

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LA GUYANE**

N°s 2201593, 2201594

MTL / SM

---

M. Paul LAYA  
SARL LAYA BOUCANAGE

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

Mme Lacau  
Rapporteuse

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

M. Hegesippe  
Rapporteur public

Le Tribunal administratif de la Guyane,

---

Audience du 29 février 2024  
Décision du 21 mars 2024

---

44-02-02-01-03  
49-05-04  
14-02-02-05  
61-01-01  
01-03-03-07  
01-03-01-02-02-01  
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 8 novembre 2022 et 28 février 2023, sous le n° 2201593, M. Paul Laya, représenté par Me Page, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° R03-2022-05-20-00003 du 20 mai 2022 par lequel le préfet de la Guyane a ordonné la suspension de l'activité de manipulation et de préparation de denrées d'origine animale qu'il exploite sous l'enseigne « Boucanage Atelier Service » ;

2°) d'ordonner la réouverture et la reprise de l'activité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 20.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

M. Laya soutient que :

- les dispositions de l'article L.122-2 du code des relations entre le public et l'administration et le principe général des droits de la défense ont été méconnues ; il n'a pas été avisé des griefs retenus à son encontre ; la présence de représentants lors du contrôle ne saurait

être regardée comme valant respect du principe du contradictoire ; le rapport administratif PV 15701/00470/2022 et les rapports d'inspection n°s 22-067862 et 22-037542 du 20 mai 2022 ne lui ont pas été communiqués avant l'édition de l'arrêté en cause ; l'article L.511-5 du code de l'environnement impose la communication spontanée des rapports afin que l'exploitant puisse faire valoir ses observations ; cette obligation de procédure contradictoire est rappelée par l'instruction DGAL/SDSSA/2022-349 du 25 avril 2022 ;

- la procédure est en outre irrégulière au regard de la réglementation applicable aux installations classées ; l'article L.511-4 du code de l'environnement dispose que : « Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1, le préfet, après avis-sauf cas d'urgence-du maire et de la commission départementale consultative compétente, met l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article L.171-8 » ; le préfet n'a pas saisi pour avis le maire et la commission départementale consultative et ne l'a pas mis en demeure de remédier aux manquements constatés ; l'article L.171-8 impose une mise en demeure préalable à la mise en œuvre d'une mesure de suspension ;

- en méconnaissance des dispositions de l'article L.211-2 du code des relations entre l'administration et le public, la sanction n'est pas motivée ; l'arrêté se réfère à des rapports qui ne lui avaient pas été communiqués ;

- l'arrêté litigieux ne prévoit aucune durée de suspension d'activité, alors que la durée maximale est de six mois ; il ne mentionne aucun manquement et ne préconise aucune mesure pour la réouverture de l'activité, alors que l'article L.171-8 du code de l'environnement prévoit une suspension jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées ; l'instruction DGAL/SDSSA/2022-349 du 25 avril 2022 précise que l'arrêté de suspension doit indiquer un délai de mise en conformité laissé à l'exploitant pour remédier aux méconnaissances des exigences sanitaires ;

- la fermeture administrative est injustifiée ; le rapport des installations classées établi le 19 mai 2022 reproche un manquement au point 5.5 de l'arrêté du 9 août 2007 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2221 concernant le rejet des eaux résiduaires ; ce manquement ne saurait être retenu ; il n'est nullement reproché une pollution imputable à l'exploitant, aucune analyse n'ayant d'ailleurs été faite en ce sens, mais l'absence de programme de surveillance des polluants ; il appartient à l'administration d'établir le rejet de polluants et la nécessité de mettre en place un programme de surveillance ; l'article 5.5 de l'arrêté du 9 août 2007 ne prévoit de telles analyses que lorsque les eaux résiduaires sont rejetées en milieu naturel ou dans un système d'assainissement collectif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, les équipements litigieux n'étant pas raccordés à un système d'assainissement public ou collectif ; il n'y a pas de rejet des eaux résiduaires, qui sont stockées dans des cuves vidangées tous les quinze jours par une société spécialisée ; le manquement n'est donc pas imputable à l'installation litigieuse ;

- s'agissant du traitement des déchets, le point 7.4 de l'arrêté du 9 août 2007 dispose que les déchets non dangereux tels que le bois sont éliminés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères ; en l'espèce, les déchets relevés par ce rapport sont exclusivement du charbon de bois relevant de ce point ; l'absence de registre de traitement de déchets non dangereux ne saurait constituer un motif suffisant de fermeture ;

- le contrôle des installations électriques est assuré par la société SOCOTEC ; aucune absence de conformité majeure ne justifie la suspension ;

- s'agissant du respect des règles d'implantation, l'article 2.1 de l'arrêté du 9 août 2007 dispose que la distance minimale de 10 mètres n'est applicable qu'aux nouveaux bâtiments et

prévoit expressément qu'elle est inapplicable à la mise en conformité des installations, ce que le Directeur général de la prévention des risques du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a précisé dans sa note transmise aux préfets le 5 septembre 2012 ;

