même s'il est vrai que ce texte a également souligné que des délais trop importants conduisaient à un report dans le temps des obligations imposées aux exploitants détournant ainsi la mise en demeure de son objet.

Par ailleurs, sur le plan procédural, le juge administratif a récemment été amené à s'interroger sur l'existence d'un droit pour l'exploitant de faire valoir ses observations avant l'adoption de toute mise en demeure. Différentes juridictions ont reconnu ce droit depuis la publication de la loi du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, sans que le Conseil d'Etat n'ait, toutefois, encore été amené à se prononcer sur cette question importante (2).

Il convient, au demeurant, de rappeler que, dès avant l'adoption de la loi du 12 avril 2000, la question des droits de la défense de l'exploitant d'une installation classée avait été soulevée dans le cadre du décret du 28 novembre 1983 et, plus particulièrement, de son article 8. En substance, la

question était de savoir si ce texte, rattaché à l'obligation générale de motivation issue de la loi du 11 juillet 1979, pouvait être regardé comme incluant, outre une stricte obligation de motivation des mises en demeure, le droit pour l'exploitant de faire valoir ses observations. Plusieurs cours, très récemment rejointes par celle de Paris (CAA Paris, 28 février 2006, *société Roux et Bernard*, req. n° 01PA01067) avaient répondu par la négative (CAA Nancy, 11 décembre 1997, *société SRPB Vycone*, req. n° 93NC01121 ; CAA Nantes, 16 décembre 1998, *Me Dulière*, req. n° 96NT00872), tandis que les tribunaux, en particulier celui de Lille sous l'impulsion de son commissaire du gouvernement, Madame Brenne, avaient conclu au fait que l'intervention de la mise en demeure était subordonnée, sauf en cas d'urgence, au respect de la procédure contradictoire prévue par l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 (TA Lille, 19 avril 2000, *SA Vandamme recyclage*, BDEI 1/2001, p. 21).

Suite à l'adoption de la loi du 12 avril 2000, et en particulier de son article 24, les tribunaux administratifs ont, dans l'ensemble, confirmé leur position (TA Lille, 15 mai 2003, *société BP France*, req. n° 03-32 ; TA Châlons-en-Champagne, 3 juin 2003, *société coopérative de déshydratation de Puisieux*, req. n° 02-1034), laquelle vient de trouver un très large écho auprès de la cour administrative d'appel de Bordeaux dans deux arrêts successifs (CAA Bordeaux, 18 octobre 2005, *ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ société Terrena*, req. n° 02BX00745 et 13 février 2006, *ministre de l'Ecologie et du Développement durable c/ établissements Aubrun*, req. n° 02BX01549). Dans ces décisions, la cour a constaté que la mise en demeure était une décision individuelle devant être motivée. Par suite, c'est de manière tout à fait logique – le code de l'environnement n'ayant pas lui-même instauré, pour les mises en demeure, une procédure contradictoire particulière – que la cour a jugé que trouvait à s'appliquer l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 qui impose précisément à l'administration de recueillir les observations écrites et, le cas échéant, orales des personnes faisant l'objet d'une « décision individuelle soumise à l'obligation de motivation ».

En second lieu, la question de la portée de la mise en demeure, notamment dans le temps, nécessite que l'on s'y attarde quelque peu en raison des incertitudes rencontrées dans ce domaine.

Certes, depuis de nombreuses années, la juridiction administrative a rappelé que la mise en demeure constituait une « garantie » pour l'exploitant à qui l'on offre la possibilité de régulariser sa situation avant le prononcé de toute sanction. Néanmoins, la multiplication, ces dernières années, des injonctions adressées aux industriels, dans un contexte réglementaire très évolutif qui voit les normes changer progressivement de nature, rend plus complexe l'utilisation de la mise en demeure.

La difficulté de fond réside, plus particulièrement, dans la permanence dans le temps de cette dernière. Il est peu fréquent, en effet, qu'une mise en demeure soit spontanément retirée par le préfet, et ce même lorsque l'exploitant a remédié à sa situation ou que les circonstances de fait ont chan-

gé. La survivance de l'injonction a, ainsi, plusieurs conséquences.

D'une part, lorsque, après avoir remédié à sa situation, l'exploitant se retrouve, éventuellement quelques années plus tard, dans une situation de non-conformité, cette survivance prive ce dernier de la garantie offerte par l'adoption d'une nouvelle mise en demeure lui permettant, en amont de la mesure, de faire valoir ses observations dans le cadre du contradictoire et, en aval, de bénéficier d'un délai pour remédier à sa situation. D'autre part, le maintien dans le temps des injonctions constitue une véritable incertitude pour les exploitants qui sont, à chaque instant, exposés au délit prévu par l'article L. 514-11-II, alinéa 1^{er} du code de l'environnement (peine d'emprisonnement de six mois et amende de 75 000 euros), alors qu'en l'absence de mise en demeure ces derniers devraient simplement être exposés à la contravention de 5^e classe pour non-respect des prescriptions prévues par l'article 43-3 du décret du 21 septembre 1977.

