

N° 463612

M. I... (demande d'avis)

Séance du 5 septembre 2022

Décision du 15 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. NICOLAS AGNOUX, Rapporteur public

En dématérialisant la procédure de déclaration des installations classées, le décret du 9 décembre 2015¹ a-t-il eu pour effet de modifier les conditions de fond auxquelles est subordonnée la délivrance du récépissé par le préfet et les modalités selon lesquelles s'exerce le droit au recours des tiers contre cette décision ?

C'est en substance la question que vous soumet le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne par sa demande d'avis.

Le régime de déclaration s'applique aux installations qui, sans présenter de graves dangers ou inconvénients pour l'environnement, la sécurité ou la santé des populations voisines justifiant qu'elles soient soumises à autorisation, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet (art. L. 512-8 c. env.) ou dans certains cas le ministre (L. 512-10), le préfet pouvant, en outre, leur imposer des prescriptions spéciales si nécessaire (art. L. 512-12).

Dans l'état du droit antérieur au décret du 9 décembre 2015, le préfet donnait récépissé de la déclaration et communiquait au déclarant une copie des prescriptions générales applicables à l'installation (art. R. 512-49). Le cas échéant, il avisait l'intéressé de ce que l'installation projetée était hors nomenclature ICPE ou ne relevait pas du régime de la déclaration ; il lui appartenait également d'inviter le déclarant à régulariser ou compléter sa déclaration s'il estimait qu'elle était en la forme irrégulière ou incomplète (art. R. 512-48).

Alors que près de 10.000 nouvelles déclarations ICPE sont déposées chaque année, les délais de délivrance du récépissé étaient très variables, allant de quelques jours à plusieurs mois, et retardaient d'autant la mise en service de l'exploitation. C'est avec pour objectif de simplifier et d'accélérer la procédure que le Gouvernement a décidé, dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013, « *la dématérialisation complète de la procédure de déclaration* » ICPE.

¹ Décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques.

Le décret du 9 décembre 2015 met en œuvre cette réforme. Il rend obligatoire la télé-déclaration² et supprime la référence au récépissé de déclaration : aux termes du nouvel article R. 512-49, « *il est délivré immédiatement par voie électronique une preuve de dépôt de la déclaration* ».

« L'automatisme » que cette rédaction paraît induire conduit à s'interroger sur les conséquences potentielles de la réforme quant au régime contentieux propre aux décisions de délivrance des récépissés.

Jusqu'alors, le récépissé de déclaration a toujours été regardé comme un acte administratif faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours des tiers (CE 10 juillet 1987, *Mme B...*, n° 72062, aux tables). La marge d'action de l'administration était néanmoins limitée : le préfet était tenu de délivrer le récépissé de la déclaration faite auprès de lui, dès lors que le dossier de déclaration était régulier et complet (CE 23 mars 1990, *M. et Mme M...*, n° 62644, inédit ; CE 10 janvier 2011, *Earl de la Champagne*, n°317994, aux tables sur un autre point), sans pouvoir à ce stade opposer les inconvénients potentiels qui pouvaient naître du fonctionnement de l'installation. Invoqués par les tiers, de tels moyens étaient donc regardés comme inopérants (CE Sect. 27 juin 1947, *Sieurs L...*, au recueil ; CE 7 novembre 1984, *Association du lotissement du parc de Saint-Germain-sur-Morin*, n°41987, inédit ; CE 12 mai 1985, *M. Boucher*, n°26550, inédit).

L'application du nouveau régime procédural issu du décret du 9 décembre 2015 a donné lieu à des positions divergentes de la part des juges du fond, sans que vous n'ayez eu encore l'occasion d'en connaître : une partie d'entre eux continuent d'appliquer la jurisprudence antérieure³ ; d'autres tirent pour conséquence des nouvelles dispositions réglementaires l'abandon de tout contrôle du caractère complet du dossier par le préfet et, par suite, l'inopérance des moyens invoqués sur ce terrain par les tiers à l'appui de leur recours contre la preuve de dépôt⁴ ; d'autres encore réservent prudemment la question du caractère opérant de tels moyens⁵.

Les commentaires apportés par la doctrine sont également divisés. Selon certains, la dématérialisation de la procédure modifie la nature du contrôle opéré par le préfet, « *l'informatique supplant[ant] l'appréciation juridique* »⁶. La faculté même des tiers de contester la légalité de la preuve de dépôt est interrogée⁷.

² Précisée par arrêté du 15 décembre 2015 relatif à la dématérialisation de la déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement.

³ TA Lyon 14 mars 2019, *M. et Mme Vincent et a.*, n°1705034 ; TA Rennes 11 février 2021, *Commune de Monterblanc*, n°1802286 ; TA Pau 7 avril 2021, *M. C... et a.*, n°1802508.

⁴ TA Marseille 27 juin 2019, *M. Voisin et a.*, n°1706013.

⁵ TA Dijon 29 avril 2019, *V...*, n°1800708.

⁶ Samuel Deliancourt, « *ICPE : Lorsque la dématérialisation de procédures modifie le contrôle opéré par le préfet* », in : Droit et environnement n°307, janvier 2022.

