

CONCLUSIONS
Stéphane HOYNCK , rapporteur public

Le propriétaire d'un camping demande à une entreprise de terrassement d'effectuer des remblais sur sa propriété. Cette société utilise des déblais provenant du chantier de réalisation d'une ZAC dans une commune voisine, mais ces déblais devaient, dans le cadre de ce chantier être évacués dans un centre d'enfouissement technique.

L'arrêté préfectoral litigieux met en demeure solidairement le propriétaire du camping, l'entreprise de terrassement et la société GGL aménagement, chargée de la réalisation de la ZAC, de mettre en conformité au titre de la loi sur l'eau la situation des remblais situés sur le camping. Le terrain est dans une zone humide et relève également d'un PPRI.

L'article L. 171-7 du code de l'environnement prévoit que lorsque des travaux, opérations, activités ou aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation requise en application du code, l'autorité administrative compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation.

La société GGL considère qu'elle n'avait pas à faire l'objet d'une mise en demeure, car elle n'a rien à voir avec cette opération de terrassement. Le tribunal administratif de Montpellier lui avait donné raison : il a estimé que « *compte tenu des stipulations du cahier des clauses techniques particulières prévoyant l'élimination dans un centre d'enfouissement technique des déblais excédentaires du chantier dont elle est le maître d'ouvrage, la société GGL aménagement, à laquelle n'appartient pas le terrain sur lequel les remblais ont été réalisés, ne saurait être regardée comme une personne souhaitant réaliser des travaux soumis à autorisation ou à déclaration* ».

Sur appel du ministre, la cour administrative d'appel de Marseille a infirmé cette solution : elle a relevé que les remblais en cause ont été constitués par le déversement de déblais excédentaires provenant du chantier de la ZAC, dont la SAS GGL Aménagement est le maître d'ouvrage, que ces déblais avaient vocation à être acheminés dans un centre d'enfouissement technique de classe III et que si la SAS GGL Aménagement fait valoir que la société TAS, avec qui elle a conclu un marché à cet effet, était chargée de cet acheminement, les stipulations de ce contrat de droit privé, passé entre deux sociétés privées, alors que la SAS n'était pas mandataire de la commune de Saint-Nazaire-en-Roussillon, sont inopposables à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'administration. Elle en a déduit que l'administration avait fait une exacte application de l'article L 171-7.

La cour a transposé à la police de l'eau une jurisprudence classique en matière de police des déchets, qui estime que les stipulations d'un contrat privé par lequel le responsable des déchets confie à un tiers le soin de les traiter n'est pas opposable à l'administration (CE 24 mars 1978 sté la Quinoléine et ses dérivés au recueil sur un autre point ; 11 avril 1986 min c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman N°62234 au recueil)

Le premier moyen critique l'arrêt pour avoir retenu qu'une mise en demeure pouvait être adressée au titre de la police des IOTA à une personne qui n'est ni propriétaire ni exploitant alors qu'elle n'est pas responsable de ces travaux ou ouvrages.

Mais précisément parce que les travaux ont été réalisés de façon sauvage, il n'y a pas un exploitant connu et déclaré à appréhender qui serait le destinataire naturel et exclusif d'une mise en demeure. C'est la raison pour laquelle l'article L171-1 parle de mise en demeure de **l'intéressé** et non de l'exploitant. Nous ne sommes pas dans l'hypothèse, déjà résiduelle où il s'agit d'imposer des prescriptions à une installation qui a cessé de fonctionner et où, à défaut de l'ancien exploitant ou de son ayant droit, vous encadrez les conditions dans lesquelles la cession de l'installation à un tiers est susceptible de transmettre à celui-ci les obligations de remises en état (voyez votre arrêt d'assemblée 8 juillet 2005 n° 247976, Sté Alusuisse-Lonza-France p. 311 et pour une application plus récente, voyez 9 novembre 2015 n° 369236, Sté Arkema France, inédite).

A défaut d'exploitant ou de responsable des travaux connus, nulle erreur de droit à n'avoir pas exclu que la société requérante puisse être mise en demeure. Les textes et les jurisprudences¹ invoqués relatifs à des incidents ou des accidents (article L 211-5 du code de l'environnement), qui visent l'exploitant ou à défaut le propriétaire, ne sont à l'évidence pas pertinents ici.

Une seconde erreur de droit soutient que la mise en cause d'une personne intéressée serait subsidiaire et ne pourrait être engagée sans constater préalablement que le propriétaire et l'exploitant étaient défaillants. Mais le moyen part de la même prémisse que le 1^{er} moyen et doit être écarté selon le même raisonnement. Un dernier moyen critique l'appréciation d'espèce quant à la qualité d'intéressé, mais la cour nous paraît avoir retenu un lien suffisant entre les travaux de remblai et la société GGL aménagement.

Mais vous ne pourrez pas confirmer la solution de la cour sans d'abord répondre à la fin de non-recevoir soulevée par le ministre afin de non-lieu : celui-ci fait valoir, compte rendu de visite de contrôle de police administrative à l'appui, que les mesures prescrites par la mise en demeure objet du litige ont été exécutées. En réplique, la société GGL ne discute pas la matérialité des faits, mais considère que son pourvoi n'a pas perdu son objet.