Cette correctionnalisation illustre, ainsi, la nécessité de cantonner dans le temps les effets de la mise en demeure. C'est très précisément dans ce contexte que le juge administratif a récemment tenu à rappeler que la mise en demeure était conçue comme une garantie substantielle reconnue aux exploitants des installations classées et que ces derniers ne pouvaient, dès lors, en être privés (I). Dans son jugement du 23 mars 2006, le tribunal administratif de Lille a, plus spécialement, apporté un éclairage intéressant sur la durée de vie de la mise en demeure qui dépend de l'appréciation qu'a pu porter l'administration sur le respect, par l'exploitant, de ses obligations (II).

La mise en demeure conçue et reconnue comme une formalité indispensable avant le prononcé de toute sanction

Le droit des installations classées comporte des sanctions administratives et pénales importantes qui peuvent éventuellement se cumuler. Dans le souci de protéger l'exploitant, le législateur a donc retenu un régime de mise en demeure préalable que la jurisprudence a qualifié de « garantie » conférée aux exploitants.

Le rôle de la mise en demeure dans la police des installations classées

La nécessité d'assurer le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement a conduit le législateur à mettre en place un régime de sanctions lourdes qui confèrent au droit des installations classées un caractère répressif nettement affirmé.

Aux termes de l'article L. 514-1 du code de l'environnement, le préfet dispose, en effet, pour les installations qui ne respectent pas les conditions d'exploitation imposées par les textes applicables (arrêté initial, arrêté complémentaire, prescriptions techniques ministérielles) ou les obligations de déclaration incombant à l'exploitant, d'un arsenal répressif qui permet, en fonction des circonstances, soit d'imposer

une consignation ou des travaux d'office, soit de prononcer la suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à l'accomplissement des mesures prescrites. Afin que ces mesures coercitives ne soient pas immédiatement et systématiquement prises à l'encontre de l'exploitant, le législateur a toutefois rendu nécessaire l'adoption d'une mise en demeure préalable. Cette formalité obligatoire – sauf dans le cas particulier de l'urgence qui devra être dûment établie par le préfet (3) – permet ainsi de fixer un délai entre la constatation par l'administration de la méconnaissance des prescriptions applicables et une éventuelle sanction admi-

nistrative. Dans ce délai, l'exploitant pris en défaut peut alors régulariser sa situation sans être mis devant le fait accompli de la sanction prise à son encontre. Ce dispositif, qui n'est naturellement pas propre au droit des installations classées, trouve, néanmoins et à plusieurs égards, une justification toute particulière dans ce droit éminemment technique. Tout d'abord, les sanctions « administratives » ci-dessus exposées se cumulent et se combinent avec les sanctions « pénales » également prévues par le code de l'environnement. L'article L. 514-1 précise, en effet, que les mesures de consignation, de travaux d'office ou de suspension de l'ins-

tallation peuvent être prescrites « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées » en cas de constatation de l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant. La mise en demeure permet, sur ce point, d'éviter à l'exploitant d'être confronté à une double peine (administrative et pénale) lorsqu'une non-conformité a été constatée par l'administration. Plus particulièrement, si l'exploitant sait profiter de « l'avertissement » (terme employé par la circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998 précitée pour qualifier la mise en demeure) du Préfet en remédiant à sa situation dans le délai prescrit, ce dernier échappe alors



© Denis Bringard/BIOS

L'article L.511-1 du code de l'environnement prévoit un arsenal répressif pour les installations qui ne respectent pas les prescriptions imposées (études de dangers ou encore remise en état et travaux de dépollution). La mise en demeure est destinée à offrir à l'exploitant la possibilité de s'y conformer.

nistrative. Dans ce délai, l'exploitant pris en défaut peut alors régulariser sa situation sans être mis devant le fait accompli de la sanction prise à son encontre.

Ce dispositif, qui n'est naturellement pas propre au droit des installations classées, trouve, néanmoins et à plusieurs égards, une justification toute particulière dans ce droit éminemment technique.

