

## Tribunal administratif de Nantes, 1ère Chambre, 17 juin 2025, 2204052

### Synthèse

**Juridiction :** Tribunal administratif de Nantes

**Numéro d'affaire :** 2204052

**Type de recours :** Excès de pouvoir

**Dispositif :** Rejet

**Rapporteur :** Mme Thomas

**Nature :** Décision

**Décision précédente :** Préfet de la Loire-Atlantique, 3 août 2018

**Avocat(s) :** CABINET JONES DAY

### Chronologie de l'affaire

|                                                         |                                                         |                                                         |                                                         |                                                     |                                                      |                                                      |                                                             |                                                     |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Tribunal administratif de Nantes</b><br>17 juin 2025 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>17 janvier 2023 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>11 janvier 2023 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>13 juillet 2022 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>19 mai 2022 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>23 mars 2022 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>21 mars 2022 | <b>Tribunal administratif de Nantes</b><br>20 décembre 2021 | <b>Préfet de la Loire-Atlantique</b><br>3 août 2018 |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|

### Texte intégral

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée sous le n° 2204052 le 30 mars 2022, et un mémoire, enregistré le 12 janvier 2024, la société Yara France, représentée par Me Labrousse et Me Simon, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision de rejet implicite de la demande d'abrogation du 20 décembre 2021 de l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 3 août 2018 ;

2°) d'abroger l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 3 août 2018 ;

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

Elle soutient que la décision méconnaît l'alinéa 2 de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'ayant justifié du respect de la mise en demeure et alors que les demandes mentionnées dans le courrier du 23 mars 2022 constituaient des prescriptions nouvelles, l'arrêté préfectoral du 3 août 2018 est devenu sans objet et devait être abrogé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 janvier 2024, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête au motif que le moyen soulevé n'est pas fondé.

II. Par une requête, enregistrée sous le n° 2303567 le 10 mars 2023 et un mémoire, enregistré le 23 juillet 2024, la société Yara France, représentée par Me Labrousse et Me Simon, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n°2023/ICPE/012 du 11 janvier 2023 du préfet de la Loire-Atlantique rendant la société YARA France redevable d'une astreinte journalière fixée de 300 euros jusqu'à satisfaction de la mise en demeure signifiée par l'arrêté préfectoral du 3 août 2018 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à lui verser au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé ;

- l'arrêté méconnaît l'article L. 171-8 du code de l'environnement dès lors qu'elle avait déferé à la mise en demeure, devenue caduque ;

- l'arrêté est entaché d'un détournement de procédure et méconnaît les articles L. 181-14, R. 181-45 et L. 171-8 du code de l'environnement en ce qu'il utilise l'astreinte administrative en vue d'imposer des prescriptions nouvelles ;

- l'arrêté méconnaît l'article L. 171-8 du code de l'environnement en l'absence de trouble causé à l'environnement ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur d'appréciation sur l'irrecevabilité de sa méthodologie dès lors que la classification des accidents potentiels selon leur probabilité d'occurrence est le fondement même de l'article 6.2.3 de l'arrêté du 15 septembre 2015 qui lui impose la réalisation d'une étude de vulnérabilité ;

- l'arrêté est illégal en l'absence de proportionnalité et de nécessité de l'astreinte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2024, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête au motif que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Malingue, première conseillère ;

- les conclusions de Mme Thomas, rapporteure publique ;

- les observations de Me Noris, substituant Me Labrousse et Me Simon, représentant la société Yara France ;

- et les observations de M. A, représentant le préfet de la Loire-Atlantique.

Considérant ce qui suit :

