

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°1902203**

---

**SOCIÉTÉ CAPRAL**

---

Mme Alexandra Bedelet  
Rapporteur

---

Mme Viviane André  
Rapporteur public

---

Audience du 4 mai 2021  
Décision du 18 mai 2021

---

44  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Grenoble

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 2 avril 2019, 27 juillet 2020 et 29 avril 2021, la SARL Capral, représentée par Me Paloux, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Savoie l'a mise en demeure de régulariser sa situation administrative en obtenant l'agrément ministériel prévu à l'article R. 557-6-13 du code de l'environnement et de cesser sous 48 heures toute activité de formation en vue de délivrer les certificats de formation ou habilitations pour l'utilisation et la manipulation d'articles pyrotechniques de catégorie P2 ;

2°) 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 :

- il n'est pas justifié de la compétence de la signataire de l'arrêté attaqué ;
- le rapport du 7 mars 2019 de l'inspecteur de l'environnement ne lui a pas été remis, en violation de l'article L. 171-6 du code de l'environnement ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les articles R. 557-6-13, R. 557-6-14 du code de l'environnement, est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation, un agrément n'étant pas nécessaire pour dispenser des formations ; ses co-gérants, qui sont titulaires d'un certificat de formation, sont habilités à manipuler et utiliser des articles pyrotechniques et sont expérimentés ; elle ne délivre pas les certificats de formation qui relèvent de la compétence et de

l'appréciation de la société allemande Dresdner Sprengschule mais dispense uniquement les formations pour les obtenir, dans le cadre d'un contrat conclu avec cette dernière ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation car les accidents qui y sont mentionnés ne lui sont pas imputables, ne sont étayés par aucun élément et ne correspondent pas à sa situation ;
- les dispositions relatives aux installations classées visées par l'arrêté attaqué ne sont pas applicables et le pôle administratif des installations classées n'était pas compétent pour instruire le dossier ;
- le préfet de la Haute-Savoie a commis une erreur de droit et a entaché l'arrêté attaqué d'une contradiction de motifs à l'origine d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il lui a enjoint de cesser toute activité dans un délai de 48 heures alors qu'un délai maximal d'un an lui est donné pour régulariser sa situation ;
- la mise en demeure de procéder à une régularisation devait, au regard des articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement, intervenir concomitamment au courrier du 14 août 2018 ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 172-2 du code de l'environnement ;
- le rapport d'inspection du 14 août 2018 a été incompétemment établi et l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 171-7 du code de l'environnement ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 172-5 du code de l'environnement ;
- il est entaché d'un défaut de base légale compte tenu de l'inconventionnalité de la réglementation nationale en litige, en particulier des articles R. 557-6-13 et R. 557-6-14 du code de l'environnement au regard de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par un mémoire en défense enregistré les 5 octobre 2020, le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020 ;
- 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 Bedelet,
- les conclusions de Mme André.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite d'une visite inopinée réalisée le 19 juin 2018 diligentée par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, il a été constaté que la société requérante dispensait une formation à l'utilisation et à la manipulation d'articles pyrotechniques de catégorie P2 sans disposer de l'agrément ministériel

prévu à l'article R. 557-6-13 du code de l'environnement. Par arrêté du 15 mars 2019, le préfet de la Haute-Savoie l'a mise en demeure de régulariser sa situation administrative et de cesser sous 48 heures toute activité de formation en vue de délivrer les certificats de formation ou habilitations pour l'utilisation et la manipulation de ces produits explosifs. La société requérante demande au tribunal d'annuler l'arrêté de mise en demeure.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, Mme Florence Gouache, secrétaire générale de la préfecture de la Haute-Savoie, bénéficiait d'une délégation de signature consentie par le préfet le 30 avril 2018, à l'effet de signer tous actes relevant des attributions de l'Etat dans le département de la Haute-Savoie à l'exception de certaines matières au nombre desquelles ne figurent pas celle en litige. Il ressort du site internet de la préfecture de la Haute-Savoie, librement accessible au juge comme aux parties, que l'arrêté du 30 avril 2018 a été publié le 9 mai 2018 au recueil des actes administratifs de la préfecture. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de la signataire de l'arrêté attaqué doit être écarté.