- les règlements (CE) n°s 852/2004 du 29 avril 2004 et 2073/2005 du 15 novembre 2005 ne sont pas applicables ; le règlement 2073/2005 concerne les « exploitants du secteur alimentaire responsables des abattoirs ou des établissements producteurs de viandes hachées, de préparation à base de viande, de viandes séparées mécaniquement ou de viandes fraîches de volaille », ces types de viandes étant définis strictement par l'annexe 1 du Règlement CE n° 853/2004, comme suit : la « viande hachée » s'entend comme les « viandes désossées qui ont été soumises à une opération de hachage en fragment et contenant moins de 1% de sel » et les « préparations à base de viande », sont les « viandes fraîches, y compris les viandes réduites en fragments auxquelles ont été ajoutées des denrées alimentaires, des condiments ou des additifs ou qui ont subi une transformation insuffisante pour modifier à cœur la structure fibreuse des muscles et ainsi faire disparaître les caractéristiques de la viande fraîche » ; les « viandes séparées mécaniquement », sont définies comme le « produit obtenu par l'enlèvement de la viande des os couverts de chair après le désossage ou des carcasses de volaille à l'aide de moyens mécaniques entraînant la destruction ou la modification de la structure fibreuse » ; les « viandes fraîches » s'entendent comme les « viandes n'ayant subi aucun traitement de la conservation autre que la réfrigération, la congélation, la surgélation, y compris les viandes conditionnées sous-vide ou sous atmosphère contrôlée » ; or l'entreprise produit uniquement des viandes boucanées cuites par fumaison à une température supérieure à 75°C, c'est-à-dire des produits transformés, définis par l'Annexe I du règlement précité comme des « produits à base de viande » soit des « produits transformés résultant de la transformation de viandes ou de la transformation de produits ainsi transformés de sorte que la surface de coupe à cœur permet de constater la disparition des caractéristiques de la viande fraîche » ; la transformation étant définie à l'article 2 du règlement CE n°852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, et à l'article R.641-57 du code rural et de la pêche maritime comme « toute action entraînant une modification importante du produit initial, y compris par chauffage, fumaison, salaison, maturation, dessiccation, marinage, extraction, extrusion, ou une combinaison de ces procédés » ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; il existe une disproportion manifeste entre les manquements reprochés et les effets de la suspension, notamment sur l'emploi des douze salariés, d'autant que l'activité en cause n'a jamais présenté de risques sanitaires pour la santé des consommateurs ; il procède régulièrement à des analyses bactériologiques qui sont toujours revenues négatives ; il n'a nullement été constaté un rejet des eaux usées dans le canal des eaux pluviales se déversant ensuite dans la mer mais simplement retenu que qu'il n'était pas justifié de la fréquence de la vidange de ces cuves ; or la vidange des cuves est réalisée de manière régulière ce qui permet d'écarter tout doute quant à l'absence de rejet des eaux dans le canal des eaux de pluie ; détentrice d'un agrément sanitaire, l'entreprise fait l'objet de contrôles réguliers, qui ont toujours été jugés satisfaisants, et ont permis le maintien de son agrément ; cela ressort du dernier rapport d'inspection N°19-021076 de la DAAF établi le 28 mars 2019 qui a jugé satisfaisante la maîtrise des risques et très satisfaisant le niveau d'hygiène ; la maîtrise de la chaîne de production a été jugée parfaitement conforme ; cette sanction est d'autant plus disproportionnée qu'il a entrepris depuis de nombreuses années des démarches aux fins de délocaliser son site d'exploitation, ce qui est souligné par le rapport d'inspection du 16 octobre 2019 et par une note adressée au Préfet le 28 octobre 2019 par la Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt – Service de l'Alimentation : en 2021, il a saisi la société IMGP-CONSULT afin de l'assister dans son projet de délocalisation et de construction d'une nouvelle unité répondant aux normes européennes ; le 27 avril 2021, le CIRAD était ainsi saisi pour apporter ses compétences dans l'étude des nouveaux fours de

cuisson, pour réduire les émissions de fumée, le respect des normes d'émission des HAP et formation d'acrylamide, meilleure captation des résidus gras par un filtrage adapté ; ce dernier a également saisi le Service de Prévention de la CGSS GUYANE, qui a mandaté le CARSAT Auvergne (Centre Régional des Mesures Physiques de la Caisse d'Assurance retraite et de la santé au travail) qui est intervenu le 1er octobre 2021 au sein de l'entreprise, et a établi un rapport sur le captage et le traitement des fumées émises par les fours de boucanage ; enfin, l'analyse du cabinet comptable du 6 juin 2022 vient également mettre en exergue l'importance du projet de délocalisation : le futur projet de délocalisation doit répondre au challenge de mieux produire dans de meilleures conditions environnementales, sanitaires, matérielles et réglementaires tout en permettant une amélioration notable des conditions de travail ; ces démarches viennent d'aboutir, puisque par courrier du 2 septembre 2021, le président de la Collectivité Territoriale de Guyane l'a informé que l'assemblée du 5 mai 2021 avait délibéré favorablement sur la cession d'une emprise d'environ 5000 m<sup>2</sup> à détacher de la parcelle AR 494, ; des opérations de bornage de la parcelle ont alors immédiatement débuté et il a déposé le 21 décembre 2021 une demande de permis de construire une unité de boucanage, qui est actuellement en cours d'instruction ; il apparaît contradictoire de reprocher à un exploitant des non-conformités tout en l'empêchant durablement d'exercer son activité et de générer des revenus suffisants pour mener à bien son projet de délocalisation ; l'entreprise individuelle et la société emploient douze salariés