1. La société Yara France exploite sur le site de Montoir-de-Bretagne une usine de fabrication d'engrais solides à base de nitrate d'ammonium qui constitue une installation classée autorisée en 1993 relevant de la rubrique n° 3430 de la nomenclature des installations classées pour l'environnement. Cette installation est soumise à l'arrêté ministériel du 15 septembre 2015 fixant les prescriptions applicables en matière de risques technologiques, qui précise notamment en son article 6.2.4 que " depuis la salle de contrôle de l'atelier acide nitrique, l'exploitant doit être en mesure d'assurer un arrêt en sécurité des installations. A cet effet, la protection de la salle de contrôle vis-à-vis des risques toxiques, d'incendie et d'explosion est étudiée dans des délais fixés à l'article 9 ", soit au 31 décembre 2016. En raison du constat de l'absence de finalisation de cette étude à cette échéance, le préfet de la Loire-Atlantique a, par un arrêté du 3 août 2018, mis en demeure la société Yara France de finaliser cette étude dans un délai de trois mois. Par courrier du 20 décembre 2021, la société Yara France a sollicité l'abrogation de cet arrêté. Elle demande, dans l'instance n°2204052, l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande née du silence gardé pendant deux mois sur sa demande d'abrogation. Le préfet de la Loire-Atlantique a toutefois expressément rejeté cette demande par un courrier du 23 mars 2022, qui, mentionnant expressément que les documents transmis ne permettaient pas de lever l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 3 août 2018 et demandant de compléter l'étude en prenant en compte les demandes figurant en annexe de ce courrier dans un délai de deux mois, s'est substitué à cette première décision implicite. Il s'ensuit que les conclusions présentées par la société Yara doivent être regardées comme dirigées contre cette dernière décision.

2. Puis, estimant que la société n'avait toujours pas satisfait à la finalisation de l'étude prescrite, le préfet de la Loire-Atlantique a rendu redevable la société Yara France d'une astreinte d'un montant journalier de 300 euros jusqu'à la satisfaction de la mise en demeure par un arrêté du 11 janvier 2023, dont la société demande l'annulation pour excès de pouvoir dans l'instance n°2303567.

3. Les requêtes n°s 2204052 et 2303567 présentent à juger des questions connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur le cadre juridique du litige :

4. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : " Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. / () ". Selon l'article L. 511-2 de ce code : " Les installations visées à l'article L.511-1 sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce décret soumet les installations à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation ".

5. Aux termes de l'article L. 171-8 du code de l'environnement : " I.- Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, en cas d'inobservation des prescriptions applicables en vertu du présent code aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets,

dispositifs et activités, l'autorité administrative compétente met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. En cas d'urgence, elle fixe, par le même acte ou par un acte distinct, les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. " En vertu du II de cet article, s'il n'a pas été déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti, l'autorité administrative peut arrêter une ou plusieurs sanctions administratives dont, notamment, le paiement d'une amende administrative, dont le montant maximum était de 15 000 euros avant le 25 octobre 2023 et qu'il ne soit porté à 45 000 euros par la loi n°2023-973 du 23 octobre 2023, et d'une astreinte journalière applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure ou de la mesure ordonnée, dont le montant maximum est de 1 500 euros avant le 25 octobre 2023 et qu'il ne soit porté à 4 500 euros par cette même loi. Ce même article prévoit que " Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. ". Il résulte de ces dispositions que la fixation du montant des amendes et astreintes est proportionnée à la gravité des manquements constatés et tient compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. En revanche, ces dispositions ne conditionnent pas le prononcé de ces amendes et astreintes à la justification d'un trouble causé à l'environnement.

6. Aux termes de l'article L. 171-11 du code de l'environnement : " Les décisions prises en application des articles L. 171-7, L. 171-8 et L. 171-10 sont soumises à un contentieux de pleine juridiction. ". Pour l'application de l'article L. 171-11 du code de l'environnement, il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles de procédure au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de la décision qui lui est déférée. Il lui appartient ensuite de se prononcer sur l'étendue des obligations mises à la charge des exploitants par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue.

Sur les moyens communs aux décisions attaquées :

En ce qui concerne la transmission d'une étude de protection de la salle de contrôle finalisée :

7. Par l'arrêté du 3 août 2018, devenu définitif, la société Yara France a été, en son article premier, mise en demeure de finaliser l'étude de protection de la salle de contrôle acide nitrique vis-à-vis des risques toxiques, d'incendie et d'explosion dans un délai de trois mois et devait, en vertu de l'article 2, adresser à l'inspection des installations classées dans un délai d'un mois à compter de cette échéance, les justificatifs attestant du respect de l'article premier.