Tout d'abord, les sanctions « administratives » ci-dessus exposées se cumulent et se combinent avec les sanctions « pénales » également prévues par le code de l'environnement. L'article L. 514-1 précise, en effet, que les mesures de consignation, de travaux d'office ou de suspension de l'ins-

talement être prescrites « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées » en cas de constatation de l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant. La mise en demeure permet, sur ce point, d'éviter à l'exploitant d'être confronté à une double peine (administrative et pénale) lorsqu'une non-conformité a été constatée par l'administration. Plus particulièrement, si l'exploitant sait profiter de « l'avertissement » (terme employé par la circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998 précitée pour qualifier la mise en demeure) du Préfet en remédiant à sa situation dans le délai prescrit, ce dernier échappe alors

au prononcé de toute sanction administrative et ne peut éventuellement être poursuivi qu'au titre de la contravention de 5^e classe (4). Mais, même pour cette sanction pénale, le respect de la mise en demeure constitue, par ricochet, une circonstance favorable à l'absence de poursuites par le Parquet ou, en cas de poursuites, à une dispense de peine prononcée par la juridiction pénale. Par ailleurs, la très haute technicité des prescriptions et des études imposées aux exploitants rend d'autant plus utile le mécanisme de la mise en demeure. La méconnaissance de prescriptions de fonctionnement peut, en effet, souvent résulter, non pas d'une intention délibérée de l'ex-

plissant de se soustraire à ses obligations, mais d'une impossibilité technique à laquelle ce dernier doit, ponctuellement ou durablement, faire face. L'exploitant peut également être objectivement confronté à une norme, surtout lorsqu'elle est à la fois complexe et récente, dont il n'a pas pleinement apprécié le contour ou l'étendue. Dans ce cas, et lorsque le problème n'a pas pu être réglé en amont avec l'Inspection des installations classées, la mise en demeure pourra être l'instrument par lequel l'industriel va dialoguer avec l'administration en vue de clarifier la situation avant le prononcé de sanctions.

Dans le même esprit, l'inobservation des délais de remise des études prescrites par l'administration peut résulter de difficultés à trouver, à un moment donné, un bureau technique compétent ou simplement disponible. Il suffit, à cet égard, de songer aux problèmes que pose actuellement la remise dans les délais très courts imposés par l'administration des nouvelles études de dangers établies suivant la méthodologie des deux arrêtés ministériels du 29 septembre 2005 (l'un relatif au contenu de ces études et l'autre modifiant l'arrêté du 10 mai 2000 sur la prévention des accidents majeurs) (5). Lorsque l'exploitant est, de la sorte, pris dans la tenaille des délais, la mise en demeure reste l'ultime cadre dans lequel l'industriel va pouvoir tenter de faire valoir ses contraintes.

Enfin, dans certains cas, l'exploitant est confronté à une réelle impossibilité technique d'exécuter ses prescriptions, laquelle peut résulter de leur inadaptation, voire d'une erreur d'appréciation *ab initio* de la règle. Ainsi, l'impossibilité de respecter des normes de rejets fixées dans l'arrêté d'autorisation peut-elle résulter d'une adaptation du *process* ou, tout simplement, de l'inexactitude des analyses techniques présentées à l'administration dans le dossier de demande. Dans cette dernière hypothèse, et même si ce n'est pas son objet premier (*cf.* ci-après), la mise en demeure pourra, en pratique, favoriser un dialogue technique avec l'administration permettant de déboucher *in fine* sur une solution concertée.

C'est à partir de la fonction ainsi attribuée à la mise en demeure que le juge administratif a pleinement affirmé son utilité en tant que « garantie » donnée aux exploitants.

La mise en demeure constitue une « garantie » dont les exploitants ne sauraient être privés

Ainsi qu'il a été rappelé, la mise en demeure est destinée à offrir à l'exploitant la possibilité de se conformer, dans un délai déterminé, aux prescriptions qu'il a pu méconnaître. A ce titre, l'arrêté de mise en demeure constitue, certes, un ultime avertissement avant la mise en œuvre d'éventuelles sanctions administratives et/ou pénales, mais participe également – et surtout – d'une démarche constructive permettant, *ultima ratio*, d'assurer le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Sous cet angle, les injonctions prises sur le fondement de l'article L. 514-1 du code constituent, non pas le préalable procédural à la mise en œuvre d'une sanction qui serait déjà inscrite dans le temps, mais une voie

concrète de régularisation que l'exploitant doit pouvoir emprunter.

Cette approche – qui n'est pas toujours celle observée dans la pratique – ressort très nettement de l'examen de la jurisprudence qui, depuis l'arrêt *Dulière* rendu par la cour administrative d'appel de Nantes le 16 décembre 1998 (req. n° 96NT00872), qualifie la mise en demeure de « garantie » offerte à l'exploitant.

