

N°s 364779, 365632
Ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie et autre
c/ société Maroni Transport International

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 26 novembre 2014
Lecture du 17 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La présente affaire soulève devant vous la question du non-lieu dans le plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement.

Le cadre général du non-lieu en excès de pouvoir a été précisé par votre décision C... du 19 avril 2000 (207469, au Rec) : vous le prononcez si l'acte attaqué a été rapporté par l'autorité compétente ou s'il a été abrogé sans recevoir aucune exécution pendant la période où il était en vigueur, à la condition que la décision procédant à son retrait ou à son abrogation soit devenue définitive.

Son statut dans le plein contentieux des installations classées est moins nettement défini. Il ressort de vos décisions que vous êtes enclins à prononcer le non-lieu lorsque le requérant a obtenu satisfaction postérieurement à l'introduction de la requête, qu'il soit l'exploitant ou un tiers à l'exploitation, sans vous attachez ni au caractère rétroactif de la décision qui vient effacer la décision attaquée, ni à son caractère définitif.

Vous avez ainsi constaté qu'il n'y a pas lieu à statuer sur le recours de l'exploitant contre le refus d'autorisation, du simple fait de la délivrance de l'autorisation : voyez 16 janvier 1987, SARL Socopy, 27317, C ; de même, en cas de recours contre les mesures prises par le préfet à l'encontre de l'exploitant, le non lieu intervient du seul fait de la fin des mesures : 31 mars 1989, Société corse de pyrotechnie Socopy, 76236, aux T.

Il en est de même dans le cas du recours des tiers contre l'autorisation : vous constatez le non-lieu lorsque l'exploitation est autorisée à un nouveau titre (voyez 22 mars 1985, SA Flamary T. p. 698, dans le cas d'une exploitation soumise à déclaration et non plus à autorisation, du fait du changement de la réglementation) ; encore, en cas de recours contre le refus du préfet de prendre des mesures à l'égard d'une exploitation non autorisée, la délivrance du récépissé de déclaration fait disparaître l'objet du litige : 9 décembre 1988, Epoux B..., n° 66464, aux T.

Certes, la solution retenue rejoint, s'agissant des recours contre le refus de prendre une mesure, la jurisprudence qui est devenue la votre pour le contentieux d'excès de pouvoir depuis

la décision Association Bretagne Ateliers du 27 juillet 2005 (n° 261694, au Rec., cc JH Stahl, s'agissant du recours dirigé contre le refus de prendre un décret d'application d'une loi), mais on perçoit bien qu'elle procède d'une approche différente.

C'est ce qu'est venu confirmer la décision SARL Entreprise H. Olivo du 5 juillet 2006 (259061, au Rec., fichée sur ce point) qui pose en principe que si l'acte attaqué, en l'espèce l'injonction faite par le préfet à l'exploitant de prendre certaines mesures, est rapporté avant que le juge ait statué, il n'y a pas lieu pour celui-ci de se prononcer sur le mérite de la demande, que le retrait ait ou non acquis un caractère définitif.

II. On peut s'interroger un instant sur le fondement de cette solution qui a inspiré d'autres types de litiges de plein contentieux (cf. pour la mise en œuvre par le CSA de son pouvoir de règlement de différends : 9 juillet 2010, Société NRJ 12, 309352, aux T.).

Le juge du plein contentieux des installations classées étant le juge de la situation légale de l'installation à la date à laquelle il se prononce, on peut considérer qu'il n'y a pas d'intérêt à ce qu'il se prononce sur une décision qui fonde l'état des droits et obligations de l'exploitant à un état antérieur de l'exploitation. C'est la théorie des séquences initiées par chaque décision nouvelle présentée par Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'affaire Olivo. Chaque décision administrative ouvre une nouvelle séquence qui porte en elle-même l'ensemble du contentieux relatif au droit à exploiter : ainsi, le recours contre le retrait de la mesure prise par le préfet à l'encontre de l'exploitant porte à juger la nécessité des mesures à la date à laquelle le juge statue.

Nous signalons une difficulté et nous vous proposons un amendement.

1. L'explication vaut s'il n'y a pas de possibilité de retour à la séquence précédente. En un mot, la solution consistant à ne s'intéresser qu'à la décision la plus récente, même non définitive, présuppose que le litige fait à l'autorisation précédente a définitivement perdu tout intérêt, hormis un éventuel litige distinct en responsabilité¹. La solution du non-lieu à statuer sur la décision initiale se justifie alors par la coïncidence parfaite entre les effets de la substitution d'une nouvelle décision avec ceux de l'annulation demandée au juge. Cela voudrait dire que l'intervention de la nouvelle décision a définitivement fait disparaître de l'ordonnement juridique la décision précédente, quelle que soit l'issue du procès fait à la nouvelle décision.

