

Les droits des tiers face aux autorisations délivrées par le juge des installations classées



par Gaëlle Ezan, Avocat associé, Adamas

Réf. : CE 1° et 6° s-s-r., 29 mai 2015, n° 381 560, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A7520NID)

Par un avis du 29 mai 2015, le Conseil d'Etat dessine les contours d'une tierce-opposition *ad hoc* susceptible d'être formée lorsque le juge de plein contentieux des installations classées délivre, sur le fondement de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L7529IRB), l'autorisation illégalement refusée par l'administration.

Plusieurs associations de protection de l'environnement avaient formé une tierce-opposition à l'encontre d'un jugement ayant, après avoir annulé la décision de refus du préfet, délivré l'autorisation d'exploiter un centre de stockage de déchets non dangereux ultime ainsi qu'un centre de tri de déchets industriels. Cette tierce-opposition ayant été rejetée, les associations requérantes en ont saisi la cour administrative d'appel de Nantes qui, avant de statuer, a souhaité saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'avis (1).

Le Conseil d'Etat retient que les prérogatives étendues du juge de plein contentieux des installations classées (I) ne doivent pas faire échec à l'effectivité du droit au recours des tiers en matière d'environnement (II), qui s'exerce dans les mêmes conditions que celles prévues à l'égard des autorisations délivrées par l'administration (III).

I — Les vastes prérogatives du juge de plein contentieux des installations classées

1.1. En application de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement, les décisions administratives de refus ou d'octroi des autorisations d'exploiter des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont soumises, lorsqu'elles sont contestées, à un contentieux de pleine juridiction (2).

Cette expression évoque l'ampleur des pouvoirs du juge administratif face aux actes administratifs qui lui sont soumis : s'il peut se contenter, en cas d'illégalité, d'annuler la décision comme en matière de contentieux d'excès de pouvoir, il peut également modifier cette décision ou en adopter une autre, et ainsi entièrement substituer son appréciation à celle de l'administration. L'étendue de cette faculté est exposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 29 mai 2015 : "*Lorsqu'il statue en vertu de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 (N° Lexbase : L2871IPZ). Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée et, après avoir, si nécessaire, régularisé ou complété la procédure, d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions*".

1.2. Cette compétence très large a pour corollaire un strict encadrement de l'office du juge de plein contentieux, récemment rappelé en jurisprudence. Par un arrêt du 17 décembre 2014, le Conseil d'Etat a ainsi rappelé la règle d'or selon laquelle "*il appartient au juge de plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement de se prononcer sur l'étendue des droits et obligations accordés aux exploitants ou mis à leur charge par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue*". Il en déduit que lorsque l'autorité administrative adopte une nouvelle autorisation "*définissant entièrement les conditions d'exploitation de l'installation et dépourvue de caractère provisoire, se substituant à l'autorisation initialement contestée*", l'intervention de cette nouvelle autorisation "*prive d'objet la contestation de la première autorisation, sur laquelle il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer*" (3).

Cependant ce principe, propre aux règles de fond, ne s'étend pas aux règles de procédure : le juge de plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement doit continuer d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de sa délivrance. Selon un arrêt du Conseil d'Etat du 22 septembre 2014 (4), il en est ainsi des obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée. Fort de ses pleins pouvoirs, le juge peut cependant "*prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées*". Le Conseil d'Etat y apporte néanmoins une réserve : que ces irrégularités "*n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population*".

1.3. L'amplitude du réexamen réalisé par le juge de plein contentieux est d'importance, car comme l'indique le Conseil d'Etat dans son avis : "*Dans le cas où le juge administratif fait usage de ses pouvoirs de pleine juridiction pour autoriser le fonctionnement d'une installation classée, la décision d'autorisation ainsi rendue présente le caractère d'une décision juridictionnelle et se trouve en conséquence revêtue de l'autorité de chose jugée*".

L'autorité de chose jugée s'attache à ce qui a fait l'objet d'un jugement (5). Elle interdit aux parties de le remettre en cause, sinon par l'exercice des voies de recours ouvertes contre ce dernier.

En conséquence, lorsque le juge de plein contentieux délivre l'autorisation refusée par l'administration, cette autorisation ne peut être contestée qu'à l'occasion de l'exercice d'un recours juridictionnel, en appel ou en cassation, contre le jugement l'ayant octroyée. Les requérants ne peuvent utilement exciper de son illégalité à l'occasion d'un contentieux dirigé contre une mesure d'exécution prise par le préfet, telle que l'arrêté fixant les conditions d'exploitation de l'installation ainsi autorisée (6).

