

N° 412773

Confédération paysanne du Lot

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 28 mars 2018

Lecture du 11 avril 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 a créé l'autorisation environnementale. Il s'agit d'une procédure permettant l'exercice simultané de plusieurs pouvoirs de police de l'administration, « *l'autorisation environnementale* » pouvant tenir lieu d'une douzaine d'autorisations prévues par diverses réglementations. Vous en avez récemment précisé le régime contentieux par votre avis *Ass. Novissen* du 22 mars dernier (CE, n° 415852, Rec.). Avant cette ordonnance, ce mécanisme a donné lieu à une expérimentation, régie par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 : cette autorisation composite s'appelait alors « *autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement* ». A la différence de *l'autorisation environnementale* actuelle, *l'autorisation unique* objet de l'expérimentation menée entre 2014 et 2017 valait en principe permis de construire, en application de l'article 2 de l'ordonnance, à l'exception notable, cependant, des projets pour lesquels le permis de construire est délivré par le maire qui étaient hors champ de l'expérimentation.

Le 9 novembre 2016, le préfet du Lot a délivré une telle « *autorisation unique* » à la société Bioquercy pour la création d'une unité de méthanisation. La confédération paysanne du Lot, l'association GADEL et l'association France nature environnement ont attaqué cette autorisation et saisi le juge du « référé suspension » sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative pour qu'il en suspende l'exécution. Ils se pourvoient en cassation contre l'ordonnance du 10 juillet 2017 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse rejetant leur demande pour défaut d'urgence.

La société invoque un non lieu partiel sur ce pourvoi, qui nous semble inévitable, mais il est préférable de vous présenter entièrement l'ordonnance du juge des référés et la question de droit avant d'examiner ce non-lieu. Le juge des référés a répondu longuement aux arguments tirés de ce que l'exécution de l'autorisation risquait de porter atteinte à l'environnement, arguments amplement développés par les requérants. Cependant, s'agissant d'une autorisation qui permettait aussi de commencer les travaux de construction des bâtiments de l'unité de méthanisation, puisqu'elle valait permis de construire, l'urgence était en principe présumée, en vertu d'une jurisprudence constante (CE, 27 juillet 2001, *Cne de Meudon*, n° 231991, T. ; même jour, *Commune de Tulle c/ Consorts D...*, n° 2360231, T. ; CE, 15 juin 2007, *M. A...*, n° 300208, T. ; CE, 22 mars 2010, *Mme S...*, n° 324763, T.). Les requérants avaient invoqué cette jurisprudence dans leurs écritures. Le juge des référés n'a pas tenu compte d'une telle présomption dans son raisonnement et un moyen d'erreur de droit est soulevé en cassation. Il vous faut donc préciser quelle est la règle en matière d'appréciation d'urgence pour

l'autorisation unique, en gardant en vue qu'elle est aujourd'hui remplacée par l'autorisation environnementale.

Trois solutions sont possibles.

Soit vous dégagez une présomption d'urgence à suspendre l'ensemble d'une autorisation unique. Une telle présomption ne manque pas d'arguments car c'est une solution simple et, si l'on présume l'urgence à empêcher la construction d'un bâtiment autorisé par un permis de construire, il y a un paradoxe à être plus exigeant pour la construction d'une usine. Cependant, nous vous invitons à ne pas le faire car vous n'avez jamais dégagé une telle présomption pour l'autorisation d'une installation classée. En outre, ce n'est pas l'évolution de votre jurisprudence récente qui répugne désormais, nous semble-t-il, à dégager de telles règles de droit dans le maniement de la preuve en référé, où l'office du juge doit être adapté à des délais brefs.

Lorsque le juge n'est saisi que d'un permis de construire, il met en regard la construction d'un bâtiment, difficilement réversible, avec l'intérêt du titulaire à disposer du bâtiment. On conçoit que la balance penche presque toujours du côté de l'urgence s'il y a un vice de légalité. Mais en l'espèce, le juge est saisi, par définition, de l'autorisation d'un projet important, auquel s'attachent des enjeux économiques et sociaux. Le côté où penchera la balance de l'urgence nous semble, *a priori*, un peu plus indéterminé, même s'il vaut mieux, souvent, suspendre l'exécution d'une telle autorisation s'il y a un doute sérieux sur sa légalité. En outre, une telle autorisation et les décisions successives qui la modifient contiennent aussi la réglementation de l'installation classée, pour laquelle il nous semble impossible de présumer l'urgence. Pour toutes ces raisons, vous n'avez jamais dégagé une telle présomption en matière d'installation classée.