Dans cette affaire, Maître Dulière, en sa qualité de syndic de la liquidation des biens d'une société de fabrication de réveils, avait, une première fois, été mis en demeure par le préfet de Seine-Maritime de remettre en état l'ancien site exploité par la société qu'il représentait. L'exécution de cette injonction ayant paru insuffisante au préfet en raison du retard pris dans les travaux de dépollution, ce dernier avait alors notifié à maître Dulière une seconde mise en demeure contestée par ce dernier devant la juridiction administrative. En appel, le demandeur soutenait que le préfet s'était trompé d'*instrumentum* en édictant une nouvelle injonction à l'issue du délai d'exécution de la première mise en demeure en lieu et place de l'une des trois sanctions administratives prévues par le code de l'environnement. La cour a rejeté ce raisonnement – au demeurant assez peu favorable au demandeur puisqu'il invitait directement le préfet à édicter une sanction à son encontre – en considérant que « la mise en demeure prévue par l'article [L. 514-1 du code de l'environnement] ne constitue pas une sanction mais une garantie dont les exploitants (...) ne sauraient d'ailleurs être privés sauf en cas d'urgence ».

Par cette formulation, la juridiction administrative a, tout d'abord, entendu rappeler que la mise en demeure ne devait pas être perçue par l'exploitant comme une mesure négative (*i.e.* une « sanction »), mais qu'elle devait, au contraire, apparaître comme une opportunité offerte à ce dernier de remédier, sans conséquences, à sa situation. Sous cet angle, la cour n'a naturellement pas pu suivre le raisonnement du demandeur qui aboutissait à le priver de cette garantie, dans un contexte où le préfet avait précisément préféré lui offrir la possibilité de s'exécuter dans un nouveau délai plutôt que de le sanctionner immédiatement. Du fait de cette conception moins répressive de la mise en demeure, la cour a, par ailleurs, souligné que les exploitants ne pouvaient naturellement en être privés.

La solution de l'arrêt *Dulière* a récemment été réaffirmée par le tribunal administratif de Lille à l'occasion d'un recours dirigé à l'encontre d'un arrêté de consignation.

Dans cette espèce, qui portait sur un site chimique classée AS, le préfet du Pas-de-Calais avait, par un arrêté en date du 2 octobre 2001, mis en demeure l'exploitant de remettre sous trois mois ses études de dangers actualisées suivant les dispositions de l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 précité, et en particulier de son article 8. Constatant que l'ensemble des études n'avait pas été remis à l'issue du délai de la mise en demeure, le préfet avait alors prescrit une première consignation entre les mains du comptable public d'un montant de 50 000 euros. Cette mesure avait, ensuite, logiquement été levée, par un arrêté du 1^{er} octobre 2002, après constatation de la remise de l'intégralité des

études. Toutefois, suite à l'examen détaillé de ces dernières, l'administration avait finalement considéré *a posteriori* qu'elles ne satisfaisaient pas exactement aux prescriptions de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 10 mai 2000. En conséquence, par un arrêté intervenu plus de 15 mois après la mise en demeure initiale, le préfet avait décidé d'imposer à l'exploitant une nouvelle consignation de 25 000 euros correspondant au coût de l'achèvement des études.

Dans son jugement daté du 23 mars 2006 (*cf.* ci-après point II), le tribunal administratif de Lille a censuré cette seconde mesure de consignation au motif que celle-ci n'avait pas fait l'objet d'une nouvelle mise en demeure préalable. Reprenant, sur ce point, la solution dégagée dans l'arrêt *Dulière*, le tribunal a, plus particulièrement, réaffirmé le rôle essentiel de la mise en demeure et l'obligation pour l'administration de ne pas « méconnaître les garanties apportées par cette procédure à l'exploitant » (TA Lille, 23 mars 2006, *Société CECA*, n° 0301533, n° 0301535).

Ainsi, selon la juridiction administrative, la mise en demeure n'est-elle finalement ni une sanction, ni même un premier pas vers l'adoption inéluctable d'une telle mesure. Cette procédure est, avant tout, destinée à rappeler à l'industriel ses responsabilités dans une perspective de régularisation qui, si les prescriptions ont été édictées en amont de manière réaliste et proportionnée, doit pouvoir normalement s'opérer. Dans ses conclusions sur l'arrêt *ministre de l'environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes* du 16 novembre 1998, (req. n° 182.216, *BDEI* 4/99, p. 23), le commissaire du gouvernement Alain Seban faisait précisément observer, à ce sujet, que « certes, la mise en demeure préalable est bien une condition de la régularité des mesures subséquentes [*i.e. les sanctions prévues par l'article L. 514-1 du code de l'environnement*] : elle est bien nécessaire à la prise de ces mesures. Mais elle n'est pas spécialement édictée en vue de permettre la prise de ces mesures (...). En effet, c'est très simplement parce que l'exploitant peut s'y conformer ».