3. En deuxième lieu, si l'arrêté attaqué vise l'article L. 514-5 du code de l'environnement et mentionne l'article L. 514-6 du même code, il ressort de sa motivation et de son dispositif qu'il a toutefois été pris uniquement sur le fondement des articles L. 171-7, R. 557-6-3, R. 557-6-13 et suivants du même code également mentionnés dans l'arrêté attaqué. La mention des articles L. 514-5 et L. 514-6 du code de l'environnement constitue donc une simple erreur matérielle, sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

4. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 172-1 du code de l'environnement : « I.- Outre les officiers et agents de police judiciaire et les autres agents publics spécialement habilités par le présent code, sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du présent code et des textes pris pour son application (...) les fonctionnaires et agents publics affectés dans les services de l'Etat chargés de la mise en œuvre de ces dispositions (...) II. - Pour exercer les missions prévues au I, les inspecteurs de l'environnement reçoivent des attributions réparties en deux catégories : 1° Les attributions relatives à l'eau et à la nature (...). 2° Les attributions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement qui leur donnent compétence pour rechercher et constater les infractions prévues par (...) les titres (...) V (...) du livre V du présent code et les textes pris pour leur application. III. - Les inspecteurs de l'environnement sont commissionnés par l'autorité administrative et assermentés pour rechercher et constater tout ou partie des infractions mentionnées au 1° ou au 2° du II du présent article ». Il résulte de ces dispositions que les inspecteurs de l'environnement commissionnés par l'autorité administrative et assermentés pour rechercher et constater tout ou partie des infractions mentionnées au 2° du II de l'article L. 172-1 du code de l'environnement sont compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par le titre V du livre V du code de l'environnement qui concerne notamment les produits explosifs.

5. Aux termes de l'article L. 172-2 du code de l'environnement : « Les fonctionnaires et agents habilités à rechercher et à constater les infractions au présent code exercent leurs compétences sur le ressort de leur service d'affectation ou, lorsqu'ils ont reçu mission sur un territoire excédant ce ressort, sur l'étendue du territoire sur lequel ils ont reçu mission (...) ».

6. Il résulte de l'instruction que le rapport d'inspection du 14 août 2018, faisant suite à la visite d'inspection en date du 19 juin 2018, a été signé par Mme Emmanuelle Maillard, M. Pierre Plichon, inspecteurs de l'environnement et Mme Anne-Laure Jorsin Chazeau, chef de

l'unité interdépartementale. M. Plichon a été commissionné notamment pour la zone Rhône-Alpes par un arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 26 octobre 2015 en qualité d'inspecteur de l'environnement disposant des attributions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement pour rechercher et constater les infractions mentionnées au 2° du II de l'article L. 172-1 du code de l'environnement qui incluent, comme il a été dit au point 4, celles relatives aux produits explosifs. Par ailleurs, il résulte des arrêtés des 8 avril 2020 et 4 juin 2020 que Mme Anne-Laure Jorsin Chazeau et Mme Emmanuelle Maillard étaient également commissionnées avant l'édition desdits arrêtés pour la zone Rhône-Alpes pour rechercher et constater les mêmes infractions. Ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 172-2 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté.

7. Compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, la mention en-tête de l'arrêté attaqué du « pôle administratif des installations classées » est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

8. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 172-5 du code de l'environnement : *« Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises. Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder : 1° Aux établissements, locaux professionnels et installations dans lesquels sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation (...) ».*

9. La circonstance, à la supposer établie, que le procureur de la République n'a pas été rendu destinataire de l'information prévue par les dispositions précitées est sans incidence sur la légalité de l'arrêté de mise en demeure attaqué, dès lors que cette mesure est indépendante des poursuites pénales qui peuvent être exercées en cas de méconnaissance des dispositions du code de l'environnement.

10. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 171-6 du code de l'environnement : *« Lorsqu'un agent chargé du contrôle établit à l'adresse de l'autorité administrative compétente un rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables, en vertu du présent code, à (...) une activité, il en remet une copie à l'intéressé qui peut faire part de ses observations à l'autorité administrative ».*

11. Par arrêté du 21 novembre 2016, le préfet de la Haute-Savoie a délégué sa signature pour les actes relatifs aux contrôles techniques et administratifs des explosifs à Mme Françoise Noars, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes, avec faculté de subdélégation à un ou plusieurs agents des services placés sous son autorité. Il résulte du site internet de la préfecture de la Haute-Savoie, librement accessible au juge comme aux parties, que cet arrêté a été publié le même jour au recueil des actes administratifs de la préfecture. Par ailleurs, par un arrêté du 12 avril 2018, publié au recueil des actes administratifs le 18 avril 2018 et disponible sur internet, Mme Noars a subdélégué sa signature à M. Vienot et, en cas d'absence ou d'empêchement à Mme Anne-Laure Jorsin Chazeau, cheffe de l'unité interdépartementale Savoie-Haute-Savoie, signataire du rapport d'inspection. Celui-ci ne comporte pas, comme le fait valoir la société requérante, une mesure conservatoire de suspension de l'activité de formation mais un rappel du courrier du 14 août 2018 adressé à la SARL Capral qui doit être regardé comme une invitation à suspendre cette activité. La décision de suspension de toute activité de formation a été édictée par l'arrêté attaqué du préfet de la Haute-Savoie compétent en vertu de l'article L. 171-7 du code de

l'environnement. Par suite, les moyens tirés de ce que le rapport d'inspection du 14 août 2018 aurait été incompétamment établi et de la méconnaissance de l'article L. 171-7 du code de l'environnement doivent être écartés.

12. En sixième lieu, il résulte de l'instruction que la société requérante a reçu une copie du rapport d'inspection du 14 août 2018 et a fait part de ses observations par courrier du 12 septembre 2018. Ces observations ont été transmises à l'inspecteur des installations classées. La circonstance que l'arrêté vise un document intitulé « rapport » de l'inspecteur de l'environnement du 7 mars 2019 n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'arrêté contesté dès lors que cette note, qui accompagne le projet d'arrêté à destination du préfet n'a pas été rédigée à l'issue d'un nouveau contrôle et ne comporte au demeurant aucun élément nouveau relatif aux constatations de l'inspection faite sur le site. Dès lors, le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté.

13. En septième lieu, aux termes de l'article L. 171-7 du code de l'environnement : « *I- (...), lorsque des (...) activités (...) sont réalisés sans avoir fait l'objet (...) de l'agrément (...) requis en application du présent code (...), l'autorité administrative compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine, et qui ne peut excéder une durée d'un an. Elle peut, par le même acte ou par un acte distinct, suspendre (...) la poursuite des (...) activités (...) jusqu'à ce qu'il ait été statué (...) sur la demande (...) d'agrément (...) à moins que des motifs d'intérêt général et en particulier la préservation des intérêts protégés par le présent code ne s'y opposent. (...)* ».

14. La société requérante soutient que le préfet de la Haute-Savoie a commis une erreur de droit et a entaché l'arrêté attaqué d'une contradiction de motifs à l'origine d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il lui a enjoint de cesser toute activité dans un délai de 48 heures alors qu'un délai maximal d'un an lui est donné pour régulariser sa situation. Toutefois, il résulte des dispositions précitées que, lorsqu'une activité est réalisée sans avoir fait l'objet de l'agrément requis, le préfet doit mettre en demeure l'intéressé de régulariser sa situation dans un délai déterminé et il peut, par le même acte, suspendre la poursuite de l'activité en cause jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'agrément. Par suite, ces moyens doivent être écartés.

