

**Conclusions – Dossiers n° 2100058, 2100062 et 2100067 – Société Distillerie Dillon, Société Rhums martiniquais Saint-James et Société Bellonie et Bourdillon successeurs c/ Préfet de la Martinique**

Monsieur le Président, Messieurs les conseillers,

Ces 3 requêtes ont été introduites par les sociétés Saint-James, Dillon, mais au titre de la distillerie Depaz, qui lui appartient, et Bellonie et Bourdillon successeurs. Si ce dernier nom vous est sans doute peu familier, sachez qu'il s'agit de la société qui exploite la distillerie La Mauny.

Pour bien comprendre de quoi il s'agit, un bref rappel du procédé de fabrication du rhum s'impose. Comme vous le savez, pour obtenir l'AOC « rhum agricole de Martinique », les distilleries se doivent de distiller exclusivement et directement le jus de la canne, et non la mélasse. Ainsi, la première étape du processus de fabrication consiste à presser la canne à l'aide d'un moulin ou d'une broyeuse, pour en extraire le jus. C'est ce jus, le vésou, qui sera ensuite distillé, pour être transformé en vin de canne, puis en rhum. L'opération de broyage de la canne génère un résidu : la bagasse. Il s'agit de la matière fibreuse solide de la canne. Plutôt que d'être jetée, cette bagasse est, ensuite, en partie utilisée comme combustible pour faire fonctionner les chaudières, nécessaires au processus de distillation. L'utilisation de ce combustible représente donc un enjeu à la fois économique et écologique pour les distilleries, puisqu'elle leur permet de se dispenser de consommer d'autres sources d'énergie.

Chacune des 3 sociétés requérantes possède donc au moins une chaudière, utilisant la bagasse comme combustible. Comme toute installation de combustion, ces chaudières produisent des fumées. En témoigne d'ailleurs la fameuse odeur caractéristique, très présente à proximité des distilleries pendant la saison de récolte de la canne. Compte tenu du risque d'émission de polluants dans l'atmosphère, en particulier de dioxyde de soufre, d'oxyde d'azote et de poussières, ces installations de combustion sont donc assujetties à la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Le dispositif réglementaire, prévu à cet égard, a récemment été renforcé. Ainsi, une directive communautaire n° 2015-2193 du 25 novembre 2015 contraint les Etats membres à abaisser les valeurs limites d'émission, c'est-à-dire la quantité admissible de substances polluantes pouvant être rejetées dans l'atmosphère, émises par les installations de combustion moyenne. Cette directive a été transposée en France par un décret du 3 août 2018 et par 5 arrêtés ministériels du même jour, qui ont eu pour effet de modifier la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, et, en particulier, la rubrique n° 2910, applicable aux installations de combustion. Ainsi, l'arrêté du 3 août 2018 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement, abaisse à 225 mg/m<sup>3</sup> les valeurs limites d'émission de dioxyde de soufre, à 525 mg/m<sup>3</sup> les valeurs limites d'émission d'oxyde d'azote, et à 50 mg/m<sup>3</sup> les valeurs limites d'émission de poussières. Une nuance est prévue par les articles 76 et 77 de ce même arrêté, selon que l'installation de combustion relève de la rubrique 2910 A ou 2910 B. Ainsi, lorsque l'installation relève de la rubrique 2910 A, les mesures des émissions doivent être effectuées uniquement de façon périodique, tous les deux ans ou tous les trois ans selon la puissance de la chaudière, tandis que, pour les installations relevant de la rubrique 2910 B, les mesures des émissions doivent être effectuées de façon continue. Le classement entre la rubrique 2910 A

et la rubrique 2910 B dépend de la nature du combustible utilisé, ainsi que nous aurons l'occasion d'y revenir.

Avant d'en venir aux affaires qui vous occupent aujourd'hui, précisons tout d'abord que cet arrêté ministériel du 3 août 2018, qui définit les nouvelles valeurs limite d'émission, a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, à l'initiative du Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des départements d'outre-mer, et de plusieurs distilleries, dont les 3 requérantes qui vous saisissent aujourd'hui. Ce recours pour excès de pouvoir a toutefois été rejeté. Voyez la décision du Conseil d'Etat n° 432995 du 30 décembre 2020.