8. Si la société Yara soutient qu'elle a informé le préfet de la Loire-Atlantique de la finalisation de cette étude et lui a transmis une copie le 20 décembre 2021, il résulte de l'instruction, notamment du rapport de l'inspection des installations classées du 21 mars 2022, que l'étude transmise ne répond pas à la prescription dès lors qu'elle n'apporte pas de précisions complémentaires sur la caractérisation du bâti et l'appréciation de la vulnérabilité de la salle de contrôle actuelle vis-à-vis des effets toxiques, thermiques et de surpression et que la société Yara France s'est, alors qu'aucun texte réglementaire ne le permet et que la prescription de l'article 6.2.4 de l'arrêté du 15 septembre 2015, dont il n'est, en tout état de cause, pas excipé de l'illégalité, implique que la protection de la salle de contrôle doit être étudiée pour toutes circonstances, abstenue d'examiner l'ensemble des scénarios dans le cadre de l'étude de dimensionnement de la salle de contrôle au motif que ces scénarios ont une classe de probabilité classée E, c'est-à-dire événement possible mais extrêmement peu probable et que le nombre de personnes présentes simultanément dans la salle de contrôle serait inférieur à 10. Par suite, son étude, qui ne pouvait exclure certains scénarios en se référant aux probabilités d'occurrence des phénomènes dangereux et des accidents potentiels identifiés dans les études de dangers réalisées dans le cadre de la demande d'autorisation alors qu'il s'agit d'une étude distincte, était incomplète. A la date du présent jugement, et alors que les études produites en février 2021 ont mis en évidence que la salle de commande était soumise à des concentrations en ammoniac et en oxydes d'azote bien supérieures à celles figurant dans l'étude réalisée en 2017, cette étude n'a pas été complétée. Par suite, c'est sans erreur d'appréciation que le préfet a pu estimer qu'elle ne répondait pas à la prescription de l'article premier de la mise en demeure du 3 août 2018.

En ce qui concerne l'édiction de prescriptions nouvelles ou complémentaires :

9. Il résulte des termes mêmes de l'article L. 171-8 du code de l'environnement que le préfet peut mettre en demeure l'exploitant de respecter les mesures qui lui étaient antérieurement imposées, et qui résultaient, soit de la réglementation générale applicable à son établissement, soit de l'arrêté d'autorisation ou d'arrêtés complémentaires mais ne peut user de cette procédure pour imposer à l'exploitant des prescriptions nouvelles.

10. La société Yara France soutient que le courrier du 23 mars 2022 lui impose des prescriptions nouvelles à la prescription prévue à l'article 6.2.4 de l'arrêté préfectoral du 15 septembre 2015 rappelée au point 1 relative à la finalisation de l'étude de protection de la salle de contrôle vis-à-vis des risques toxiques, d'incendie et d'explosion. Elle ne précise cependant pas le ou lesquels des éléments listés dans l'annexe à ce courrier serait constitutif d'une prescription nouvelle ou complémentaire. En admettant même qu'elle ait entendu ainsi viser les éléments listés faisant référence au bâti et aux travaux réalisés, la prescription de la finalisation de l'étude de protection de la salle de contrôle impliquait qu'elle soit réalisée au vu des caractéristiques du bâti de cette salle et de leur niveau de protection au regard des risques, caractéristiques existantes et donc également actualisées au regard de leur dernier état à la suite des travaux réalisés par la société. Il en va de même s'agissant des éléments mentionnés dans le courrier du 17 janvier 2023, à l'égard duquel l'argumentation de la société n'est pas davantage précisée. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le préfet a édicté, par ces courriers, des prescriptions nouvelles ou complémentaires à l'article 6.2.4 de l'arrêté du 15 septembre 2015.

Sur les autres moyens dirigés contre la décision de rejet de la demande d'abrogation de l'arrêté de mise en demeure du 3 août 2018 :

11. Le second alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : " L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. "

12. Il résulte de ce qui a été dit aux points 7 à 10 que la société Yara France, qui n'est pas fondée à soutenir que la demande de compléter son étude constituait une prescription nouvelle ou complémentaire, n'a pas fourni une étude finalisée et n'a ainsi pas satisfait à la prescription de la mise en

demeure de l'arrêté du 3 août 2018. Par suite, elle n'est pas fondée à se prévaloir d'une circonstance de fait rendant sans objet la mise en demeure du 3 août 2018 et mettant l'administration dans l'obligation d'abroger cet arrêté. Dès lors, sa requête n° 2204052 doit être rejetée, en toutes ses conclusions.