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 février et 24 mars 2023, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la situation d'urgence, établie par le rapport du service alimentation de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF) du 19 mai 2022, rend inapplicables les dispositions de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration ; en tout état de cause, M. Laya a été mis en demeure le 20 mai 2022 de respecter six mesures de protection ;

- l'arrêté ne constitue pas une sanction, mais une mesure d'urgence à caractère conservatoire compte tenu d'un péril grave et imminent mis en évidence par le rapport administratif de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) du 19 mai 2022, le rapport du service alimentation de la DAAF du 19 mai 2022 et le rapport de l'inspection des installations classées du même jour ;

- le rapport de l'OCLAESP mentionne l'existence de rejets de liquide souillé composé de matière grasseuse et nauséabonde dans le réseau d'écoulement des eaux pluviales à proximité de l'entreprise et d'émissions de fumées de 7 heures à 14 heures obligeant les riverains à vivre reclus ; un constat d'huissier a établi que les rejets provenaient directement des vidanges réalisées par l'entreprise ; l'article 2-1 de l'arrêté du 9 août 2007 imposant une implantation à une distance minimale de dix mètres des limites de propriété n'est pas applicable aux nouveaux bâtiments en cas d'extension, ce qui n'est pas le cas de l'espèce.

II. Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 8 novembre 2022 et 28 février 2023, sous le n° 2201594, la Sarl Laya Boucanage, représentée par Me Page, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n° R03-2022-05-20-00004 du 20 mai 2022 par lequel le préfet de la Guyane a ordonné la suspension de son activité de vente de denrées d'origine animale ;

2°) d'ordonner la réouverture et la reprise de l'activité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 20.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

La société Laya Boucanage soutient que :

- les dispositions de l'article L.122-2 du code des relations entre le public et l'administration et le principe général des droits de la défense ont été méconnus ; elle n'a pas été avisée des griefs retenus à son encontre ; le rapport administratif PV 15701/00470/2022 et les rapports d'inspection n°s 22-067862 et 22-037542 du 20 mai 2022 ne lui ont pas été communiqués avant l'édiction de l'arrêté en cause ; l'article L.511-5 du code de l'environnement impose la communication spontanée des rapports afin que l'exploitant puisse faire valoir ses observations ; cette obligation de procédure contradictoire est rappelée par l'instruction DGAL/SDSSA/2022-349 du 25 avril 2022 ;

- la procédure est en outre irrégulière au regard de la réglementation applicable aux installations classées ; l'article L.511-4 du code de l'environnement dispose que : « Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1, le préfet, après avis-sauf cas d'urgence-du maire et de la commission départementale consultative compétente, met l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article L.171-8 » ; le préfet n'a pas saisi pour avis le maire et la commission départementale consultative et ne l'a pas mis en demeure de remédier aux manquements constatés ; l'article L.171-8 impose une mise en demeure préalable à la mise en œuvre d'une mesure de suspension ;

- en méconnaissance des dispositions de l'article L.211-2 du code des relations entre l'administration et le public, la sanction n'est pas motivée ; l'arrêté se réfère à des rapports qui ne lui avaient pas été communiqués ;

- l'arrêté litigieux ne prévoit aucune durée de suspension d'activité, alors que la durée maximale est de six mois ; il ne mentionne aucun manquement et ne préconise aucune mesure pour la réouverture de l'activité, alors que l'article L.171-8 du code de l'environnement prévoit une suspension jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées ; l'instruction DGAL/SDSSA/2022-349 du 25 avril 2022 précise que l'arrêté de suspension doit indiquer un délai de mise en conformité laissé à l'exploitant pour remédier aux méconnaissances des exigences sanitaires ;