Compte tenu de tout ce qui vient d'être dit, la demande d'avis qui vous a été adressée par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne – à l'occasion d'un recours en annulation contre la décision par laquelle le préfet de l'Aube a délivré une preuve de dépôt de déclaration au titre d'une unité de méthanisation – satisfait l'ensemble des conditions de recevabilité définies à l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Le tribunal vous interroge précisément sur le point de savoir si la preuve de dépôt d'une déclaration ICPE est une décision susceptible de faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

La réponse positive ne nous semble pas faire de doute.

A l'instar de l'ancien récépissé, la preuve de dépôt a pour objet d'attester de l'effectivité de la déclaration par l'exploitant. A compter de sa délivrance, l'intéressé est donc en droit d'exploiter l'installation selon les prescriptions générales applicables à raison de sa nature – le défaut de déclaration l'exposant, a contrario, à des sanctions administratives (art. L. 171-7 c. env.) et pénales (art. R. 514-4). Comme telle, elle fait l'objet d'une publicité auprès des tiers, qui prend désormais la forme d'une mise à disposition sur le site internet de la préfecture.

Certes, dans sa nouvelle rédaction issue du décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets, l'article R. 512-48 (al. 2) retarde de quinze jours le moment auquel le déclarant peut mettre en service et exploiter l'installation, le préfet devant déterminer dans ce délai s'il soumet l'installation à un examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale ; mais la preuve de dépôt constitue le point de départ de ce délai et conserve donc une portée juridique similaire.

Quelles que soient les voies qu'emprunte son édicteur (sur lesquelles nous allons revenir), la preuve du dépôt constitue donc, en tant qu'elle conditionne le commencement d'exploitation, un acte créateur de droit et susceptible de faire grief⁸. Or, ainsi que le rappelait le président Odent, le critère retenu pour déterminer si un acte est de nature à faire grief n'est pas formel mais matériel et objectif, la jurisprudence ne s'attachant pas à la présentation extérieure de l'acte⁹.

Comme telle, en application du I de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, cette décision doit être soumise à un contentieux de pleine juridiction.

⁷ Rossella Pintus, *La modernisation du régime de déclaration ICPE*, in : Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, n° 99, 1er juin 2022.

⁸ Est également sans incidence le fait que le préfet ne communique plus au déclarant une copie des prescriptions générales applicables à l'installation, ce dernier devant désormais reconnaître en avoir eu connaissance avant de solliciter la délivrance de la preuve de dépôt (art. R. 512-49).

⁹ Contentieux administratif, III, 2, p.970-971.

Bien que la question ne soit pas posée explicitement par la demande d'avis, il nous semble utile, compte tenu des positions divergentes des juridictions du fond, d'explicitier également les conditions propres à la délivrance de la preuve de dépôt, dont découle le caractère opérant des moyens susceptibles d'être invoqués contre cet acte.

Le ministre invité à présenter ses observations n'a pas produit dans le délai imparti mais il nous semble que la réponse se déduit assez aisément de l'économie des textes.

En prévoyant, dans un objectif de simplification administrative, que la preuve de dépôt est délivrée de manière immédiate par voie électronique, les dispositions du décret du 9 décembre 2015 n'ont eu ni pour objet ni pour effet de modifier, *de jure*, les critères qui conditionnent la légalité de cette décision.

Aux termes de l'article R. 512-47, le déclarant reste tenu de renseigner une série d'informations, concernant, en particulier l'emplacement de l'installation projetée, ainsi que la nature et le volume des activités. La preuve de dépôt est donc susceptible d'être délivrée indûment si tous les éléments n'ont pas été fournis par le requérant ou révèlent une incohérence.

Certes, les fonctionnalités propres au système de télé-déclaration pourraient permettre, en pratique, de vérifier la complétude du dossier en faisant matériellement obstacle à ce qu'une demande puisse être enregistrée sans que l'ensemble des rubriques requises aient été renseignées. L'on peut également imaginer que le système détecte de potentielles anomalies, en faisant échec à la délivrance de la preuve de dépôt lorsqu'il ressort des éléments déclarés que l'installation relève en réalité du régime de l'autorisation ou de l'enregistrement. Il s'agit là d'une illustration des usages de l'intelligence artificielle par l'administration, analysés dans un récent rapport public du Conseil d'Etat¹⁰.

Mais ces considérations informatiques ne modifient pas l'analyse en droit. Alors même que la procédure est automatisée et que les textes réglementaires ne font plus mention de la possibilité pour le préfet de solliciter l'intéressé afin de régulariser ou compléter sa déclaration, il n'en demeure pas moins que la preuve de dépôt ne saurait être délivrée que sous réserve du caractère régulier et complet du dossier de déclaration et que l'installation projetée relève bien du régime de déclaration des installations classées.

Les moyens tirés du caractère incomplet ou irrégulier du dossier de déclaration peuvent donc être utilement invoqués au soutien d'un recours dirigé contre la preuve de dépôt délivrée par l'administration. Cette faculté est, au demeurant, d'autant plus utile à préserver qu'en l'état, le système de télé-déclaration mis à disposition des opérateurs paraît encore loin d'user de toutes les potentialités de l'intelligence artificielle et pourrait négliger des lacunes ou des

¹⁰ *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance* (août 2022). V. p. ex. p. 273 pour les autorisations d'urbanisme.

imprécisions quant aux informations, notamment d'ordre qualitatif, qui doivent être renseignées par l'intéressé.

Tel est le sens de nos conclusions.