15. En huitième lieu, comme il a été dit au point 11, le courrier du 14 août 2018 par lequel l'inspecteur de l'environnement a demandé à la société requérante de suspendre toute activité de formation et de délivrance de certificats ou habilitations pour la manipulation et l'utilisation de produits pyrotechniques de catégorie 2 ne constitue pas une mesure conservatoire de suspension de cette activité mais une invitation à suspendre cette activité. Dans ces conditions, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la mise en demeure de procéder à une régularisation devait, au regard des articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement, intervenir concomitamment au courrier du 14 août 2018.

16. En neuvième lieu, l'arrêté attaqué a été pris au motif que la SARL Capral ne disposait pas de l'agrément ministériel requis pour dispenser une formation sur le territoire national en vue de la remise d'un certificat permettant d'acquérir et manipuler des articles pyrotechniques de catégorie P2. Si l'arrêté en litige fait également mention d'accidents survenus en Corse, Guyane, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Occitanie du fait de la mauvaise manipulation et/ou utilisation des produits pyrotechniques de catégorie 2, il ne ressort pas de celui-ci qu'il s'agit d'un motif de la décision contestée. Ainsi, la circonstance que ces accidents, ne sont pas imputables à la société requérante, ne seraient étayés par aucun élément et ne correspondraient pas à sa situation est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

17. En dixième lieu, aux termes de l'article R. 557-6-13 du code de l'environnement : « (...) II. – Sans préjudice des autres réglementations applicables concernant la formation relative à la mise en œuvre des produits explosifs, ne sont autorisées à manipuler ou utiliser les articles pyrotechniques des catégories (...) P2 (...) que les personnes physiques titulaires d'un certificat de formation ou d'une habilitation délivrés par un organisme agréé par le ministre chargé de la sécurité industrielle. Les opérations de manipulation et d'utilisation subordonnées à la détention d'un certificat de formation ou d'une habilitation, les connaissances requises, les modalités relatives au contenu des formations et à leur organisation, les conditions d'agrément des organismes ainsi que le contenu et les modalités de délivrance et de reconnaissance des certificats de formation et des habilitations et leur durée de validité sont définis par un arrêté du ministre chargé de la sécurité industrielle (...) ».

18. Aux termes de l'article R. 557-6-14 du code de l'environnement : « I. – L'organisme qui souhaite être agréé pour délivrer les certificats de formation et habilitations mentionnés au II de l'article R. 557-6-13 soumet une demande au ministre chargé de la sécurité industrielle. Pour être agréé, l'organisme doit respecter des critères relatifs à son organisation et ses compétences. Ces critères ainsi que le contenu du dossier de demande sont définis par arrêté du même ministre. L'agrément est délivré (...) sur la base d'un cahier des charges validé par le ministre chargé de la sécurité industrielle. (...) III. – Les organismes agréés transmettent annuellement au ministre chargé de la sécurité industrielle la liste des personnes auxquelles ils ont délivré un certificat de formation ou une habilitation ».

19. Aux termes de l'article 5 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2015 relatif à la mise sur le marché des produits explosifs : « La délivrance d'un certificat de formation est subordonnée à l'obtention par le candidat d'une attestation de fin de formation et à l'évaluation de ses connaissances sanctionnée par un contrôle des connaissances théoriques et une épreuve pratique. Le contenu de ces épreuves et leur niveau de réussite minimal sont définis par le cahier des charges prévu à l'article R. 557-6-14 du code de l'environnement. Le certificat de formation est délivré par un organisme agréé, au sens de l'article R. 557-6-14 du code de l'environnement (...) ». Aux termes de l'article 10 du même arrêté : « L'organisme souhaitant être agréé dépose un dossier qui tient lieu de demande auprès du ministre chargé de la sécurité industrielle. Ce dossier contient au moins les éléments suivants : 1. Identification de l'organisme (...) nom et coordonnées de la personne responsable de la formation ou de la délivrance de l'habilitation. (...) 3. Capacités de l'organisme : délivrance de certificats de formation : éléments justifiant que les formations proposées respectent et remplissent les conditions et dispositions prévues par le cahier des charges mentionné à l'article R. 557-6-14 du code de l'environnement (liste des moyens humains dont copies des qualifications des formateurs, liste des moyens techniques, installations, équipements, etc.). Les supports de cours, les documents qui seront remis aux stagiaires et le détail des contrôles et des vérifications des connaissances sont par ailleurs inclus dans ces éléments (...) ».