- aucun des rapports ne porte sur sa propre activité de négoce mais vise exclusivement celle de l'entreprise de boucanage ; les manquements imputés à une entité juridique distincte ne sauraient justifier la fermeture administrative d'un tiers ; en tout état de cause, la fermeture administrative est injustifiée ; le rapport des installations classées établi le 19 mai 2022 reproche un manquement au point 5.5 de l'arrêté du 9 août 2007 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2221 concernant le rejet des eaux résiduaires ; ce manquement ne saurait être retenu ; il n'est nullement reproché une pollution imputable à l'exploitant, aucune analyse n'ayant d'ailleurs été faite en ce sens, mais l'absence de programme de surveillance des polluants ; il appartient à l'administration d'établir le rejet de polluants et la nécessité de mettre en place un programme de surveillance ; l'article 5.5 de l'arrêté du 9 août 2007 ne prévoit de telles analyses que lorsque les eaux résiduaires sont rejetées en milieu naturel ou dans un système d'assainissement collectif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, les équipements litigieux n'étant pas raccordés à un système d'assainissement public ou collectif ; il n'y a pas de rejet des eaux résiduaires, qui

sont stockées dans des cuves vidangées tous les quinze jours par une société spécialisée ; le manquement n'est donc pas imputable à l'installation litigieuse ;

- s'agissant du traitement des déchets, le point 7.4 de l'arrêté du 9 août 2007 dispose que les déchets non dangereux tels que le bois sont éliminés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères ; en l'espèce, les déchets relevés par ce rapport sont exclusivement du charbon de bois relevant de ce point ; l'absence de registre de traitement de déchets non dangereux ne saurait constituer un motif suffisant de fermeture ;

- le contrôle des installations électriques est assuré par la société SOCOTEC ; aucune absence de conformité majeure ne justifie la suspension ;

- s'agissant du respect des règles d'implantation, l'article 2.1 de l'arrêté du 9 août 2007 dispose que la distance minimale de 10 mètres n'est applicable qu'aux nouveaux bâtiments et prévoit expressément qu'elle est inapplicable à la mise en conformité des installations, ce que le Directeur général de la prévention des risques du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a précisé dans sa note transmise aux préfets le 5 septembre 2012 ;

- les règlements (CE) n°s 852/2004 du 29 avril 2004 et 2073/2005 du 15 novembre 2005 ne sont pas applicables ; le règlement 2073/2005 concerne les « exploitants du secteur alimentaire responsables des abattoirs ou des établissements producteurs de viandes hachées, de préparation à base de viande, de viandes séparées mécaniquement ou de viandes fraîches de volaille », ces types de viandes étant définis strictement par l'annexe 1 du Règlement CE n° 853/2004, comme suit : la « viande hachée » s'entend comme les « viandes désossées qui ont été soumises à une opération de hachage en fragment et contenant moins de 1% de sel » et les « préparations à base de viande », sont les « viandes fraîches, y compris les viandes réduites en fragments auxquelles ont été ajoutées des denrées alimentaires, des condiments ou des additifs ou qui ont subi une transformation insuffisante pour modifier à cœur la structure fibreuse des muscles et ainsi faire disparaître les caractéristiques de la viande fraîche » ; les « viandes séparées mécaniquement », sont définies comme le « produit obtenu par l'enlèvement de la viande des os couverts de chair après le désossage ou des carcasses de volaille à l'aide de moyens mécaniques entraînant la destruction ou la modification de la structure fibreuse » ; les « viandes fraîches » s'entendent comme les « viandes n'ayant subi aucun traitement de la conservation autre que la réfrigération, la congélation, la surgélation, y compris les viandes conditionnées sous-vide ou sous atmosphère contrôlée » ; or l'entreprise produit uniquement des viandes boucanées cuites par fumaison à une température supérieure à 75°C, c'est-à-dire des produits transformés, définis par l'Annexe I du règlement précité comme des « produits à base de viande » c'est-à-dire, des « produits transformés résultant de la transformation de viandes ou de la transformation de produits ainsi transformés de sorte que la surface de coupe à cœur permet de constater la disparition des caractéristiques de la viande fraîche » ; la transformation étant définie à l'article 2 du règlement CE n°852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, et à l'article R.641-57 du code rural et de la pêche maritime comme « toute action entraînant une modification importante du produit initial, y compris par chauffage, fumaison, salaison, maturation, dessiccation, marinage, extraction, extrusion, ou une combinaison de ces procédés » ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; il existe une disproportion manifeste entre les manquements reprochés et les effets de la suspension, notamment sur l'emploi des douze salariés, d'autant plus que l'activité en cause n'a jamais présenté de risques sanitaires pour la santé des consommateurs ; il procède régulièrement à des analyses bactériologiques qui sont toujours revenues négatives ; détentrice d'un agrément sanitaire, l'entreprise fait l'objet de contrôles réguliers, qui ont toujours été jugés satisfaisants, et ont permis le maintien de son agrément ; cela ressort du dernier rapport d'inspection N°19-021076 de la DAAF établi le 28 mars 2019 qui a jugé satisfaisante la maîtrise des risques et très satisfaisant le niveau d'hygiène ; la maîtrise de la chaîne de production a été jugée parfaitement

