

ICPE

Principe « silence vaut accord » et police des installations classées autorisation de regroupement d'élevages

À retenir :

Le principe « silence vaut accord » prévu par l'article L. 231-1 du code des relations du public avec l'administration s'applique dès lors qu'aucune exception n'est prévue par décret.

La demande d'autorisation de regroupement d'élevages en application de l'ancien article R. 515-53 du code de l'environnement (abrogé depuis) ne fait pas partie des exceptions citées, toutefois le juge considère que cette procédure relève des dispositions spéciales de la police des installations classées pour la protection de l'environnement impliquant que soient prises des décisions expresses.

En conséquence cette procédure ne pouvait donner lieu à décision implicite d'acceptation.

Références jurisprudence

[Article L. 231-1 du code des relations du public avec l'administration](#)

[Article L. 114-3 du code des relations du public avec l'administration](#)

[Conseil d'État, 13/07/2016, 396670](#)

[Tribunal administratif d'Amiens, 29 juin 2017, n°1502616-1503067e.a](#)

[Cour Administrative d'Appel de Douai, 19 novembre 2019, n°17DA01732](#)

Précisions apportées

La société SCEA Côte de la Justice a sollicité, le 23 février 2011, l'autorisation d'exploiter un élevage de 1 000 vaches laitières associé à une unité de méthanisation de 1 489 MW, sur le territoire des communes de Buigny-Saint Maclou et Drucat, dans la Somme.

L'arrêté d'autorisation du 1er février 2013 a limité la taille de l'exploitation à 500 vaches laitières à laquelle est associée une unité de méthanisation.

Le 16 mars 2015, en application de l'article R. 515-53 du code de l'environnement (alors en vigueur), la SCEA Côte de la Justice a porté à la connaissance du préfet de la Somme un projet de regroupement d'élevages, afin d'atteindre un total de 880 vaches laitières.

Suite à une inspection du site, le 9 juin 2015, où il a été constaté que l'exploitant avait porté son cheptel à 763 animaux, le préfet de la Somme l'a mis en demeure le 1er juillet 2015 de mettre en conformité ses effectifs de bovins avec les dispositions de l'arrêté d'autorisation du 1er février 2013, puis a infligé à l'exploitant une astreinte journalière de 780 euros et une amende administrative de 7 800 euros.

Saisi en appel dans cette procédure en référé contre l'ordonnance du Tribunal administratif d'Amiens du 18 janvier 2016 suspendant ces trois arrêtés, le Conseil d'État a considéré qu'il existait un « doute sérieux » pour justifier la suspension des arrêtés en cause, en attendant qu'il soit statué sur le fond.

« Silence vaut acceptation » : doute sérieux en référé sur la légalité de l'arrêté en cause

L'article R. 515-53 alors en vigueur fixait la procédure applicable aux projets de regroupement d'élevages. Si le projet est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation, le préfet invite l'exploitant à

déposer une nouvelle demande d'autorisation ; sinon, il accorde son autorisation sous la forme d'un arrêté complémentaire.

L'article R. 515-53 ne fixait aucune condition de délai pour la décision du préfet devant intervenir dans ce cadre.

Toutefois, l'[article L. 231-1](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), pose le principe selon lequel « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.* ».

Ce principe, applicable par défaut, connaît par dérogation un nombre conséquent d'exceptions (article L. 231-4 et suivants du CRPA et décrets d'application, notamment décrets n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 et n° 2014-1271 du 23 octobre 2014 pour le ministère de l'écologie), mais la décision du préfet mentionnée à l'article R. 515-53 en matière de regroupements d'élevages n'en faisait pas partie.

Le point de départ du délai de deux mois fixé par l'[article L. 231-1 CRPA](#), est la date de réception de la demande (accusé de réception [article L. 112-3 CRPA](#)), ou, le cas échéant, la date à laquelle le dossier de demande a pu être déclaré complet par l'administration concernée suite à la réception des pièces manquantes ([article L. 114-3 CRPA](#)).

En l'espèce, la SCEA Côte de la Justice a déposé son dossier de regroupement d'élevages en préfecture de la Somme le 16 mars 2015.

À défaut de réponse de l'administration, le juge des référés avait considéré que la société « *pouvait raisonnablement penser* » qu'elle était titulaire d'une autorisation tacite, survenue le 16 mai 2015, de regrouper les élevages et suspendu l'arrêté. Le Conseil d'État avait confirmé qu'il existait un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du 1^{er} juillet 2015, sans que le juge de référé n'ait à vérifier, dans le cadre de son office, si un arrêté complémentaire avait été pris.

Le Conseil d'État avait donc confirmé la suspension de l'arrêté de mise en demeure du 1^{er} juillet 2015.

Décision au fond : la police des installations classées implique que soient prises des décisions expresses

Pour les mêmes raisons, par jugement du 29 juin 2017, le Tribunal administratif d'Amiens a annulé l'intégralité des décisions prises dans le cadre de la procédure de sanction administrative : l'arrêté de mise en demeure du 1^{er} juillet 2015, les deux arrêtés de sanction (amende, astreinte), et les titres de perception afférents.

Mais cette décision a été annulée par la Cour Administrative d'Appel de Douai, le 19 novembre 2019. Celle-ci a rétabli la condamnation initiale imposée à l'exploitant.

En effet, la Cour d'Appel indique que « *la procédure d'instruction de (...) demande d'autorisation de regroupement relève des dispositions spéciales de la police des installations classées pour la protection de l'environnement impliquant que soient prises des **décisions expresses**.* »

Elle complète son jugement en mentionnant que, par voie de conséquence, « *cette procédure d'instruction n'entre (...) pas dans le champ de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 dans sa rédaction applicable au litige, désormais repris aux articles L.231-1 et L.231-4 du code des relations entre le public et l'administration* » qui prévoit que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision implicite d'acceptation* ».

Enfin, la Cour d'Appel conclut qu'en l'espèce, « *le silence gardé pendant deux mois par le préfet sur la demande tendant à la délivrance de l'autorisation de regroupement (...) n'a pas fait naître une décision implicite d'acceptation* ».

Ainsi, la ferme des 1000 vaches devra ramener son cheptel à 500 bovins, au lieu des 800 et s'acquitter des sanctions administratives pour avoir dépassé de 59 % l'effectif fixé par son arrêté d'autorisation.

On peut noter que l'article R. 181-45, applicable aux modifications des autorisations environnementales, prévoit aujourd'hui explicitement que « *Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet.* »

Référence : 3716-FJ-2016 – MAJ au juillet 2021

Mots-clés : ICPE – délai d'instruction – silence vaut acceptation – autorisation tacite – mise en demeure