Le préfet a donc entendu appliquer cette nouvelle réglementation en Martinique, en s'appuyant sur le troisième alinéa de l'article L. 181-14 du code de l'environnement, qui permet à l'autorité administrative d'imposer à tout moment, au titulaire d'une autorisation d'exploiter, des prescriptions complémentaires, lorsqu'il apparaît que le respect de la réglementation n'est plus assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées. Ainsi, le préfet de la Martinique a adressé, le 6 août 2020, aux distilleries Saint-James et La Mauny, et le 21 août 2020, à la distillerie Depaz, des arrêtés leur imposant ces prescriptions complémentaires, en particulier l'abaissement des valeurs limites d'émission de poussières et de gaz polluants dans l'air, et des mesures de surveillance continue de ces émissions, le préfet ayant estimé que les installations de combustion détenues par les distilleries relevaient de la catégorie 2910 B. Ce dispositif est imposé aux distilleries à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025. D'ici là, plusieurs échéances intermédiaires sont prévues, les distilleries devant notamment engager les travaux nécessaires dans un délai de deux ans.

Chacune des distilleries a exercé un recours gracieux auprès du préfet, le 7 octobre 2020 pour les distilleries Saint-James et Depaz, et le 13 octobre 2020, pour la distillerie La Mauny. Ces recours gracieux ont fait l'objet de décisions implicites de rejet.

Les trois sociétés vous demandent donc à la fois d'annuler les arrêtés préfectoraux des 6 et 21 août 2020, ainsi que les décisions implicites portant rejet de leur recours gracieux.

Le préfet oppose en défense, sur chacune des trois requêtes, une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté. Les délais de recours contre les décisions prises sur le fondement de l'article L. 181-14 du code de l'environnement sont déterminés par l'article R. 181-50 du même code. Il s'agit de dispositions dérogatoires, introduites par un décret du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, dont l'objectif était de limiter les délais de recours contre ces autorisations. Il en ressort que les décisions peuvent être contestées par le pétitionnaire dans un délai de deux mois, ce délai étant prolongé de deux mois en cas d'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique. Le délai de recours est donc non pas interrompu par l'exercice d'un recours gracieux, comme c'est le cas habituellement, mais simplement prolongé. Le délai de recours contentieux expire alors à l'issue d'un délai de 4 mois à compter de la notification de la décision initiale, soit, en l'espèce, le 18 décembre 2020 pour la distillerie La Mauny, le 26 décembre 2020 pour la distillerie Depaz et le 31 décembre 2020 pour la distillerie Saint-James. Il est donc exact que le délai de recours était dépassé lorsque les 3 requêtes ont été introduites. Voyez, à toutes fins utiles, pour un cas similaire : *TA Nancy, 20 juillet 2021, n° 1902971, M. Bilde*.

Cependant, vous devrez vous interroger sur la question de savoir si ce délai de recours était vraiment opposable aux requérantes. En effet, les dispositions dérogatoires, prévues par

l'article R. 181-50 du code de l'environnement, n'ont pas pour effet de rendre inapplicables les dispositions des articles L. 112-3 et L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration, qui font obligation à l'administration, lorsqu'elle est destinataire d'un recours gracieux ou hiérarchique, d'adresser à son auteur un accusé de réception, précisant les modalités de naissance d'une décision implicite de rejet et les voies de recours contre cette décision implicite. Voyez, sur l'inopposabilité des délais de recours en l'absence d'accusé de réception d'un recours gracieux, alors même que les voies et délais de recours étaient bien mentionnés dans la décision initiale : *CE, 7 décembre 2015, n° 387872, M. Felouki*. En l'espèce, aucun accusé de réception du recours gracieux n'a été adressé aux requérantes. Il en ressort qu'aucun délai de recours ne leur est opposable. Voyez, pour un cas exactement similaire, portant également sur une décision prise en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : *TA Grenoble, 22 décembre 2020, n° 1900598, Société 3BDS*.