Cette dernière observation amène, plus généralement, à traiter de la question de la compétence liée du préfet pour adopter une mise en demeure.

En effet, dès lors que l'on considère cette injonction comme une garantie offerte à l'exploitant – qui plus est précédée d'une procédure contradictoire –, la logique voudrait, à première analyse, que l'autorité préfectorale soit tenue de prendre une telle mesure à chaque fois qu'elle constate une méconnaissance des prescriptions applicables. La lecture des travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1976 permet, sur ce point, de constater que les parlementaires étaient assez favorables à l'automaticité de la mise en demeure (*JO Déb. Sénat*, 12 juin 1975, p. 149). Le principe de la compétence liée a, enfin, récemment été affirmé par la Cour de cassation (Cass., crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, n° 05-82232), ainsi que par la cour administrative d'appel de Bordeaux dans les arrêts précités du 18 octobre 2005 et du 13 février 2006, qui contredisent ouvertement la solution précédemment rendue par la cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt d'assemblée

plénière *Société Elf France* (CAA, Lyon, 8 mars 1994, n° 92LY00635) (6).

L'analyse ci-dessus pourrait éventuellement se comprendre sur le plan conceptuel si les exploitants étaient toujours en mesure d'exécuter leurs obligations et si, en pratique, il n'existait jamais d'incertitude sur l'identification et sur la portée des prescriptions ou de difficulté technique dans leur application.

Mais, précisément, la méconnaissance des prescriptions ne résulte pas toujours d'une mauvaise volonté de l'exploitant. Comme il a été rappelé ci-dessus, il peut exister assez souvent une difficulté de mise en œuvre dans le temps ou d'interprétation de la norme technique. Dans de telles hypothèses, l'adoption automatique d'une mise en demeure ne revêt alors plus le caractère d'une garantie mais s'apparente à une véritable épée de Damoclès pour l'exploitant qui, ne pouvant matériellement respecter les prescriptions dans le délai, relativement court, fixé par l'injonction, se retrouve directement exposé à de lourdes sanctions et à des poursuites pénales. Le fait d'adopter une mise en demeure par application d'un principe de compétence liée, alors que l'on sait pertinemment que l'exploitant ne pourra remédier à sa situation dans le délai prescrit, illustre, à cet égard, un dévoiement de l'instrument qui n'est plus une garantie mais un véritable baiser de Judas.

En définitive, la compétence liée est avant tout celle qui consiste, pour l'administration confrontée à une méconnaissance de ses obligations par un exploitant, à prendre, au cas par cas, la décision la plus adaptée à la situation.

C'est précisément dans cette perspective que le ministère de l'Ecologie a tenu à rappeler, dans sa circulaire précitée du 18 juin 1998, que si : « l'origine de la difficulté est, en réalité, l'insuffisance, l'imprécision ou l'inadaptation des prescriptions édictées, celles-ci doivent être rectifiées dans les formes prévues par les articles 18 et 30 du décret du 21 septembre 1977 » (7).

En ce qui concerne les études demandées aux exploitants, l'application rigoureuse de cette circulaire devrait, au demeurant, permettre d'éviter certaines situations d'impasse. Bien souvent, en effet, il est demandé à ces derniers de produire des études sans que la méthodologie à appliquer ne soit précisément définie. Le défaut de clarté de la règle en amont, renforcé par une motivation insuffisante de l'arrêté de mise en demeure, met ainsi les exploitants dans l'impossibilité de connaître exactement les contours de leurs obligations et, par suite, de les respecter. A l'issue du délai de la mise en demeure, l'administration est alors seule juge du caractère suffisant ou non de l'étude avec les conséquences qui peuvent en résulter pour les exploitants en termes de sanctions.

Si l'appréciation portée par l'administration en amont de la mise en demeure est, ainsi qu'il vient d'être montré, essentielle pour éviter que la « garantie » initialement offerte à l'exploitant ne soit factice ou n'aboutisse *in fine* qu'à une impasse, la question de la portée dans le temps de cette même mise en demeure constitue également un enjeu majeur. En effet, lorsque les injonctions, non retirées par l'administration, survivent et s'additionnent au fil du temps,

l'exploitant se retrouve, à tout moment, exposé à des sanctions et à des poursuites pénales.

Dans un contexte de recours fréquent à la mise en demeure (8), ceci pose, plus particulièrement, la question de la durée de vie de ces injonctions préfectorales. Le récent jugement rendu par le tribunal administratif de Lille, dans l'affaire précitée, apporte un début de solution qui pourrait permettre de cantonner dans le temps les effets de l'arrêté du préfet.