Sur les autres moyens dirigés contre l'arrêté du 11 janvier 2023 rendant la société Yara France redevable d'une astreinte journalière :

13. En premier lieu, l'arrêté du 11 janvier 2023 qui vise notamment le code de l'environnement, l'arrêté préfectoral du 15 septembre 2015, l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 3 août 2018, le document transmis par la société Yara France le 20 décembre 2021, le rapport de l'inspection des installations classées du 21 mars 2022, le courrier du 23 mars 2022, mentionne que les courriers de la société Yara des 19 mai 2022 et 13 juillet 2022 ne répondent pas aux demandes, de sorte que l'exploitant ne respecte pas les dispositions de l'arrêté de mise en demeure du 3 août 2018, que ce non-respect constitue un manquement caractérisé et qu'il convient de prendre une mesure destinée à assurer le respect de cette mesure de police, et qu'une astreinte de 300 euros est proposée en application de l'article L. 171-8 du code de l'environnement jusqu'à ce que l'exploitant fournisse les compléments demandés par courrier du préfet du 23 mars 2022. Par suite, il comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Dès lors, le moyen tiré de son insuffisante motivation doit être écarté.

14. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 12 qu'il n'y avait pas lieu d'abroger l'arrêté de mise en demeure du 3 août 2018. Par suite, la société Yara France n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté du 11 janvier 2023 prononçant une astreinte est illégal du fait de l'abrogation ou la caducité de la mise en demeure.

15. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 9 et 10 que le préfet n'a pas édicté de prescriptions nouvelles ou complémentaires. Par suite, les moyens tirés du détournement de procédure ou de la méconnaissance de l'article L. 171-8 du code de l'environnement et des articles L. 181-14 et R. 181-45 du code de l'environnement régissant l'adoption de prescriptions complémentaires, doivent être écartés.

16. En quatrième lieu, il résulte de ce qui a été précédemment dit que la société Yara France n'est pas fondée à soutenir que l'article L. 171-8 du code de l'environnement est méconnu en l'absence de trouble causé à l'environnement dans la mesure où elle aurait satisfait à la prescription de la mise en demeure du 3 août 2018. Alors que l'absence de protection de la salle de contrôle de l'atelier de production d'acide nitrique peut engendrer l'impossibilité pour le personnel chargé de la surveillance des installations d'effectuer, dans les délais requis, la mise en sécurité des installations surveillées, notamment en cas de rejet de produits toxiques, et qu'il n'est justifié ni de la suffisance des travaux réalisés dans la salle de contrôle ni du fait qu'en cas de dysfonctionnement de cette salle, la salle de contrôle NPK ou la salle informatique du service de maintenance permettrait de pallier cette carence, le moyen tiré de l'absence de trouble causé à l'environnement en l'absence de gravité pour la santé humaine des conséquences de la carence de la société doit, eu égard au risque généré, être écarté.

17. Enfin, alors que la réalité du fonctionnement des systèmes palliatifs avancés par la société Yara France en cas de dysfonctionnement de la salle de contrôle de l'atelier " acide nitrique " n'est pas établie et au regard de l'absence de respect dans la durée de la prescription de finalisation de l'étude prévue par l'article 6.2.4 de l'arrêté préfectoral du 15 septembre 2015, le préfet n'a méconnu ni le principe de nécessité ni le principe de proportionnalité de la sanction en décidant de rendre redevable la société Yara France, par arrêté du 11 janvier 2023, d'une astreinte d'un montant journalier de 300 euros jusqu'à satisfaction de la mise en demeure du 3 août 2018.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes nos 2204052 et 2303567 doivent être rejetées, en toutes leurs conclusions.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes nos 2204052 et 2303567 présentées par la société Yara France sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société Yara France et au ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 13 mai 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Douet, présidente,

Mme Malingue, première conseillère,

M. Brémond, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juin 2025.

La rapporteure,

F. MALINGUE

La présidente,

H. DOUETLa greffière,

L. LÉCUYER

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,

Nos 2204052,