conforme ; cette sanction est d'autant plus disproportionnée qu'il a entrepris depuis de nombreuses années des démarches aux fins de délocaliser son site d'exploitation, ce qui est souligné par le rapport d'inspection du 16 octobre 2019 et par une note adressée au Préfet le 28 octobre 2019 par la Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt – Service de l'Alimentation : en 2021, il a saisi la société IMG-CONSULT afin de l'assister dans son projet de délocalisation et de construction d'une nouvelle unité répondant aux normes européennes ; le 27 avril 2021, le CIRAD était ainsi saisi pour apporter ses compétences dans l'étude des nouveaux fours de cuisson, pour réduire les émissions de fumée, le respect des normes d'émission des HAP et formation d'acrylamide, meilleure captation des résidus gras par un filtrage adapté ; ce dernier a également saisi le Service de Prévention de la CGSS GUYANE, qui a mandaté le CARSAT Auvergne (Centre Régional des Mesures Physiques de la Caisse d'Assurance retraite et de la santé au travail) qui est intervenu le 1er octobre 2021 au sein de l'entreprise, et a établi un rapport sur le captage et le traitement des fumées émises par les fours de boucanage ; enfin, l'analyse du cabinet comptable du 6 juin 2022 vient également mettre en exergue l'importance du projet de délocalisation : le futur projet de délocalisation doit répondre au challenge de mieux produire dans de meilleures conditions environnementales, sanitaires, matérielles et réglementaires tout en permettant une amélioration notable des conditions de travail ; ces démarches viennent d'aboutir, puisque par courrier du 2 septembre 2021, le président de la Collectivité Territoriale de Guyane l'a informé que l'assemblée du 5 mai 2021 avait délibéré favorablement sur la cession d'une emprise d'environ 5000 m<sup>2</sup> à détacher de la parcelle AR 494, ; des opérations de bornage de la parcelle ont alors immédiatement débuté et il a déposé le 21 décembre 2021 une demande de permis de construire une unité de boucanage, qui est actuellement en cours d'instruction ; il apparaît contradictoire de reprocher à un exploitant des non-conformités tout en l'empêchant durablement d'exercer son activité et de générer des revenus suffisants pour mener à bien son projet de délocalisation ; l'entreprise individuelle et la société emploient douze salariés

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 février et 24 mars 2023, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les inspections du 19 mai 2022 ont été menées en présence de M. Laya, informé des motifs du contrôle et des griefs retenus par les inspecteurs ; M. Laya a refusé d'entendre les inspecteurs et de les accompagner sur place et de fournir des explications aux agents de l'OCLAESP ;

- l'arrêté de mise en demeure, dont l'article 4 mentionne les voies et délais de recours propres à assurer le respect du contradictoire lui a été notifié le 31 mai 2022 ; l'article L.233-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit que l'exploitant est invité à présenter ses observations écrites ou orales dans le délai qui lui est imparti à compter de la réception de la mise en demeure et qu'en cas d'urgence et pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé publique, l'autorité administrative peut ordonner la fermeture immédiate de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt immédiat d'une ou de plusieurs de ses activités jusqu'à la réalisation des mesures permettant la réouverture de l'établissement ou la reprise des activités sans risque pour la santé publique ; le rapport d'inspection n° 22-037862 a été transmis le 3 juin 2022 à M. Laya, qui n'a présenté aucune observation ; la fermeture était motivée par un danger grave et imminent pour les consommateurs et les riverains et l'article L.121-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que la procédure contradictoire n'est pas applicable en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

- l'article L.511-4 du code de l'environnement n'existe pas ; il a été fait application des articles L.511-1 et L.514-4 du code qui vise les installations non comprises dans la

nomenclature des installations classées ; les arrêtés en cause ont été pris sur le fondement des dispositions de l'article L.171-8 ;

- s'agissant des conditions et des températures de conservation des denrées, le rapport d'inspection n° 22-037862 fait état dans la rubrique « maîtrise de la chaîne de production » d'une « perte de maîtrise des risques (urgence) » et de la saisine des produits préparés par l'établissement ; l'arrêté de mise en demeure liste les actions nécessaires et leur délai de réalisation pour que l'ICPE puisse échapper à la sanction ; compte tenu de l'urgence, un acte distinct décide de la fermeture de l'établissement le temps que les actions préconisées soient réalisées ;

- l'arrêté, qui renvoie au rapport de l'OCLAEPS et aux rapports d'inspection, est motivé ; du reste, il aurait pu être pris sur le fondement de l'article L.521-5 du code de la consommation prévoyant qu'en cas de nécessité, l'autorité administrative peut prononcer la fermeture de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêté d'une ou de plusieurs activités ;

- l'arrêté de mise en demeure notifié le 31 mai 2022 impartit un délai de régularisation de deux mois ; les demandes n'ayant pas été exécutées, l'établissement représente toujours un danger pour la salubrité publique et l'environnement ;

- contrairement à ce que soutient la société, le rapport d'inspection n° 22-03037862, qui relève le n° Siret de la société Laya Boucanage, n'est pas fondé sur les manquements reprochés à une autre entité ;

- les règlements (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale sont applicables à l'ICPE ;

- compte tenu du rapport d'inspection, aucune erreur manifeste d'appréciation n'est caractérisée.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 ;

- le code de l'environnement ;

- le code de la consommation ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- 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 Lacau,

- les conclusions de M. Hegesippe, rapporteur public ;

- les observations de Me Page pour les requérants et celles de M. Acuna pour le préfet de la Guyane.