L'appel n'étant accessible qu'aux parties ou mis en cause devant le juridiction de la première instance, la seule voie de recours susceptible d'être ouverte aux tiers contre les décisions délivrées par le juge des installations classées est, par suite, celle de la tierce opposition.

II — La reconnaissance du droit de recours des tiers contre les autorisations délivrées par le juge des installations classées

2.1. En application de l'article R. 811-1 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L0564I8E), seules les parties "*présente[s] dans une instance devant le tribunal administratif*" ou "*régulièrement appelée[s]*" à celle-ci, peuvent interjeter appel à l'encontre de la décision juridictionnelle rendue dans cette instance.

Lorsque l'instance a été introduite par un exploitant contestant la décision de refus d'autorisation qui lui a été opposée par le préfet, les collectivités et les associations sur le territoire desquelles l'installation était projetée n'y sont

pas présentes. Si le juge prononce l'annulation de la décision de refus et délivre l'autorisation sollicitée, elles n'ont aucune qualité pour interjeter un appel à l'encontre de ce jugement. Seule la voie de la tierce opposition pourrait leur être ouverte.

L'article R. 832-1 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L3318ALH) exige cependant que le tiers justifie d'un droit lésé par la décision juridictionnelle à laquelle il entend s'opposer : *"Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision"*.

En pratique, cette exigence conduit le juge à réserver cette voie de recours aux tiers qui auraient dû être appelés lors de l'instance (7).

2.2. Appliquée aux jugements par lesquels le juge des installations classées délivre l'autorisation refusée par l'administration, cette règle soulevait une difficulté.

L'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L0406IPQ) consacre en effet le droit pour les *"tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements"* d'exercer un recours à l'encontre des autorisations relevant, précisément, du juge des installations classées (8).

L'impossibilité procédurale pour ces tiers intéressés d'agir contre les autorisations délivrées par le juge, serait venue priver d'effet utile ces dispositions.

Dans l'avis rapporté, le Conseil d'Etat surmonte cet obstacle en considérant que ces dispositions *"impliquent le droit pour ceux-ci d'exercer également un recours lorsque l'autorisation, d'abord refusée par le préfet, est délivrée par le juge administratif du plein contentieux des installations classées"*.

Cette interprétation audacieuse le conduit à tenir en échec la rigueur de l'article R. 832-1 du Code de justice administrative, afin de garantir *"le caractère effectif du droit au recours des tiers en matière d'environnement"* : *"Il résulte des dispositions de l'article R. 832-1 du Code de justice administrative que, pour former tierce opposition, une personne qui n'a été ni présente ni représentée à l'instance doit en principe justifier d'un droit lésé. Toutefois, afin de garantir le caractère effectif du droit au recours des tiers en matière d'environnement et eu égard aux effets sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement de la décision juridictionnelle délivrant une autorisation d'exploiter, cette voie est, dans la configuration particulière où le juge administratif des installations classées, après avoir annulé la décision préfectorale de refus, fait usage de ses pouvoirs de pleine juridiction pour délivrer lui-même l'autorisation, ouverte aux tiers qui justifieraient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation, dès lors qu'ils n'ont pas été présents ou régulièrement appelés dans l'instance"*.

Le Conseil d'Etat précise que cette tierce opposition peut être introduite lorsque le juge des installations classées, ayant délivré l'autorisation, a renvoyé le pétitionnaire devant l'administration pour la fixation des prescriptions applicables à l'installation. Elle peut être soutenue par tout moyen.

Faisant ainsi œuvre constructive, le Conseil d'Etat substitue aux règles de recevabilité de la tierce opposition énoncées à l'article R. 832-1 du Code de justice administrative, celles régissant les recours dirigés contre les décisions rendues en matière d'installations classées en application de l'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement.

III — La création d'un mécanisme *ad hoc* de tierce-opposition régi par l'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement

Instaurant un mécanisme de tierce-opposition spécifique au contentieux des installations classées sur le fondement du droit au recours des tiers reconnu par l'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement, le Conseil d'Etat le soumet aux règles de recevabilité prévues par celui-ci.

D'une part, il précise que la tierce-opposition est ouverte *"aux tiers qui justifieraient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation"*, à la condition qu'ils n'aient pas été présents ou régulièrement appelés dans l'instance.

Cet intérêt s'apprécie ainsi au regard des *"des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts mentionnés L. 511-1 du Code de l'environnement"* : pour *"la commodité du voisinage"*, *"la santé, la sécurité, la salubrité publiques"*, l'agriculture, *"la protection de la nature, de l'environnement et des paysages"*, pour *"l'utilisation rationnelle de l'énergie"*, ou *"pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique"*.