Vous le savez, le juge du plein contentieux environnemental est un juge administrateur, il juge des obligations qui pèsent sur les exploitants et assimilés au moment où il statue. C'est un juge de l'action, mais nous ne pouvons que constater que cet office le conduit plus souvent que

¹ CE 31 mars 2004 H...n°244595 aux T.) ; CE 12 mars 2007 Ministre c/ M. Durand 294421 aux T.)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pour d'autres types de contentieux à se poser la question du non-lieu à statuer, avec un certain nombre de subtilités et de raffinements.

A l'évidence, si vous étiez juge de l'excès de pouvoir, cette question ne trouverait ni subtilité ni raffinement : en excès de pouvoir, l'entière exécution d'une décision ne fait pas disparaître l'objet du recours. Comme le dit le professeur C..., « *l'action du juge ne saurait être arrêtée par le fait accompli* » (Droit du contentieux administratif, § 1066). Vous écarterez ainsi le non-lieu par exemple, pour des requêtes dirigées contre un arrêté municipal prescrivant la démolition d'un immeuble menaçant ruine, lorsque les travaux de démolition étaient entièrement exécutés (Section, 12 octobre 1984, Mme I... et autres, p. 328 ou 21 avril 2000, N..., T. p. 1163).

Les choses se compliquent donc dès qu'on touche à certains pleins contentieux particuliers. C'est le cas très fréquemment en plein contentieux électoral : vous retenez le non-lieu lorsque survient un événement postérieurement à l'introduction de la requête tendant à l'annulation d'élections, qui fait que vous ne pourriez pas davantage donner satisfaction aux demandeurs : c'est le cas lorsque la collectivité est supprimée (22 juin 1988 Aifa n°68304 aux T.), lorsque le conseil municipal est dissout (21 novembre 1986 Maire de Locquénolé n°78823 aux T.) ou lorsqu'il a été procédé à un renouvellement général du conseil entretemps (S. 19 mai 1939 Elections de Vico aux T.), ou encore en cas de décès de la personne dont l'élection est contestée (28 avril 1954 Elections municipales de Rivière p233)

C'est une logique de « valeur ajoutée du juge » qui prévaut, selon la formule du président Stahl, qui vous conduit ainsi également, dans le contentieux du refus d'abroger ou de prendre un acte, à opposer le non-lieu, lorsque l'acte l'a été en cours d'instance ou qu'il cesse d'être applicable avant que le juge ait statué (11 janvier 2006 Mme L... n°274282 aux T.)

En ICPE ou en police de l'eau, vous constatez de façon analogue que la suppression de la rubrique de la nomenclature rend sans objet le refus d'autoriser (CE 13 mai 1983 société des cars Midi Pyrénées n°21613).

Dans une affaire Sté Olivo au recueil (7 juillet 2006 n°259061) étaient déjà en cause une injonction d'évacuer des remblais. Le préfet avait en cours d'instance retiré cet arrêté portant injonction. Vous notiez, pour constater le non-lieu, y compris en cassation, que les conclusions de la société avaient « *en définitive pour objet, dans le cadre du règlement au fond du litige, qu'il soit mis fin aux obligations prévues par l'arrêté préfectoral annulé* ».

Dans ses conclusions, le président Guyomar notait que « *Le juge du plein contentieux des ICPE est ancré dans le présent. Il statue, d'une certaine manière, en temps réel. Il lui appartient ... d'apprécier à la date à laquelle il statue si le litige donne encore prise à son intervention.* », et il notait au cas d'espèce « *qu'à la date à laquelle vous statuez, nous ne voyons pas dans quelle mesure le recours qui est dirigé contre un acte qui non seulement n'est plus susceptible de recevoir exécution mais encore est réputé n'avoir jamais existé pourrait avoir conservé un objet.* ».

Cette jurisprudence Olivo a été confirmée et précisée en 2014 dans une affaire Société Maroni Transport International (17 décembre 2014 n°364779) et a inspiré le contentieux de pleine juridiction des décisions de règlement des différends du CSA, lorsqu'intervient en cours

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'instance une seconde décision réglant le même différent (CE 9 juillet 2010 Sté NRJ12 n°309352 309353 aux T.).

Dans sa réplique, la société GGL conteste que le non-lieu soit applicable au cas d'espèce, en relevant qu'aucune nouvelle décision n'a été prise par l'administration, qui se prévaut d'une circonstance purement factuelle. Il est vrai que les précédents que nous venons de citer, comme dans d'autres, plus anciens qui constatent le non-lieu, se sont trouvés dans l'hypothèse de l'intervention d'une **nouvelle décision** de l'administration (voyez CE 31 mai 1989 société corse de pyrotechnie n°76236 76500 ; CE F... 22 mars 1985 n°33661 aux T., ; CE Bataille 9 décembre 1988 n°66464 aux T.)