Considérant ce qui suit :

1. M. Laya exploite depuis l'année 1985 dans le quartier résidentiel de Montravel, sur le territoire de la commune de Rémire-Montjoly, sous l'enseigne « Boucanage Atelier Service », une activité de préparation de denrées d'origine animale, dont les produits sont commercialisés par la Sarl Laya Boucanage ayant pour unique associé M. Laya. Le 6 février 2009, ce dernier s'est vu délivrer par le préfet de la Guyane, sur le fondement des dispositions de l'article L.233-2 du code rural et de la pêche maritime, un agrément sous le n° 973-09-005 pour les activités de découpe et transformation de viandes par boucanage et de production de produits traiteurs à base de produits boucanés. En outre, cette activité soumise à déclaration au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement a été déclarée le 10 août 2019 sous la rubrique n° 2221 « préparation de produits alimentaires d'origine animale » de la nomenclature des installations classées.

2. Suite à un signalement effectué en décembre 2019 par une association de riverains, faisant état des nuisances olfactives et sonores et de la pollution des eaux usées provoquées par l'écoulement de liquides provenant de l'établissement, le procureur de la République, saisi le 30 mai 2021, a confié une enquête à la brigade de gendarmerie de Rémire-Montjoly, puis à l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP). Une perquisition des locaux de l'établissement Boucanage Atelier Service et de la société Laya Boucanage a été menée le 19 mai 2022. Par un rapport d'inspection n° 22-067862 établi le 3 juin 2022, la DAAF de Guyane a conclu à une « non-conformité majeure » et à une « perte de maîtrise des risques » compte tenu des températures de 5,3°C et 42°C relevées respectivement dans les vitrines réfrigérées et chaudes du point de vente de la société Laya Boucanage. Par un rapport d'inspection n° 22-037542, la DAAF a conclu à plusieurs non-conformités majeures concernant notamment l'hygiène des locaux et du personnel et à une « perte de maîtrise des risques ». Enfin, le rapport administratif de la gendarmerie nationale établi le 19 mai 2022 sous la référence PV n° 15701/00470/2022 fait état de l'insuffisance de la distance de l'atelier en limite de propriété inférieure d'un tiers aux dix mètres prévus par l'article 2.1 de l'annexe I à l'arrêté du 9 août 2007 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2221, de l'absence de mesure du débit d'odeur prévu par l'article 6 de la même annexe, de l'absence de dispositif de surveillance de la pollution rejetée et de traitement des eaux usées, puis du nombre insuffisant d'analyses microbiologiques des produits.

3. Par une première requête enregistrée sous le n° 2201593, M. Laya demande au juge du plein contentieux des installations classées d'annuler l'arrêté n° R03-2022-05-20-00003 du 20 mai 2022 par lequel le préfet de la Guyane a ordonné la suspension de son activité de préparation de denrées d'origine animale. Par une seconde requête enregistrée sous le n° 2201594, la société Laya Boucanage demande au juge de l'excès de pouvoir d'annuler l'arrêté n° R03-2022-05-20-00004 du même jour par lequel le préfet a ordonné la suspension de son activité de vente. Les deux requêtes présentant à juger des questions connexes, il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté n° R03-2022-05-20-00003 :

4. Aux termes de l'article L.511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) les installations (...) qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage (...) soit pour la protection de la nature, de*

*l'environnement et des paysages (...) ». Aux termes de l'article L.171-8 du même code : « I.- (...) 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. II.- Si, à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, aux mesures d'urgence mentionnées à la dernière phrase du I du présent article ou aux mesures ordonnées sur le fondement du II de l'article L.171-7, l'autorité administrative compétente peut arrêter une ou plusieurs des sanctions administratives suivantes : (...) 3° Suspendre le fonctionnement des installations ou ouvrages, l'utilisation des objets et dispositifs, la réalisation des travaux, des opérations ou des aménagements ou l'exercice des activités jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ; (...) ».*

5. Il résulte de ces dispositions que lorsque l'inspecteur des installations classées pour la protection de l'environnement a constaté, selon la procédure requise par le code de l'environnement, l'inobservation de conditions légalement imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet, sans procéder à une nouvelle appréciation de la violation constatée, est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé, qui a pour objet, en tenant compte des intérêts qui s'attachent à la fois à la protection de l'environnement et à la continuité de l'exploitation, de permettre à l'exploitant de régulariser sa situation, en vue d'éviter une sanction, notamment la suspension du fonctionnement de l'installation.

