

N° 362620
M. B... et autres

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 21 mai 2014
Lecture du 11 juin 2014

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

MM. B... et L... sont riverains d'un terrain sur lequel a été autorisée l'exploitation d'une carrière de roche calcaire. Ce terrain est la propriété indivise des communes de Courson-les Carrières et de Fontenailles, dans l'Yonne.

Ils ont demandé l'annulation de l'arrêté préfectoral du 19 mars 2008 autorisant la société Provençale à exploiter la carrière de roche sur une durée de 30 ans, mais tant le tribunal administratif de Dijon que la cour administrative d'appel de Lyon ont rejeté leur requête, cette dernière par un arrêt du 5 juillet 2012 contre lequel ils se pourvoient régulièrement en cassation.

Si la plupart des moyens ne nous semblent clairement pas fondés, s'agissant de la régularité de la procédure suivie devant la cour, de la motivation de son arrêt et du bien-fondé de son appréciation sur le caractère suffisant de l'étude d'impact et de l'étude de danger et sur la compatibilité de l'autorisation avec le schéma départemental des carrières, l'un pourtant a justifié l'inscription de cette affaire au rôle de votre formation.

Il s'agit de l'erreur de droit que la cour aurait commise en écartant comme inopérant un moyen tiré de la nullité de la convention de bail du terrain, signée entre les communes propriétaires du terrain et la société Provençale et produite au dossier de la demande d'autorisation.

Les requérants soutenaient que cette convention était entachée d'incompétence, compte tenu des dispositions de l'article L.5222-1 du code général des collectivités territoriales d'après lesquelles la gestion des biens indivis de plusieurs communes est confiée à une personne morale de droit public administrée par une commission syndicale et par les conseils municipaux. C'était, d'après eux, cette personne morale qui avait seule compétence pour conclure une convention de bail du terrain indivis, s'agissant d'un acte de gestion et non de vente du bien. En vertu de l'article L.5222-2 en effet seuls les ventes, échanges, partages et acquisitions des biens immobiliers indivis demeurent réservés aux conseils municipaux.

La cour a jugé que ce moyen était sans incidence sur la légalité de l'autorisation, au motif que, s'agissant de la gestion du domaine privé communal, la convention ne mettait en

cause que des rapports de droit privé, dont le juge de la légalité de l'autorisation d'exploiter une carrière n'a pas à connaître.

Cette appréciation pose la question du contrôle du juge de la légalité de l'autorisation d'exploiter une carrière sur la validité du titre produit par le pétitionnaire pour justifier de sa qualité.

En vertu des dispositions du 8° de l'article R.512-6 du code de l'environnement : « *A chaque exemplaire de la demande d'autorisation doit être joint... Pour les carrières et les installations de stockage de déchets, un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser* ».

Est donc toujours requis, pour ces demandes, la production d'un document attestant la qualité du demandeur, contrairement à ce qui prévaut désormais pour les demandes de permis de construire : depuis la réforme de 2007, en vertu du nouvel article R.423-1, il appartient seulement au pétitionnaire d'attester qu'il a qualité pour présenter une demande de permis - c'est-à-dire, s'il n'est pas le propriétaire, qu'il y est autorisé par lui. L'autorisation même n'a pas à être produite et l'autorité instruisant la demande n'a pas à s'interroger sur la validité de l'attestation qui lui est présentée, sauf attestation frauduleuse (15 février 2012, *Mme Q...*, n°333631, p.41, et 6 décembre 2013, *M. B...*, n°354703, aux tables).

Quelle portée donner à la différence de rédaction existant désormais entre l'article R.512-6 du code de l'environnement et l'article R.423-1 du code de l'urbanisme ?

Nous ne pensons pas qu'il faille en faire fi et aligner le régime de l'autorisation d'exploiter une carrière sur celui du permis de construire.

Une autorisation d'exploiter une carrière a des effets différents de ceux d'un permis de construire : dans le temps d'abord, en ce qu'il ne s'agit pas d'autoriser une opération ponctuelle mais une exploitation sur plusieurs dizaines d'années ; par ses effets, puisqu'il s'agit d'extraire de façon irréversible des matériaux, pour un volume qui s'élève par exemple ici à 10.500.000 tonnes ; et enfin aussi en termes d'obligations incombant en principe au titulaire de l'autorisation.

Compte tenu de ce que l'on sait sur les difficultés à désigner la personne responsable de la mise en œuvre de ces obligations (notamment, le moment venu, pour la remise en état), il nous semble qu'il importe de vérifier que le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter la carrière est bien la personne autorisée par le propriétaire à l'exploiter. D'autant que ce propriétaire peut être mis en cause directement (voyez votre décision *Société Wattlez* du 25 septembre 2013 sur la personne responsable des déchets en l'absence du producteur ou de tout autre détenteur).

Ces éléments plaident en faveur d'un maintien, pour le régime des installations classées, d'un contrôle au moins aussi poussé que celui que vous exerciez jusqu'à la réforme de 2007 sur le contenu du dossier de demande de permis.

Ce contrôle renvoie à la théorie du propriétaire apparent, qui repose elle-même sur l'incompétence de l'administration et du juge administratif à connaître de litiges de droit privé relevant du seul juge judiciaire.

Ainsi avez-vous jugé qu'il « *n'appartient pas à l'autorité administrative de s'immiscer dans un litige d'ordre privé qui s'élève entre particuliers ; [...] elle ne peut ni trancher ce litige, ni se fonder sur son existence pour refuser d'examiner la demande qui lui est présentée* » (20 octobre 1965 *G...*, n° 60997, p.537).