Dans notre cas, si la mise en demeure de supprimer les remblais avait fait l'objet d'un retrait ou d'une simple abrogation, la solution de non-lieu s'imposerait. Nous allons vous indiquer pourquoi nous pensons que vous devrez étendre cette solution au cas d'espèce.

La jurisprudence Olivo, avec la survenance d'une **circonstance de droit** privant le litige de son objet, a son pendant où intervient une **circonstance de fait** : c'était l'hypothèse d'une affaire un peu plus ancienne CE 21 janvier 2002 Min c/ Sté Schweppes au rec., où le préfet avait mis en demeure les exploitants qui ont cessé leur activité de remettre en état le site d'une ancienne installation classée. Les mesures prescrites avaient été réalisées avant que le tribunal administratif ne se prononce. Celui-ci, se fondant sur ces circonstances factuelles avait annulé cet arrêté. Vous étiez saisi en appel, dans l'intérêt de la loi, et vous avez jugé que « *le juge administratif peut être amené à constater que les mesures prescrites, qui étaient légalement justifiées lorsqu'elles ont été prises, ne sont plus nécessaires à la date où il statue. Il doit alors, non pas annuler l'arrêté attaqué, car une telle annulation revêt un caractère rétroactif, mais seulement l'abroger pour l'avenir.* ».

Cette solution a été confirmée aux arrêts pris en application de la loi sur l'eau par un arrêt CE 14 mai 2003, Communauté de communes du canton de Chauffailles, n° 222234.

Cette solution Schweppes adoptée quatre ans avant l'arrêt Olivo appelle trois remarques :

Tout d'abord, la solution de l'abrogation plutôt que du non-lieu nous paraît en réalité ne plus refléter votre jurisprudence depuis votre décision Olivo de 2006, même si aucun lien n'ait fait dans les fichages au Lebon entre ces deux décisions. Dans ses conclusions sur l'affaire Schweppes, pour retenir la voie de l'abrogation, F. Lamy écartait l'annulation (« pourquoi donner tort à l'Etat alors que le préfet a pris la décision qui s'imposait ») comme le non-lieu (« la décision attaquée a pu produire des effets lorsqu'elle a été exécutée et avoir entraîné de dépenses »). Mais vous avez bien abandonné cette justification du refus de non-lieu, la circonstance que la décision a pu produire des effets est sans incidence sur le contentieux objectif en cause ici, il peut seulement connaître un développement indemnitaire.

Ensuite, l'incidente dans l'arrêt Schweppes relative au fait que les prescriptions « étaient légalement justifiées lorsqu'elles ont été prises » nous paraît répondre à la configuration propre à l'affaire et ne pas revêtir une dimension plus large ;

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, la dernière objection à l'application à des situations factuelles de la solution de non-lieu tient à votre office non plus de juge de plein contentieux environnemental mais de juge de cassation. L'affaire Schweppes était en effet un litige d'appel. Mais si des faits nouveaux surviennent postérieurement à l'arrêt attaqué vous seuls pouvez les appréhender, pour savoir si le pourvoi conserve encore un intérêt. Nous ne sommes pas dans la configuration de l'affaire Maroni Transport, où vous avez censuré pour erreur de droit le juge d'appel qui devait relever d'office le non-lieu dès lors que l'administration avait produit un nouvel arrêté abrogeant le précédent.

Dans notre affaire faut-il exiger que le préfet abroge formellement sa mise en demeure pour prononcer le non-lieu ? Nous notons ici qu'en plus du PV de visite de l'administration, le ministre produit devant vous un courrier du préfet adressé à la société GGL et aux deux autres personnes destinataires de la mise en demeure, qui indique qu'il estime que l'arrêté a bien été respecté. A défaut d'être une abrogation formelle, c'est bien l'idée que la mise en demeure a épuisé ses effets.

Ainsi, il nous paraît artificiel en définitive de proposer des solutions différentes selon que la circonstance mettant fin à une mesure de police de l'environnement trouve son origine dans une circonstance de droit ou dans une circonstance factuelle nouvelle. A l'évidence, le non-lieu devant le juge de cassation sera plus automatique lorsque c'est une nouvelle séquence juridique qui s'ouvre, mais notre cas de figure illustre assez bien qu'il serait vain de poursuivre un débat de plein contentieux environnemental dans la configuration qu'a pris l'affaire depuis l'introduction du pourvoi.

La vraie ligne de partage nous paraît en réalité se situer dans l'hypothèse où le changement de situation qui fait disparaître les effets de l'acte litigieux n'est survenu que pour assurer l'exécution d'une décision de justice. C'est une situation que l'on retrouve aussi bien en excès de pouvoir (CE 7 novembre 2012 G... n°334424 aux T. aux conclusions de SJ Liebert) qu'en plein contentieux (CE 17 décembre 2014 Maroni Transports n°364779 aux T. aux conclusions de X de Lesquen), elle n'est pas en cause ici.

PCMNC au non-lieu à statuer. Vous rejetterez les conclusions présentées par la société requérante tendant à l'application de l'article L 761-1 du CJA, dans la mesure où le litige n'a perdu son objet parce que l'administration aurait donné satisfaction à la société GGL, l'Etat n'est donc pas la partie perdante.