Le point n'est pas évident. C'est une solution inverse que vous avez retenue dans le droit de l'urbanisme : l'annulation d'un permis de construire délivré en substitution d'un précédent permis délivré sur le même terrain fait bien revivre le permis initial (Section du 13 décembre 1974, Min. de l'aménagement du territoire et de l'équipement c/ Melle D..., au Rec. p. 630, solution confortée par la décision SCI La Tilleulière du 7 avril 2010, n° 311694, aux T.).

¹ Le non-lieu émanant du juge administratif n'a pas l'autorité de la chose jugée (Section 19 mars 1948, Dame Ventura p. 137 ; Section, 9 octobre 1959, Dame Boigé, p. 31 : « une décision juridictionnelle de non-lieu intervenue dans le contentieux de l'annulation ... qui met fin à un litige sans y statuer, n'est par elle-même, ni créatrice de droit ni susceptible de mesure d'exécution », sauf motif particulier étant le support nécessaire du dispositif de ce jugement : Section, 23 décembre 1988, Société S.A.T.O.B., n° 40591, au Rec.

Mais contrairement au droit de l'urbanisme imprégné des droits acquis que le propriétaire tire du permis de construire, la législation des installations classées organise pour l'autorisation d'exploiter un véritable régime de droit précaire. En vertu de l'article L. 512-3 du code de l'environnement, « Les conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les moyens de suivi, de surveillance, d'analyse et de mesure et les moyens d'intervention en cas de sinistre sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation ». L'arrêté complémentaire a ainsi vocation à adapter l'autorisation à la protection des intérêts poursuivis par cette législation spéciale tel qu'ils sont appréciés au fil du temps.

En résulte l'obligation d'adapter l'autorisation à l'évolution de circonstances de faits, qui peuvent tenir à une évolution des caractéristiques de l'exploitation, à un changement de son environnement voir à une perception nouvelle des risques qu'elle comporte.

S'impose également l'adaptation aux circonstances de droit. Le législateur ayant confié au ministre chargé des installations classées le pouvoir de fixer par arrêté les règles générales et prescriptions techniques applicables de plein droit aux installations nouvelles, mais également aux installations existantes selon certains tempéraments² (cf. article L 512-5), cette exigence d'adaptation est particulièrement importante. Elle s'impose même aux exploitants entrés dans le régime des installations classées au bénéfice des droits acquis tels qu'ils sont reconnus par l'article L. 513-1 pour les exploitations régulièrement mises en service avant leur soumission à cette législation. Vous avez en effet jugé que les dispositions de cet article « n'ont pas pour effet de faire obstacle à ce que le ministre chargé des installations classées puisse, sur le fondement des pouvoirs de police spéciale dont il dispose en vertu de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, édicter des prescriptions directement applicables aux installations existantes, y compris à celles bénéficiant d'un droit d'antériorité »³ : voyez votre décision du 8 octobre 2012, Coop de France et autres (340486, aux T.).

L'intervention de décisions successives accompagnant au fil du temps l'évolution des circonstances de fait et de droit rend donc inopportun le principe d'un retour en arrière.

Il apparaît également inutile dès lors que le juge a la faculté, au titre de son office, de tirer les conséquences, à la date de son jugement, de l'annulation d'une décision d'autorisation d'exploiter. Il peut ainsi autoriser lui-même, à titre provisoire, et le cas échéant sous réserve de prescriptions et pour un délai qu'il détermine, la poursuite de l'exploitation de l'installation dans l'attente de la régularisation de sa situation par l'exploitant (voyez Société ARF du 15 mai 2013, n° 353010, aux T.). Or il nous semble que cette solution, ancrée dans le présent, est nettement plus cohérente que celle consistant à faire revivre une autorisation ancienne. Elle suppose certes que le juge n'hésite pas à mettre en œuvre ses pouvoirs, mais il semble que telle est bien l'évolution en cours : nous nous référons en cela à l'analyse de la jurisprudence des cours administratives à laquelle David Gillig a procédé dans la dernière livraison du BDEI (n° 53, septembre 2014). Il relève trois applications positives de votre décision Société ARF (CAA de Douai, 28 mai 2014, n° 13DA00022 ; CAA de Nantes, 13 juin 2014, n° 12NT00974 et 2 mai 2014, 13NT00704) et

² Le ministre peut fixer, après avis des organisations professionnelles intéressées, des délais et des conditions d'application ; il peut également définir les conditions dans lesquelles certaines des règles peuvent être adaptées aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation. Des règles de même nature existent pour les installations soumises à enregistrement (L. 512-7) et à déclaration (L. 512-9 et 10).