La limitation dans le temps des effets de la mise en demeure

La portée dans le temps de la mise en demeure fait encore partie des zones d'incertitude du droit des installations classées (9). Dans ce contexte, il convient d'apprécier l'apport du jugement du tribunal administratif de Lille rendu le 23 mars 2006 et de préciser les voies que les exploitants pourraient emprunter eux-mêmes pour cantonner dans le temps les effets des mises en demeure et, partant, leur responsabilité.

La problématique liée à la durée de vie incertaine de la mise en demeure

En principe, et de manière assez normale, la mise en demeure est opposable à l'exploitant tant que ce dernier n'a pas régularisé sa situation. Même lorsque le délai fixé par l'administration dans son injonction est dépassé et que l'exploitant se trouve, ainsi, en situation d'être sanctionné, la mise en demeure continue à produire ses effets envers ce dernier qui a alors tout intérêt à l'exécuter au plus vite.

La difficulté porte, en réalité, sur l'hypothèse inverse, à savoir celle dans laquelle l'exploitant a agi pour régulariser sa situation. Deux cas de figure peuvent, plus particulièrement, se présenter. En premier lieu, l'exploitant peut avoir simplement entrepris de régulariser sa situation. Ici, on conçoit bien que l'injonction puisse continuer à produire ses effets jusqu'à l'exécution complète des prescriptions. Mais, en second lieu, le cas le plus fréquent est celui dans lequel l'exploitant a réagi à l'injonction et retrouvé le chemin vertueux de son autorisation d'exploiter. Dans cette situation, se pose alors effectivement la question du maintien de la mise en demeure.

Sur le plan juridique, les choses ont été apparemment clarifiées depuis l'arrêt *société Schweppes France* précité (CE, 21 janvier 2002, req. n° 234227) dont la solution a récemment été confirmée (CAA Douai, 3 novembre 2005, *ministre de l'Ecologie et du Développement durable, société Bio Rad*, req. n° 04DA00508). Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a, plus particulièrement, constaté la caducité, suite à des travaux de dépollution, de la mise en demeure qui avait été adressée à un exploitant de remettre en état son ancien site. Par suite, il en a déduit que le juge des installations classées devait abroger la mise en demeure contestée : « saisi d'un recours de plein contentieux formé contre un arrêté préfectoral [*de mise en demeure*], le juge administratif peut être amené à constater que les mesures prescrites,

qui étaient légalement justifiées lorsqu'elles ont été prises, ne sont plus nécessaires à la date où il statue ; qu'il doit alors, non pas annuler l'arrêté attaqué (...), mais seulement l'abroger pour l'avenir ».

Dans le droit fil de cette solution, l'administration devrait elle-même être conduite à abroger les mises en demeure qui ont été dûment exécutées par les exploitants mettant ainsi un terme définitif à la procédure.

Dans la réalité, on constate, néanmoins, que l'administration ne prend qu'assez rarement l'initiative d'abroger les mises en demeure qui restent ainsi dans l'ordonnement juridique.

En outre, la question de la caducité des injonctions se pose en des termes plus complexes lorsque la portée de la prescription technique en cause ne peut concrètement s'apprécier que dans la durée. Il en va ainsi des prescriptions relatives aux seuils de rejets aqueux ou atmosphériques d'une installation ou de celles relatives à ses niveaux de bruit. Dans ces cas de figure, lorsqu'il est constaté un dépassement des seuils autorisés, au vu duquel l'exploitant est mis en demeure, la portée de cet acte dans le temps peut soulever certaines difficultés. Si l'exploitant a remédié dans le délai qui lui était imparti aux dépassements des seuils de ces rejets, il n'est pas pour autant à l'abri de la survenance de nouveaux dépassements, des mois, voire des années plus tard, lesquels peuvent, au demeurant, avoir des causes différentes de celles qui ont provoqué le premier dépassement.

La même difficulté est constatée, avec un enjeu au moins équivalent, pour les sites soumis à l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 sur les accidents majeurs. Les exploitants qui gèrent des établissements classés AS sont, en effet, tenus, à travers la politique de prévention des accidents majeurs (PPAM) et leur système de gestion de la sécurité (SGS), à des obligations de maîtrise des risques qu'ils définissent essentiellement eux-mêmes et dont l'administration vérifie périodiquement la qualité de mise en œuvre à travers des inspections de sécurité et des exercices *in situ*. Cette réglementation proposée aux industriels est de type itératif et suppose que ces derniers s'inscrivent dans une démarche de progrès constant. Dans cet esprit, chaque visite annuelle de sécurité se solde par la rédaction d'un rapport de l'Inspection des installations classées aux termes duquel l'administration dresse le bilan du SGS de l'exploitant, par la mention des « écarts » qui sont inévitablement constatés par rapport aux objectifs initiaux. Dans ce contexte, toute mise en demeure, intervenue à un moment donné, de respecter les dispositions générales de l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 peut, à chaque visite de sécurité suivante (qui est normalement annuelle), donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal de non-respect de cette mise en demeure. Autant dire qu'une telle situation ne facilite pas, en pratique, l'équilibre des rapports entre l'administration et les exploitants.