D'autre part, il enferme cette tierce-opposition dans les délais prévus à l'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement.

Enrichissant encore ce dispositif *ad hoc*, "afin de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation", le Conseil d'Etat reconnaît au juge de plein contentieux ainsi qu'au préfet la faculté de mettre en œuvre les mesures de publicité prévues par ces dispositions afin de faire courir les délais de recours contre l'autorisation délivrée par le juge : "En vue de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation, il est loisible au juge, lorsqu'il délivre une autorisation d'exploiter une installation classée, d'ordonner dans son jugement la mise en œuvre des mesures de publicité prévues par le I de l'article R. 512-39 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L1464ISZ). Le préfet peut également décider la mise en œuvre de ces mesures portant sur une autorisation délivrée par le juge administratif. Lorsque la publicité prescrite par le juge ou ordonnée par le préfet a été assurée, les tiers ne sont plus recevables à former tierce opposition au jugement après écoulement des délais prévus par les dispositions de l'article R. 514-3-1 du Code de l'environnement".

Depuis l'adoption du décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 (N° Lexbase : L0040IP8), ce délai est d'un an à compter de la publication ou de l'affichage de ces décisions, et étendu à six mois après la mise en service de l'installation si celle-ci n'est pas intervenue six mois après l'accomplissement de ces formalités.

En conclusion, le Conseil d'Etat a ici procédé à une audacieuse entreprise de construction d'un mécanisme de tierce-opposition *ad hoc*, justifié par la nécessité de coordonner les prérogatives reconnues, respectivement, au juge et aux tiers dans le contentieux des installations classées.

La logique de cet édifice paraît implacable et ses motifs sont louables. Ses fondements juridiques suscitent cependant l'interrogation : s'il invoque les grands principes que sont l'effectivité du droit au recours et la sécurité juridique des bénéficiaires d'autorisations, le Conseil d'Etat n'en détourne pas moins le dispositif de tierce-opposition régi par l'article R. 832-1 du Code de justice administrative. Intérêt à agir spécifique, délai d'opposition : ni l'un ni l'autre ne sont prévus par le texte, dont le Conseil d'Etat relève justement qu'"aucune dérogation" n'y est apportée par le Code de l'environnement. C'est bien cette dérogation qui fait ici défaut et qui ne pouvait, comme le Conseil d'Etat le suggère, relever que du pouvoir réglementaire.

(1) Par application de l'article L.113-1 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L2626ALT) : "Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai".

(2) Ce régime s'étend à l'ensemble des décisions visées par l'article L. 514-6 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L7529IRB), dont la liste n'est cependant pas exhaustive (CAA Paris, 1ère ch., 20 septembre 2007, n° 04PA03 383 (N° Lexbase : A6802DYL). Ce régime a d'ailleurs été étendu par l'article 8 de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, relatives aux autorisations uniques en matière d'ICPE (N° Lexbase : L8116IZM).

(3) CE 1° et 6° s-s-r., 17 décembre 2014, n° 364 779, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2563M8G).

(4) CE 1° et 6° s-s-r., 22 septembre 2014, n° 367 889, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2964MX3).

(5) C. civ., art. 1351 (N° Lexbase : L1460ABP) : "L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité".

(6) Voir dans l'affaire ayant conduit le Conseil d'Etat a prononcé le présent avis : CE 1° et 6° s-s-r., 18 octobre 2013, n° 366 508, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A1299KNG).

(7) Voir, par ex., CE 1° et 4° s-s-r., 1er février 1993, n° 93 350, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A8355AME), p. 23 ; CE 5° et 7° s-s-r., 12 mai 2003, n° 229 448, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A0364B7M), p. 964.

(8) C. env., art. R. 514-3-1 : "les décisions mentionnées au I de l'article L. 514-6 (N° Lexbase : L7529IRB) et aux articles L. 211-6 (N° Lexbase : L2793ANR), L. 214-10 (N° Lexbase : L2815ANL) et L. 216-2 (N° Lexbase : L4487HW4) peuvent être déférées à la juridiction administrative [...] par les tiers, personnes physiques ou morales, les com-

munes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 (N° Lexbase : L7743IMQ) et L. 511-1 (N° Lexbase : L2871IPZ) dans un délai d'un an à compter de la publication ou de l'affichage de ces décisions. Toutefois, si la mise en service de l'installation n'est pas intervenue six mois après la publication ou l'affichage de ces décisions, le délai de recours continue à courir jusqu'à l'expiration d'une période de six mois après cette mise en service".