³ Ces prescriptions générales n'étant de plus pas soumises aux limitations qui s'imposent au préfet en vertu de l'article R 513-2 du code de l'environnement (cf. sur ces deux points la décision Coop de France précitée).

une application négative, la cour décidant expressément de ne pas mettre en œuvre ce pouvoir au vu notamment du motif d'annulation qui révélait une prise en compte insuffisante des risques de pollution (CAA de Nancy, 22 mai 2014, 12NC00427).

Enfin, la perspective de faire revivre l'autorisation ancienne du fait de l'annulation de l'autorisation nouvelle risque de plonger le juge et les parties dans des affres dont le contentieux de l'urbanisme est familier : il faudrait d'abord vérifier que cette remise en vigueur est possible, mais également, à la demande des parties ou éventuellement d'office, contrôler que l'ancienne autorisation peut légalement fonder l'exploitation à la date à laquelle le juge statue... En un mot ce serait entrer dans une voie compliquée, quelque peu artificielle et inutile dès lors que le juge peut d'emblée s'ancrer dans le présent en faisant usage de ses pouvoirs.

2. C'est pourquoi nous vous proposons de compléter la solution Ollivo en précisant que la décision nouvelle, qu'elle rapporte la décision attaquée ou qu'elle s'y substitue, l'efface à titre définitif. Si vous nous avez suivi jusque là, vous pourrez également constater que le caractère rétroactif de la nouvelle décision est indifférent au non-lieu: il suffit de constater qu'elle crée une nouvelle situation de droit, fondement de la situation légale de l'exploitant appréciée de façon glissante dans le temps. Vous pourrez donc juger que **si l'autorité administrative met fin à l'application de l'acte attaqué, par exemple en rapportant une autorisation d'exploiter, en y substituant une nouvelle autorisation ou en mettant fin à des mesures prises à l'égard de l'exploitant, il n'y a pas lieu pour le juge de se prononcer sur le mérite de la demande dont il est saisi, la situation juridique de l'exploitant étant désormais définie par la décision administrative nouvelle qui met définitivement fin à l'application de l'acte attaqué.**

Vous remarquerez que tel n'est pas le cas d'un arrêté complémentaire qui ne fait que compléter l'autorisation (voyez 16 novembre 2008, Syndicat mixte de la Vallée de l'Oise, n° 301151, A, solution d'autant plus remarquable que c'est en prenant en compte le contenu de l'arrêté complémentaire que le Conseil d'Etat statue en appel d'un jugement ayant annulé l'autorisation initiale). Tel n'est pas le cas non plus d'un arrêté d'autorisation pris à titre temporaire par le préfet pour tirer les conséquences de l'annulation de l'autorisation initiale par le juge de l'autorisation (voyez la décision de section Communauté d'agglomération du pays de Martigues du 21 juin 2013, n° 352427, au Rec., solution implicite en ce qu'elle ne retient pas la solution du non lieu). Le préfet dispose ainsi de la possibilité d'en rester à la séquence contentieuse en cours dans l'attente de l'issue des actions contentieuses.

La solution ne prive pas non plus les tiers de la possibilité de contester l'autorisation d'exploiter. Leur focalisation sur une séquence contentieuse passée, dirigée contre une décision ancienne qui n'est plus le fondement juridique du droit d'exploiter, paraît sans portée utile sur le plan de légalité objective. Elle recèle de plus un piège contentieux si le tiers n'a pas perçu que la nouvelle séquence contentieuse a totalement absorbé le débat contentieux sur le droit d'exploiter et que le juge, faisant usage de ses pouvoirs, peut lui-même en modifier les modalités. En se tenant absent de la nouvelle séquence contentieuse, le tiers se prive donc de la possibilité de participer au débat contentieux sur ces points notamment.

III. Nous pouvons en venir au litige.

La société des Gravières du Maroni (SGM) a demandé en mai 2004 une autorisation pour exploiter une carrière à ciel ouvert de sable sur le territoire de la commune de Saint-Laurent du

Maroni en Guyane. L'autorisation, qui lui a été accordé par un arrêté du préfet de la Guyane du 30 mars 2005, a été attaquée la société Maroni Transport International qui exploite elle-même une carrière sur deux parcelles voisines.