C'est dans ce contexte que, dans son jugement du 23 mars 2006, le tribunal administratif de Lille a entendu apporter de premiers éléments de réponse sur la limitation dans le temps des injonctions.

Le critère de la « nouvelle appréciation des faits » par l'administration et la gestion dans le temps des mises en demeure par les exploitants

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, dans son jugement rendu le 23 mars 2006, le tribunal administratif de Lille a annulé la seconde mesure de consignation prescrite par le préfet au motif que ce dernier n'avait pas fait précéder cette sanction d'une nouvelle mise en demeure. Certes, une injonction avait été adoptée avant la première consignation. Néanmoins, en levant cette mesure, l'autorité préfectorale avait considéré que l'injonction était exécutée et avait produit tous ses effets. Dans ces conditions, la seconde consignation devait bien, selon le tribunal, être précédée de l'adoption d'une nouvelle mise en demeure.

Précisément : « qu'il résulte de l'instruction que si le préfet du Pas-de-Calais a adressé une mise en demeure à la société CECA le 2 octobre 2001 l'invitant à respecter, au plus tard à la date du 31 décembre 2001, les dispositions de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 relatives aux études de dangers, *il a aussi levé la consignation* alors prononcée, par arrêté en date du 1^{er} octobre 2002, *en estimant que l'exploitant avait 'satisfait aux prescriptions de l'arrêté préfectoral du 2 octobre 2001'* ; que le préfet ne pouvait, dès lors, se fonder sur cette même mise en demeure pour prescrire une nouvelle consignation, fût-elle d'un montant inférieur, en estimant que « les études de dangers fournies n'apportent pas toutes les informations attendues » ; que *même si l'autorité préfectorale estimait que les prescriptions imposées par la mise en demeure du 2 octobre 2001 n'étaient pas complètement exécutées, elle ne pouvait, sans édicter un nouvel arrêté de mise en demeure et sans méconnaître les garanties apportées par cette procédure à l'exploitant dès lors qu'elle procédait à une nouvelle appréciation des faits, édicter un nouvel arrêté de consignation* (TA Lille, 23 mars 2006, *Société CECA*, req. n° 030153 et n° 0301535).

Dans les circonstances de l'espèce, la motivation est intéressante car, au fond, le tribunal a bien cerné le fait que les deux procédures de consignation portaient sur la méconnaissance de la même obligation. Les juges n'ont, en effet, pas retenu l'idée – justifiant une seconde mise en demeure – suivant laquelle les deux mesures de consignation portaient sur des obligations distinctes (la première sur l'absence de remise des études, l'autre sur leur insuffisance).

En réalité, ce qui a conduit à la censure de l'arrêté de consignation est bien le fait que le préfet ne pouvait, après avoir porté une première appréciation sur le respect par l'exploitant de son arrêté de mise en demeure, se raviser sans adopter une nouvelle injonction. Ainsi, l'apport de ce jugement se situe-t-il dans l'affirmation d'un critère qui permet de circonscrire la portée de la mise en demeure. Ce critère est celui de l'appréciation que l'administration donne elle-même du respect, par l'exploitant, de l'arrêté de mise en demeure. Dès lors que celle-ci a considéré et constaté que l'exploitant a régularisé sa situation, l'injonction tombe mécaniquement et le principe de sécurité juridique (10) qui sous-tend cette solution suppose alors que l'exploitant ne

soit pas confronté à un revirement soudain (*i.e.* sans nouvelle mise en demeure) de l'administration. L'objectif est, à cet égard, de ne pas priver l'exploitant de la « garantie » offerte par la procédure prévue à l'article L. 514-1 du code de l'environnement, laquelle lui permet de faire valoir à nouveau ses observations et de disposer d'un délai pour régulariser sa situation (même si on peut concevoir ici que ce délai soit plus bref pour une prescription qui a déjà fait l'objet d'une précédente injonction).

Si elle est très intéressante dans son principe, la solution ci-dessus a, néanmoins, été affirmée dans des circonstances d'espèce assez particulières. Le préfet avait, en effet, expressément levé la première mesure de consignation, ce qui rendait d'autant plus saisissant le brusque revirement de l'administration.