Vous écarterez donc les fins de non-recevoir, opposées en défense par le préfet, et devrez vous prononcer sur le fond. A cet égard, des précisions s'imposent sur votre office. Il s'agit tout d'abord d'un office de pleine juridiction : vous devez vous prononcer sur la légalité des obligations complémentaires mises à la charge des 3 sociétés requérantes, en fonction des circonstances de droit et de fait à la date de votre jugement. Voyez en ce sens : *CE avis, 26 juillet 2018, n° 416831, Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny*. Cependant, dès lors que le recours est dirigé non pas directement contre des autorisations environnementales, mais uniquement contre des arrêtés imposant aux exploitants des prescriptions complémentaires, vous ne pourrez pas faire usage de vos pouvoirs définis à l'article L. 181-18 du code de l'environnement. En particulier, si, comme nous vous le proposons, vous estimez que ces prescriptions complémentaires sont excessivement contraignantes pour les exploitants, vous devrez annuler les arrêtés attaqués, soit totalement, soit partiellement, conformément à la règle générale selon laquelle, lorsque le juge administratif constate une illégalité qui n'affecte qu'une partie divisible de la décision qui lui est déférée, il se borne à annuler cette partie. Voyez en ce sens : *CE avis, 22 mars 2018, n° 415852, Association Novissen*. En revanche, vous ne pourrez pas inviter l'administration à régulariser l'illégalité constatée, et sursoir à statuer dans l'attente de cette régularisation.

Ce préambule étant posé, vous examinerez tout d'abord les moyens de légalité externe invoqués par les requérantes. Ces moyens ne vous retiendront pas longtemps. En premier lieu, les requérantes soutiennent que les arrêtés seraient intervenus à l'issue d'une procédure irrégulière, en méconnaissance du principe du contradictoire. L'article R. 181-45 du code de l'environnement, applicable lors de l'édition d'un arrêté prescrivant des mesures complémentaires, fait obligation au préfet de transmettre à l'exploitant son projet d'arrêté, et de lui laisser un délai de 15 jours pour présenter ses observations. Ces dispositions ont été parfaitement respectées en l'espèce, chacune des 3 sociétés requérantes ayant d'ailleurs émis des observations écrites. Ce que reprochent les requérantes au préfet, c'est de ne pas leur avoir transmis un document supplémentaire, plus précisément un rapport rédigé le 24 décembre 2019 par les services de la DEAL à l'intention du préfet, et destiné à faire le point sur la mise en place de la nouvelle réglementation au sein des distilleries de Martinique. S'il est vrai que le préfet a maladroitement visé ce rapport dans les arrêtés attaqués, il s'agit cependant d'un rapport d'information à visée générale, qui n'est exigé par aucun texte législatif ou réglementaire, et qui ne vise pas spécifiquement les sociétés requérantes. Il ne contient aucun élément nouveau, qui n'aurait pas déjà été soumis au principe du contradictoire. La non-communication de ce rapport n'a donc aucunement privé les sociétés requérantes de la possibilité de présenter utilement des observations. Ainsi, il ressort de la jurisprudence que ni l'article R 181-45 du code de l'environnement ni l'article L. 121-1 du code des relations entre

le public et l'administration, applicable en l'espèce s'agissant d'une mesure de police, ne font obligation au préfet de communiquer spontanément à l'exploitant, avant l'édiction d'un arrêté prescrivant des mesures complémentaires, l'ensemble des documents ayant concouru à l'édiction de cette décision, en particulier lorsqu'il s'agit de simples documents explicatifs. Voyez, en ce sens : *CE, 16 octobre 2017, n° 395303, Société chimique de Oissel*. Vous retiendrez donc que le préfet n'était pas tenu de communiquer spontanément ce document aux sociétés requérantes, et vous écarterez donc ce premier moyen, tiré de l'irrégularité de la procédure.

En deuxième lieu, les requérantes soutiennent que les arrêtés attaqués seraient insuffisamment motivés. Le moyen est bien opérant, s'agissant des arrêtés imposant des prescriptions complémentaires à l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Voyez en ce sens : *CE, 26 novembre 2010, n° 323534, Société Arcelor Mittal France*. Vous écarterez, cependant, ce moyen comme manquant en fait, dès lors que les arrêtés attaqués visent les dispositions applicables, et précisent les éléments de fait sur lesquels ils s'appuient, en particulier le raisonnement ayant conduit le préfet à estimer que les installations exploitées par les requérantes relèvent de la catégorie 2910 B et non de la catégorie 2910 A.