Enfin, vous ne pouvez être insensible au fait que la nouvelle autorisation environnementale ne tient pas lieu de permis de construire, sauf pour l'autorisation d'éoliennes. Il ne reste donc plus, dans cette autorisation environnementale, que des autorisations pour lesquelles vous n'avez pas dégagé de présomption d'urgence, notamment au titre de la police des installations classées. Le risque d'irréversibilité n'est pas le même que pour la construction, car l'installation peut être arrêtée, et l'exploitant prend donc un risque à commencer ses aménagements avant que le contentieux ne soit jugé.

Que faire alors de la présomption d'urgence pour la composante « permis de construire » de notre l'autorisation unique ? Devez-vous considérer que le juge des référés apprécie l'urgence globalement, sans appliquer la présomption d'urgence de la composante permis de construire, ou qu'il doit estimer qu'il y a, sauf éléments contraires, urgence sur cette partie de l'autorisation et statuer selon le droit commun pour l'urgence à suspendre le reste de l'acte ?

La solution consistant à garder une présomption partielle d'urgence nous semble trop complexe, à deux titres. D'une part, elle oblige le juge à pratiquer des règles de preuve distinctes pour l'appréciation de l'urgence selon les parties du même acte. D'autre part, s'il abouti à des résultats différents sur l'urgence selon les parties de l'autorisation, le juge devra ou non examiner le sérieux des moyens, ce qui implique d'identifier si chaque moyen est relatif à la critique de toute l'autorisation ou de telle ou telle partie... Ajoutons que nous ne sommes pas dans un contentieux où des différences d'intérêt pour agir conduisent le juge à n'admettre la recevabilité du recours d'un requérant que contre une partie de l'acte composite, comme le législateur l'a prévu en matière d'autorisation d'urbanisme commercial par

exemple. Le litige portera donc souvent sur toute l'autorisation, ce qui milite pour un régime de preuve unique pour l'appréciation de l'urgence à suspendre. Lorsque le permis de construire vaut en même temps autorisation au titre du code du patrimoine, vous n'avez d'ailleurs jamais, semble-t-il, distingué un régime de preuve de l'urgence par autorisation : la présomption vaut pour le tout.

Nous vous invitons donc à juger qu'il n'y a pas de présomption d'urgence partielle dans cette matière. Le juge peut sans erreur de droit adopter un raisonnement global au regard des intérêts mis en avant devant lui pour retenir ou refuser l'urgence, comme il l'a fait en l'espèce. Cela ne signifie d'ailleurs pas qu'il est interdit au juge de ne retenir l'urgence que pour une partie seulement des composantes de l'autorisation unique. En l'espèce, le jour où il a statué, le juge des référés n'a donc pas, selon nous, commis d'erreur de droit.

Mais nous ne sommes plus le jour où a statué le juge des référés et entre temps les bâtiments ont été construits et l'exploitation a commencé. Cela entraîne en principe un non-lieu à statuer sur le pourvoi en tant qu'est critiquée la composante permis de construire de l'autorisation unique. Vous ne l'avez jamais jugé par une décision mentionnée dans les tables de votre recueil, mais c'est clairement le sens de votre jurisprudence qui estime qu'il n'y a pas lieu de suspendre une décision entièrement exécutée (CE, 27 novembre 2002, *Région centre*, n° 248050 ; 17 mars 2010, *Min de l'éduc nat.*, n° 331382, T. ; 27 janvier 2016, *M. H...*, n° 393478, T.) et on trouve des précédents inédits pour le permis de construire (CE, 23 mai 2007, n° 286222 ; CE, 14 janvier 2011, n° 319146). Autant nous vous proposons de ne pas différencier les règles d'appréciation de l'urgence selon les parties de l'autorisation unique, autant il nous semble inévitable de prononcer un non-lieu sur le litige en tant qu'il concerne la composante « permis de construire » de l'autorisation : votre jurisprudence admet les non-lieux partiels (CE, 21 janvier 1976, *COIEIA de l'Aigle*, n° 92521, T.) et il n'y a effectivement plus aucun intérêt à suspendre un tel permis de construire.