Dans la réalité, les appréciations du préfet ne sont pas toujours aussi explicites et les exploitants peuvent, à cet égard, s'interroger sur le comportement qu'il convient d'avoir dans le silence de l'administration.

Plus précisément, lorsque le préfet ou l'inspection des installations classées constatent que l'exploitant a exécuté sa mise en demeure, sans pour autant en tirer toutes les conséquences en abrogeant cette injonction, la solution devrait consister, pour l'exploitant, à informer l'administration de la caducité de la mesure et de l'obligation pour celle-ci de la rapporter. A plus forte raison, lorsque ni le préfet, ni la DIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), n'ont vérifié à travers une visite d'inspection, l'exécution par l'exploitant de la mise en demeure, l'exploitant devrait délivrer spontanément à l'administration les données qui montrent que l'injonction a été respectée dans le délai requis. La transmission de ces informations devrait alors ici également s'accompagner de la même demande d'abrogation de la mise en demeure devenue caduque.

Enfin, dans tous les cas, lorsque la situation est potentiellement conflictuelle, la solution ultime reste celle de saisir le juge des installations classées d'une demande d'abrogation de la mise en demeure devenue caduque suite au refus, explicite ou implicite, du préfet de l'écarter définitivement de l'ordonnement juridique.

Notes

(*) Article déjà publié dans le BDEI, n° 4/2006.

(1) En cas d'urgence et/ou lorsque l'exploitant a déjà bénéficié de plusieurs arrêtés complémentaires lui rappelant ses obligations, le délai de l'injonction peut, à l'inverse, être extrêmement court (CAA Versailles, 2 juin 2005, *Société Leader Logistic*, req. n° 03VE011991).

(2) Sa position est très attendue du fait de celle déjà prise par la Cour de cassation qui considère que l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne peut trouver à s'appliquer dès lors que le préfet a dûment constaté une méconnaissance de la réglementation et est, ainsi, en situation de compétence liée pour adopter la mise en demeure (Cass., crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, n° 05-82232). Dans un autre domaine que le droit des installations classées, la Haute assemblée a, toutefois, d'ores et déjà jugé que l'autorité publique ne pouvait être en situation de compétence liée, rendant inopérant le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense, lorsqu'elle était amenée à porter une appréciation de fait concrète sur la situation de l'administré (CE, 5 novembre 2003, *Lagarde*, Rec. p. 435 ; *a contrario* CE, sect.,

3 février 1999, *Roger Montaignac*, Rec. p. 6). C'est précisément le cas des mises en demeure en matière d'installations classées qui supposent que l'administration apprécie la matérialité des faits, la portée des prescriptions concernées ou bien encore le caractère pertinent du délai imposé à l'exploitant.

(3) Dans un cas de risque grave de trouble à l'ordre public, voir CE, 31 mai 1989, *ministre de l'Environnement c/ société Corse de pyrotechnie Socopy et autres*, req. n° 76.236.

(4) Il peut éventuellement s'agir d'un délit dans le cas d'une installation exploitée sans l'autorisation requise avec mise en demeure de régulariser la situation par le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter.

(5) Et ceci pour respecter la date butoir fixée par la loi du 30 juillet 2003 *relative aux risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* pour l'adoption des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

(6) Le Conseil d'Etat a, pour sa part, implicitement considéré dans l'arrêt *société Schweppes France* du 21 janvier 2002 (req. n° 234227) que

le préfet n'avait pas nécessairement une compétence liée pour édicter un arrêté de mise en demeure : « considérant que (...) le préfet *peut* mettre en demeure les exploitants qui ont cessé leur activité de remettre en état le site d'une ancienne installation classée ».

(7) Cette appréciation que l'administration doit nécessairement porter avant l'adoption de toute mise en demeure justifie, à cet égard, que l'exploitant soit mis en mesure de s'exprimer dans le cadre d'une procédure contradictoire préalable (voir, sur ce point, CE, 5 novembre 2003, *Lagarde*, Rec. p. 435 et CE, sect., 3 février 1999, *Roger Montaignac*, Rec. p. 6).

(8) 2 255 mises en demeure ont été prises en 2004 pour 61 314 installations classées soumises à autorisation (statistiques publiées sur le site Internet du MEDD).

(9) Cf. J.-P. Boivin, *Les installations classées, Traité pratique de droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, 2^e éd., p. 403.

(10) Récemment – et enfin – affirmé par le Conseil d'Etat dans son arrêt d'Assemblée aux conclusions de Yann Aguila : CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*, req. n° 288460.