6. Le préfet s'est borné à viser les règlements (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, puis (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires, sans précisions sur la base légale de ses arrêtés, en particulier les textes qui lui donneraient le pouvoir de prononcer la suspension de l'activité de l'atelier de boucanage. Il résulte de l'instruction que l'arrêté en litige entre dans le champ d'application des dispositions citées au point 4 du 3° du II de l'article L.171-8 du code de l'environnement, qui détermine les sanctions possibles en cas de non-respect d'une mise en demeure préalable. Ni le I de l'article L.171-8 du même code, qui permet seulement de mettre en demeure l'exploitant et, en cas d'urgence, ce qui n'est en tout état de cause pas le cas en l'espèce, de définir les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents et non de prononcer une suspension, ni aucun autre texte ou principe général n'autorisent le préfet à prendre une sanction de suspension d'activité sans mise en demeure préalable.

7. Le préfet invoque les dispositions du 1° de l'article L.121-2 du code des relations entre le public et l'administration, prévoyant qu'en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles les décisions individuelles soumises à l'obligation de motivation ne sont pas soumises au respect de la procédure contradictoire préalable prévue par l'article L.121-1 du même code. Toutefois, dès lors que les dispositions précitées du code de l'environnement organisent une procédure contradictoire particulière applicable aux sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre de l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement, les dispositions du code des relations entre le public et l'administration qui

fixent, en l'absence de dispositions législatives ayant instauré une procédure contradictoire particulière, les règles générales de procédure applicables aux décisions qui doivent être motivées ne peuvent être utilement invoquées.

8. Par un arrêté n° R03-2022-05-20-00005 du 20 mai 2022, M. Laya a été mis en demeure d'assurer, dans un délai de deux mois, la vérification des installations électriques, la traçabilité des eaux utilisées et résiduaires, l'étanchéité des fosses et circuits de gestion des eaux résiduaires, le traitement et le contrôle des rejets de fumées et des gaz et le respect des distances de dix mètres en limite de propriété, puis dans un délai de quinze jours, la mise en place d'un programme de surveillance des émissions de polluants. L'arrêté précise que le défaut de respect de ces obligations expose l'intéressé aux sanctions administratives prévues par l'article L.171-8 du code de l'environnement. Cet arrêté ayant été pris le même jour que l'arrêté contesté n° R03-2022-05-20-00003, le préfet ne peut sérieusement faire valoir que la procédure contradictoire a « tout de même été respectée ».

9. Il résulte de ce qui a été dit aux points 5 à 8 que l'arrêté n° R03-2022-05-20-00003 a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière, qui a privé M. Laya d'une garantie.

10. Au surplus, en vertu du 2° de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, les personnes ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions qui leur infligent une sanction et selon l'article L.211-5 du même code, cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. L'arrêté en litige n'apporte aucune précision sur le fondement légal de la mesure de suspension. Il se borne, en outre, à se référer au rapport administratif de la gendarmerie nationale établi sous la référence PV n° 15701/00470/2022 et au rapport d'inspection n° 22-037542 du 20 mai 2022, qui n'étaient pas annexés, puis à faire état sans autres précisions de « la situation sanitaire défavorable portant un risque sérieux pour la santé des consommateurs ». Il est constant que l'ensemble des rapports sur lesquels le préfet s'est fondé ont été communiqués à M. Laya le 3 juin 2022, postérieurement à l'édition de l'arrêté du 20 mai 2022. Cet arrêté ne peut, dès lors, être regardé comme ayant mis à même M. Laya de connaître, avec une précision suffisante pour en permettre une contestation utile, les éléments de droit et de fait constituant le fondement de la sanction administrative qui lui a été infligée.

11. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, que M. Laya est fondé à demander l'annulation de l'arrêté n° R03-2022-05-20-00003 du 20 mai 2022.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté n° R03-2022-05-20-00004 :

12. Aux termes de l'article 14 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : « 1. *Aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse.* 2. *Une denrée alimentaire est dite dangereuse si elle est considérée comme : / a) préjudiciable à la santé ; b) impropre à la consommation humaine. (...)* ».

13. Aux termes de l'article L.233-2 du code rural et de la pêche maritime : « *Les établissements qui préparent, traitent, transforment, manipulent ou entreposent des produits*

*d'origine animale ou des denrées alimentaires en contenant destinés à la consommation humaine sont soumis, selon les cas, à agrément ou à autorisation, lorsque cela est requis par les règlements et décisions communautaires ou par des arrêtés du ministre chargé de l'agriculture. L'agrément ou l'autorisation est délivré par l'autorité administrative. En cas de méconnaissance des exigences sanitaires fixées par les règlements et décisions communautaires ou par les arrêtés du ministre chargé de l'agriculture mentionnés à l'alinéa précédent, l'autorité administrative peut suspendre l'agrément ou l'autorisation en impartissant au titulaire un délai pour y remédier. S'il n'y est pas remédié à l'expiration du délai fixé, l'agrément ou l'autorisation est retiré ».*