Elle est tenue d'admettre tout justificatif ayant une apparence de validité, mais encore faut-il qu'il y ait des justificatifs et qu'ils aient l'apparence de validité.

Les cours administratives d'appel de Nancy, de Lyon et de Marseille, dans des arrêts publiés, ont pris le parti de maintenir ce contrôle de l'apparence de validité, pour les justificatifs produits à l'appui de demandes d'autorisation d'exploiter une carrière présentées sur le fondement de l'article R.512-6 du code de l'environnement, dans les termes suivants : « *si le pétitionnaire doit, pour les installations de stockage de déchets ou d'exploitation de carrières, joindre à son dossier de demande un document attestant qu'il est propriétaire du terrain ou qu'il a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter et de l'utiliser, cette disposition n'implique pas que la délivrance de l'autorisation soit subordonnée au respect des règles issues de rapports contractuels de droit privé, ni que l'autorité administrative puisse s'immiscer dans un litige fondé sur de tels rapports qui s'élèverait devant elle. / Il en va différemment lorsqu'elle a connaissance d'éléments établissant que le pétitionnaire ne dispose manifestement pas d'un titre satisfaisant à ces exigences.* » (cf. 11 mai 2010, n°08LY01109 et 3 octobre 2011, n° 09MA02811).

C'est ce cadre de principe qui a été repris par la cour.

Mais pouvait-elle en déduire qu'elle n'avait pas à connaître du moyen tiré de l'incompétence entachant la convention passée avec la société Provençale et plus précisément de l'incompétence des conseils municipaux pour décider de la passer ?

Il est vrai que l'illégalité n'est pas « patente ». La question de l'autorité compétente pour décider de conclure un bail de 30 ans en vue de l'exploitation d'une carrière sur un terrain indivis suppose d'examiner l'objet et la portée de la convention, pour la qualifier d'acte de gestion ou de disposition du terrain.

Cette qualification d'acte de gestion ou au contraire de disposition d'un terrain relevant du domaine privé est également d'importance pour la détermination du juge compétent - l'autre pilier de la théorie des apparences étant l'interdiction faite au juge de connaître de litiges de droit privé.

Depuis une décision du 22 novembre 2010, *SARL Brasserie du Théâtre*, le Tribunal des conflits retient une interprétation fort restrictive du champ des actes détachables de contrats relatifs au domaine privé des personnes publiques relevant de la compétence du juge administratif, qu'il faut articuler avec votre jurisprudence *Commune de Pontoy* du 5 décembre 2005, au recueil. Vous aviez jugé « *que la juridiction administrative est seule compétente pour connaître des demandes d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal ou d'un arrêté du maire, même si l'objet de ces décisions est d'autoriser ou de passer un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune et n'impliquant aucun acte de*

disposition de celui-ci ». La décision *SARL Brasserie du Théâtre* conduit certainement à exclure de ce champ les contestations émanant du co-contractant, lorsqu'il s'agit d'actes de gestion du domaine privé ; mais nous ne sommes pas sûrs qu'elle conduise à la remise en cause de la compétence du juge administratif pour connaître de recours soulevés par des tiers contre ces actes détachables. La question n'a à notre connaissance pas été tranchée. Or, ici, le moyen d'incompétence soulevé ne portait pas tant sur la convention même que sur la décision détachable de passation de cette convention.

Quoi qu'il en soit, vous aurez compris que c'est au terme d'une application stricte de la théorie de l'apparence que la cour a refusé d'examiner le moyen d'incompétence.

Or nous ne pouvons nous résoudre à cette solution. Le vice d'incompétence nous semble suffisamment grave pour justifier des aménagements à la théorie des apparences, dans le cas particulier d'autorisations d'exploitation de carrière sur un terrain appartenant à une personne publique.

Nous ne redirons pas ce que nous avons souligné sur les effets d'une telle autorisation, et les obligations qui peuvent en découler pour le propriétaire du terrain. Il en résulte à notre avis que lorsqu'il s'agit d'une personne publique, le juge administratif ne saurait s'interdire de vérifier, si c'est soulevé devant lui, que c'est bien la personne compétente qui a donné son accord à la mise à disposition du terrain, fût-il dans son domaine privé.

Il n'appartiendrait certes pas au juge administratif d'aller jusqu'à contrôler que la décision d'accorder cette autorisation a été prise dans des conditions régulières, comme pour l'autorisation d'occupation du domaine public (19 mai 1976, *Société foncière et maritime de Bormes-Les-Mimosas*, n°96119, au recueil).

Mais nous sommes d'avis qu'il lui incombe d'examiner un moyen tiré de l'incompétence entachant le titre d'occupation d'un terrain appartenant à une personne publique, lorsqu'il est invoqué à l'appui d'une contestation de la qualité du titulaire de l'autorisation pour exploiter une carrière sur ce terrain.

Vous pourrez, si vous nous suivez, annuler l'arrêt attaqué pour erreur de droit à avoir opposé l'inopérance du moyen tiré de l'incompétence entachant l'autorisation donnée à la société d'exploiter le terrain d'assiette de la carrière.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Lyon et à ce que l'Etat verse la somme de 1500 euros aux requérants en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, sans qu'il y ait lieu en l'espèce de mettre une somme à la charge de la société La Provençale.