20. Il résulte des dispositions précitées que l'organisme qui souhaite délivrer en France les certificats de formation et habilitations pour la manipulation et l'utilisation de produits pyrotechniques de catégorie P2 doit être agréé par le ministre chargé de la sécurité industrielle. La société requérante ne dispose pas d'un tel agrément. Le fait que les co-gérants soient habilités à manipuler et utiliser des articles pyrotechniques et qu'ils soient expérimentés ne les dispense pas d'obtenir ledit agrément. Si la société requérante soutient qu'elle ne délivre pas les certificats de formation qui relèvent de la compétence et de l'appréciation de la société allemande Dresdner Sprengschule mais dispense uniquement les formations pour les obtenir, dans le cadre d'un contrat conclu avec cette dernière, il résulte des dispositions précitées que la formation est le préalable indispensable à la délivrance desdits certificats dont elle est indissociable. Par ailleurs,

la société requérante ne saurait se prévaloir de l'agrément obtenu en Allemagne par la société Dresdner Sprengschule. Si le II de l'article R 557-6-13 du code de l'environnement prévoit que « *Sont autorisées à acquérir, détenir, manipuler ou utiliser les articles pyrotechniques des catégories P2 les personnes qui y ont été autorisées par un autre Etat membre de l'Union européenne en application d'une réglementation transposant dans cet Etat les dispositions de la directive 2007/23/CE du 23 mai 2007 ou de la directive 2013/29/UE du 12 juin 2013* », aucune disposition ne prévoit d'équivalence entre l'agrément national et celui obtenu dans un autre état membre de l'union européenne s'agissant de la délivrance des certificats de formation et des habilitations. En outre, en l'absence de tout lien de subordination vis-à-vis de la Dresdner Sprengschule, la société requérante ne rentre pas dans le champ d'application du II de l'article R. 557-6-14 du code de l'environnement qui prévoit que « *Les employeurs mentionnés à l'article R. 4462-1 du code du travail sont réputés agréés pour délivrer à leur personnel les habilitations prévues au I* ». Le II de l'article R 557-6-14 du code de l'environnement prévoyant également que « *les organismes agréés dans les conditions prévues par toute autre réglementation relative à l'acquisition, la détention, la manipulation ou l'utilisation d'articles pyrotechniques des catégories (...) P2, pour délivrer le certificat de formation sont également agréés au titre du présent article* » ne vise que les réglementations françaises et ne permet ainsi pas à un organisme étranger agréé au titre d'une législation étrangère de délivrer des formations et des certificats de formation en France. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles R. 557-6-13, R. 557-6-14 du code de l'environnement, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent être écartés.

21. En dernier lieu, aux termes de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « (...) *les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation (...)* ». Aux termes de l'article 57 de ce traité : « *Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes (...)* ».

22. La société requérante soutient que l'arrêté attaqué est entaché d'un défaut de base légale compte tenu de l'inconventionnalité de la réglementation nationale en litige, en particulier des articles R. 557-6-13 et R. 557-6-14 du code de l'environnement au regard de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si la délivrance des certificats de formation mentionnés aux articles R. 557-6-13 et R. 557-6-14 constitue une activité de services au sens des stipulations précitées de l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la SARL Capral est française et exerce son activité en France. Le seul élément d'extranéité dont elle se prévaut est lié à l'activité de la société Dresdner Spengschule qui ne peut, en tout état de cause, qu'être invoqué par cette dernière. Le moyen doit ainsi être écarté.

23. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la SARL Capral doit être rejetée.

Sur les frais d'instance :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société CAPRAL est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié conformément aux dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et de l'article 6 du décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020.

Délibéré après l'audience du 4 mai 2021, à laquelle siégeaient :  
M. Sogno, président,  
Mme Bedelet, premier conseiller,  
Mme Barriol, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 mai 2021.

Le rapporteur,

Le président,

A. Bedelet

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.