Sa demande a été rejetée par le tribunal administratif de Cayenne mais, saisie par la société Maroni Transport International, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé le jugement attaqué ainsi que l'arrêté préfectoral, au motif que l'avis de la commission départementale des carrières n'avait pas été régulièrement recueilli. Il s'agit d'un arrêt du 16 novembre 2009.

Le préfet a délivré à l'exploitant une autorisation temporaire d'exploiter en date du 6 mai 2010 puis, après avoir recueilli l'avis de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, qui s'est substitué à la commission départementale des carrières, le préfet a délivré une nouvelle autorisation en date du 21 octobre 2010.

Mais la procédure contentieuse s'est poursuivie.

La cour s'est retrouvée saisie du litige après annulation de son arrêt par une décision du Conseil d'Etat du 8 juillet 2011 (337027, C). Elle a rendu un nouvel arrêt le 30 octobre 2012 au terme duquel elle annule à nouveau le jugement et l'arrêté préfectoral du 30 mars 2005, au motif tiré d'une autre irrégularité de l'avis de la commission départementale des carrières préalable à cette décision.

IV. Le ministre chargé des installations classées et la société exploitante se pourvoient en cassation. Cette dernière soutient en premier lieu que la cour a entaché sa décision d'une erreur de droit en ne relevant pas d'office qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la requête de la société Maroni transport international du fait de l'intervention de la nouvelle autorisation préfectorale du 21 octobre 2010.

Le juge de cassation annule bien pour erreur de droit l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui omet de soulever d'office un moyen de fond d'ordre public ressortant des pièces du dossier : voyez votre décision E... du 15 avril 2011 (n° 320073, aux T.). Et le non-lieu comme les autres questions préalables est bien d'ordre public.

En l'espèce, la solution ne paraît pas douteuse : la nouvelle autorisation du 21 octobre 2010, délivrée après un complément d'instruction, ouvre bien une nouvelle séquence contentieuse qui rend obsolète la séquence précédente déclenchée par l'autorisation de 2005. Il s'agit donc d'un cas particulièrement net d'une autorisation se substituant à une autre et constituant le nouveau fondement juridique de la situation légale de l'exploitation à compter de son intervention.

Nous relevons pour votre information qu'une recherche sur Ariane Archives fait apparaître que la nouvelle autorisation a été attaquée par la société Maroni Transport International, la cour administrative d'appel de Bordeaux ayant confirmé par un arrêt du 5 février 2013 le jugement du tribunal administratif de Cayenne rejetant la demande d'annulation.

Le non-lieu ressortait indéniablement des pièces du dossier : l'arrêté du 21 octobre 2010 a été produit par l'exploitant et la cour a d'ailleurs visé qu'il soutient que « le préfet a pris le 6 mai

2010 un arrêté de poursuite provisoire d'exploitation et le 21 octobre 2010 un nouvel arrêté définitif de poursuite d'exploitation ».

Dès lors, l'erreur de droit nous paraît imparable.

Relevons que l'erreur commise pollue l'ensemble de l'arrêt, la cour procédant à l'annulation d'une autorisation obsolète au motif que la consultation qui l'a précédée était irrégulière alors que cette consultation a entre-temps été de nouveau effectuée. Le juge aurait pu s'épargner la première annulation en suscitant lui-même la régularisation de la procédure. La solution heurte quelque peu les principes dégagés par votre décision SIETOM de la région de Tournan-en-Brie du 22 septembre 2014 (n° 367889, aux T.) sur la possibilité de régulariser devant le juge un vice de consultation. Mais surtout, dès lors que le préfet a fait le choix de reprendre la procédure pour délivrer une nouvelle autorisation définissant complètement le droit à exploiter, le débat de plein contentieux objectif se concentre entièrement sur cette dernière.

Vous pourrez annuler l'arrêt pour erreur de droit et, réglant l'affaire au fond, prononcer le non-lieu. Bien que cette solution ne fasse pas obstacle à ce que mettiez à la charge d'une des parties des sommes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (20 mai 1994, Mme A..., n° 138070, aux T.), vous pourrez juger en l'espèce qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées à ce titre, tant en cassation qu'en appel, par la société des Gravières du Maroni et la société Maroni Transport International.

Tel est le sens de nos conclusions.