14. Aux termes de l'article L231-1 du même code : « *I.- Les prescriptions générales de la législation relative à l'hygiène alimentaire et les règles sanitaires applicables aux exploitants du secteur alimentaire, du secteur des sous-produits animaux et du secteur de l'alimentation animale sont définies par le II de l'article L.221-4, le chapitre VI du titre II et par le présent titre ou par les règlements et décisions communautaires entrant dans le champ d'application des dispositions susmentionnées.* ». Aux termes de l'article L233-1 dudit code : « *I.- Lorsque, du fait d'un manquement à l'article L.231-1 ou à la réglementation prise pour son application, un établissement présente ou est susceptible de présenter une menace pour la santé publique, les agents habilités à cet effet peuvent mettre en demeure l'exploitant de réaliser, dans un délai qu'ils déterminent, les travaux, les opérations de nettoyage, les actions de formation du personnel et les autres mesures nécessaires à la correction de ce manquement ainsi que le renforcement des autocontrôles. L'exploitant est invité à présenter ses observations écrites ou orales dans le délai qui lui est imparti à compter de la réception de la mise en demeure, le cas échéant en se faisant assister par un conseil de son choix ou en se faisant représenter. En cas d'urgence et pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé publique, l'autorité administrative peut ordonner la fermeture immédiate de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt immédiat d'une ou de plusieurs de ses activités jusqu'à la réalisation des mesures permettant la réouverture de l'établissement ou la reprise des activités sans risque pour la santé publique.* ».

15. Aux termes de l'article L.521-5 du code de la consommation : « *Lorsque du fait d'un manquement à la réglementation prise pour l'application des dispositions du livre IV ou d'un règlement de l'Union européenne, les conditions de fonctionnement d'un établissement sont telles que les produits fabriqués, détenus ou mis sur le marché présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour la santé publique ou la sécurité des consommateurs, les agents habilités peuvent ordonner toutes mesures correctives, notamment le renforcement des autocontrôles, des actions de formation du personnel, la réalisation de travaux ou d'opérations de nettoyage. En cas de nécessité, l'autorité administrative peut prononcer par arrêté la fermeture de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt d'une ou de plusieurs de ses activités* ».

16. Les dispositions précitées des articles L.233-1 du code rural et L.521-5 du code de la consommation autorisent la fermeture d'un établissement présentant ou susceptible de présenter une menace pour la santé publique afin qu'il soit mis en conformité avec les réglementations qu'elles mentionnent.

17. En vertu du 1° de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, les personnes ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions qui, comme en l'espèce, constituent une mesure de police administrative. Le préfet s'est borné à viser les trois règlements cités au point 6, sans précisions sur la base légale de son arrêté, en particulier sur les textes législatifs qui lui donneraient le pouvoir de prononcer la « suspension »

des activités de négoce de la société Laya Boucanage. Il se borne, en outre, à se référer au rapport administratif de la gendarmerie nationale établi sous la référence PV n° 15701/00470/2022 et aux rapports d'inspection n° 22-037542 et n° 22-067862 du 20 mai 2022, qui n'étaient pas annexés, puis à faire état sans autres précisions de la « situation sanitaire défavorable portant un risque sérieux pour la santé des consommateurs ». Il est constant que ces rapports, sur lesquels le préfet s'est fondé, ont été communiqués à la société Laya le 3 juin 2022, postérieurement à l'édition de l'arrêté en litige. Le préfet ne peut, dès lors, être regardé comme ayant mis à même la société Laya Boucanage de connaître les éléments de droit et de fait constituant le fondement de sa décision de « suspension ». Il en résulte, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, que la société Laya Boucanage est également fondée à demander l'annulation de l'arrêté n° R03-2022-05-20-00004 du 20 mai 2022.

Sur les conclusions accessoires :

18. Aux termes du premier alinéa de l'article L.911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public (...) prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »*. Eu égard à ses motifs, le présent jugement n'implique pas qu'il soit enjoint au préfet d'ordonner la réouverture des établissements et la reprise des activités de M. Laya et de la société Laya Boucanage. Les conclusions à fin d'injonction ne peuvent, dès lors, être accueillies.

19. Il y a lieu, en l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative la somme de 1.200 euros à verser, d'une part, à M. Laya, d'autre part, à la société Laya Boucanage.

DECIDE :

Article 1er : Les arrêtés n°s R03-2022-05-20-00003 et R03-2022-05-20-00004 pris le 20 mai 2022 par le préfet de la Guyane à l'encontre, respectivement, de M. Laya et de la société Laya Boucanage sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera, sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, la somme de 1.200 euros d'une part, à M. Laya, d'autre part, à la société Laya Boucanage.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Laya, à la société Laya Boucanage et au préfet de la Guyane.

Copie sera adressé pour information à la direction générale des territoires et de la mer.

Délibéré après l'audience du 29 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Guiserix, président,  
Mme Lacau, première conseillère,  
M. Gillmann, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mars 2024.

La rapporteure,  
Signé  
M.T. LACAU

Le président,  
Signé  
O. GUISERIX

La greffière,  
Signé  
C. PAUILLAC

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et au ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies du droit commun contre les parties privées de pourvoir

à l'exécution du présent jugement

Pour expédition conforme,  
La greffière en Cheffe,  
Ou par délégation la greffière,

Signé

S. MERCIER