Après avoir prononcé le non-lieu vous devrez vous prononcer sur le moyen d'erreur de droit à ne pas avoir retenu une présomption d'urgence dès lors que l'autorisation unique valait aussi permis de construire. Si vous estimez qu'il y a présomption pour l'ensemble, vous casserez ce qui reste en litige. Si vous estimez que la présomption continue à s'appliquer mais seulement pour la composante permis de construire, vous rejetterez le moyen comme inopérant puisque cette composante n'est plus en litige. Si vous estimez, comme nous vous le proposons, qu'il n'y a pas de présomption d'urgence en cette matière, quelle que soit la composante, vous rejetterez le moyen au fond.

Quant à l'appréciation du juge des référés sur l'urgence, elle est suffisamment motivée, tant sur la détermination des éléments qu'il estime pertinents au titre de l'urgence, notamment pour écarter des éléments purement juridiques, que sur son appréciation elle-même. La motivation d'admission des interventions est également suffisante au regard de vos exigences qui sont légères.

Cette appréciation de l'urgence n'est pas critiquée au fond et comme vous ne la contrôlez pas, sauf dénaturation du dossier, vous ne l'auriez probablement pas censurée. Le juge a estimé que les risques d'importantes pollutions des eaux par des nitrates n'étaient pas établis au point de pouvoir justifier une suspension provisoire de l'autorisation, en raison des analyses techniques présentes au dossier et des dispositifs d'alerte à la pollution mis en place. Il n'a donc pas regardé le sérieux des moyens. Cette solution apparaît sévère car s'il y avait un moyen de légalité sérieux, on pourrait se demander s'il ne valait pas mieux attendre la fin du

contentieux avant de construire et de commencer l'exploitation de cette unité de méthanisation. Cela peut d'ailleurs faire hésiter sur l'opportunité de dégager une présomption d'urgence en cette matière. Nous vous avons expliqué pourquoi nous ne vous le proposons pas mais, quelle que soit la position que vous prendrez, il nous semble en revanche qu'il ne faut pas que le juge des référés doive, en droit, manier deux régimes de charge de la preuve pour l'appréciation de l'urgence à suspendre un même acte, même s'il est composé de plusieurs autorisations.

Enfin, est soulevé un dernier moyen d'erreur de droit sur l'application de l'article L. 122-2 du code de l'environnement, qui institue ce qu'on appelle le « référé-étude d'impact » : lorsque le juge constate qu'une décision aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact et qu'elle n'a pas été réalisée, il suspend la décision sans avoir à s'interroger sur l'urgence. Il s'agit de l'un des référés spéciaux du code de l'environnement.

Les dispositions des articles L. 122-2 sont rédigées de façon très générale, mais depuis l'origine votre jurisprudence les a interprétées comme instituant une voie de référé spécifique, et non une règle s'appliquant à certains moyens soulevés dans le cadre d'un référé-suspension. Dans une rédaction antérieure, l'article L. 554-11 du code de justice administrative y renvoyait d'ailleurs, à l'intérieur du chapitre relatif aux « régimes spéciaux de suspension ». Dans votre décision *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* du 13 juillet 2007 (CE, n° 294603, T.) vous avez ainsi répondu successivement à des conclusions relatives au référé-étude d'impact puis à des conclusions de référé-suspension formées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Vous avez jugé en 2014 que de telles conclusions peuvent être formées dans un même mémoire (CE, 5 décembre 2014, *Consorts L...*, n° 369522, T.).

Encore faut-il se prévaloir explicitement de cette voie de droit : à partir du moment où vous n'avez pas interprété l'article L.1 22-2 comme décrivant une règle du référé suspension mais une voie de droit à part entière, le libéralisme de la décision *Consorts L...* implique au moins que le requérant se prévale de ces dispositions. Il est alors dispensé de démontrer l'urgence mais doit démontrer soit une absence totale d'étude d'impact, soit une indigence telle du document présenté comme étude d'impact qu'elle est assimilable à une absence (JRCE, 15 juillet 2010, *Comité de quartier Jean-Bouin e.a.*, n° 340558, inédit), ce qui est beaucoup plus exigeant. En l'espèce, cette voie de droit spécifique n'était pas invoquée et ce débat est donc inopérant car nouveau en cassation.

Par ces motifs, nous concluons à ce que vous disiez qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions du pourvoi dirigées contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse du 10 juillet 2017 en tant qu'elle a rejeté la demande de suspension de l'arrêté du 9 novembre 2016 en tant qu'il valait permis de construire. Nous concluons au rejet du surplus des conclusions du pourvoi et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge des requérants à verser à la société Bioquercy en remboursement des frais qu'elle a exposés (art. L. 761-1 du CJA).