Enfin, les requérantes soutiennent que les arrêtés attaqués n'auraient pas fait l'objet d'une publication régulière, par affichage dans les mairies de Saint-Pierre, Sainte-Marie et Rivière-Pilote, où se trouvent respectivement chacune des distilleries en litige. Vous écarterez ce moyen sans aucune hésitation, dès lors que cette publication a pour seul objet de déclencher le délai de recours à l'égard des tiers. Le défaut de publicité n'affecte donc pas la légalité des arrêtés en tant que tels. En tout état de cause, le moyen manque en fait, ainsi que vous le démontre le préfet, puisque les arrêtés en cause ont bien été affichés.

Venons-en donc à la légalité interne des arrêtés attaqués. Comme nous vous l'avons rappelé en préambule, ces arrêtés ont pour objet, d'une part, d'abaisser les valeurs limite d'émission de gaz polluants et de poussières produites par les chaudières à bagasse exploitées par les requérantes et, d'autre part, de leur imposer la mise en place d'une surveillance continue de ces émissions.

Pour imposer cette surveillance continue des émissions, le préfet a relevé que les chaudières en cause relevaient de la catégorie 2910 B de la nomenclature des installations classées. Les requérantes soutiennent que le préfet a commis une erreur d'appréciation sur ce point. Qu'en est-il ? Il est constant que la bagasse utilisée comme combustible par les sociétés requérantes relève de la biomasse, ainsi que la définit la directive communautaire n° 2015/2193 du 25 novembre 2015, définition reprise par le décret de transposition du 3 août 2018, et figurant à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. La biomasse est ainsi définie soit comme un produit composé d'une matière végétale, susceptible d'être employée comme combustible en vue d'utiliser son contenu énergétique, auquel cas l'installation de combustion relève de la rubrique 2910 A, soit comme un déchet végétal provenant du secteur industriel de la transformation alimentaire, si la chaleur produite est valorisée, auquel cas l'installation de combustion relève de la rubrique 2910 B.

Vous l'aurez compris, tout l'enjeu du litige est donc de déterminer si la bagasse générée lors du processus de broyage de la canne est un produit ou un déchet. La définition d'un déchet, également issue du droit communautaire et reprise à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, implique que son détenteur ait l'intention de s'en débarrasser. C'est le seul

critère pour identifier un déchet, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans une décision très récente. Voyez : *CE, 24 novembre 2021, n° 437105, Ministre de la transition écologique c/ Société Ahouandjinou*. A l'inverse, l'article L. 541-4-2 du code de l'environnement prévoit qu'une substance issue d'un processus de production doit être qualifiée, non pas de déchet mais de sous-produit lorsque cette substance peut être réutilisée ultérieurement, sans traitement supplémentaire, et ce de manière légale, c'est-à-dire sans que cette réutilisation porte elle-même atteinte à l'environnement ou à la santé.

La bagasse, utilisée par les requérantes dans leurs chaudières à combustion, nous paraît répondre sans difficulté à cette seconde définition. Sa réutilisation comme combustible est certaine, et ne nécessite aucune transformation préalable. La bagasse ne peut donc être regardée comme un déchet, dont les requérantes auraient l'intention de se défaire.

L'argumentation du préfet, pour qualifier la bagasse de déchet, repose, tout d'abord, sur le fait que la production de bagasse n'est pas le but premier poursuivi par les sociétés requérantes, lors de leur processus de production. C'est une évidence, mais cela ne fait pas obstacle, ainsi que nous venons de l'évoquer, à ce que la bagasse soit qualifiée de sous-produit, dès lors que les requérantes n'ont pas l'intention de s'en défaire, ce qui, encore une fois, doit être le seul critère retenu. Le préfet fait également valoir que la bagasse ne présenterait pas les qualités optimales pour servir de combustible compte tenu de son taux d'humidité élevée, en particulier parce que, lors du processus de production, elle fait l'objet d'un ajout d'eau pour extraire le maximum de jus. Le préfet en tire la conclusion que, du fait de cette mauvaise combustion, la bagasse serait susceptible de générer des rejets atmosphériques plus élevés. Là encore, ce raisonnement ne nous semble pas suffisant pour conférer à la bagasse la qualification de déchet. Pour écarter la qualification de sous-produit, il conviendrait que le préfet vous démontre que l'utilisation de la bagasse comme combustible méconnaîtrait une norme juridique quelconque, or cette démonstration ne vous est nullement apportée. D'ailleurs, si l'utilisation de la bagasse comme combustible était illégale, il va de soi que les sociétés requérantes ne pourraient bénéficier d'une autorisation d'exploiter.

Vous retiendrez ainsi qu'en qualifiant la bagasse de déchet, et en en tirant la conséquence que les prescriptions issues de la rubrique 2910 B devaient s'appliquer aux requérantes, le préfet a commis une erreur d'appréciation. Cela vous conduira à annuler les arrêtés attaqués, mais uniquement en tant qu'ils imposent aux sociétés requérantes une mesure continue de leurs émissions. En ce qui concerne, en revanche, les valeurs limites d'émission, et notamment les valeurs limite d'émission de poussières, qui semblent le souci principal des sociétés requérantes, elles sont exactement identiques, que l'installation de combustion relève de la rubrique 2910 A ou de la rubrique 2910 B.

Les requérantes soutiennent, ensuite, que les prescriptions complémentaires qui leur sont imposées, soulèvent des difficultés sérieuses d'exécution, et représentent un coût disproportionné à l'objectif poursuivi.

Le moyen est opérant. Il ressort, en effet, de la jurisprudence qu'un arrêté prescrivant des mesures complémentaires à l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement peut être annulé s'il soulève des difficultés sérieuses d'exécution d'ordre matériel ou économique. Voyez en ce sens : *CE, 10 janvier 2005, n° 260997, SCI du Golf parc de Nantilly*.

En l'espèce, les requérantes admettent que la réduction de leurs émissions polluantes est possible, soit par le remplacement de leurs chaudières par des installations plus récentes, soit par l'installation de filtres électrostatiques, destinés à capter les poussières et les polluants avant leur rejet dans l'atmosphère. Il n'est donc pas contesté que le respect des mesures imposées par le préfet ne soulève pas de difficultés sérieuses d'ordre matériel. Le seul argument avancé est celui du coût élevé que représenteront ces investissements. Cet argument ne nous convainc pas, d'une part parce que le chiffrage des travaux, avancé par les requérantes, ne repose pas sur des éléments très précis, le préfet faisant valoir en défense que ces coûts sont largement surestimés. D'autre part, un délai est laissé aux requérantes pour se mettre en conformité, et elles pourront très certainement bénéficier d'un accompagnement par les pouvoirs publics, tant sur le plan financier que sur le plan technique, comme cela leur a d'ailleurs déjà été proposé. Il est, par ailleurs, constant et évident que la réduction des émissions de polluants dans l'atmosphère est une nécessité impérieuse. Les prescriptions complémentaires imposées aux requérantes ne sont donc pas disproportionnées au but poursuivi. Vous écarterez donc ce moyen.

Enfin, dans leurs mémoires en répliques respectifs, les sociétés requérantes ajoutent un dernier moyen, tiré de ce que le préfet aurait été tenu, lorsqu'il a été destinataire des recours gracieux qu'elles ont exercés, d'abroger les arrêtés attaqués, compte tenu de leur illégalité. Ce moyen ne porte toutefois que sur un vice propre, dont seraient entachées les décisions implicites, par lesquelles ces recours gracieux ont été rejetés. Il doit donc être écarté comme inopérant. Voyez en ce sens : *CE, 20 mai 2016, n° 386122, Sociétés Laboratoires Alcon*.

En définitive, nous vous invitons à annuler les 3 arrêtés attaqués, mais uniquement en tant qu'ils imposent aux sociétés requérantes de procéder à une surveillance continue de leurs émissions. Tel est le sens de nos conclusions.