BDEI 2807

Contentieux spécial des installations classées

(Année 2021 – 1ère partie)

Par David Gillig
Avocat au Barreau de Strasbourg
Associé de la SELARL SOLER-COUTEAUX & ASSOCIES
Chargé d'enseignement à la Faculté de Droit de Strasbourg

Cette chronique comporte une sélection commentée de différents arrêts rendus au cours du premier semestre de l'année 2021, dans le domaine du contentieux spécial des installations classées. Cette période se caractérise à nouveau par de nombreux contentieux concernant des autorisations de mise en service de parcs éoliens. Elle a également permis au juge administratif de faire usage de ses pouvoirs de juge du plein contentieux des installations classées.

I.- Sur les conditions de recevabilité des requêtes

A. Sur la tierce opposition

CAA Bordeaux, 23 février 2021, n° 18BX02045 : dans un avis commenté dans une précédente chronique (CE, 29 mai 2015, n° 381560, Assoc. Nonant Environnement : BDEI n° 62/2016, n° 2062, note Gillig D.), rendu aux conclusions de Suzanne Von Coester (BDEI n° 59/2015, n° 1950), le Conseil d'Etat a considéré que la voie de la tierce opposition est, dans la configuration particulière où le juge administratif des installations classées, après avoir annulé la décision préfectorale de refus, fait usage de ses pouvoirs de pleine juridiction pour délivrer lui-même l'autorisation, ouverte aux tiers qui justifieraient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation, dès lors qu'ils n'ont pas été présents ou régulièrement appelés dans l'instance.

Cette solution vise à garantir le caractère effectif du droit au recours des tiers en matière d'environnement et prend en compte les effets sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement de la décision juridictionnelle délivrant une autorisation d'exploiter.

Elle est appliquée dans la présente affaire, où était en débat l'intérêt d'une association, ayant la qualité d'intervenante volontaire en première instance, à faire appel d'un jugement ayant prononcé l'annulation d'un refus d'exploiter un parc éolien et accordé l'autorisation d'exploiter sollicitée.

La fin de non-recevoir, opposée en défense par la partie intimée et tirée de l'absence d'intérêt à former appel du jugement en cause, est écartée par la Cour sur la base des considérations juridiques suivantes.

Elle rappelle tout d'abord le principe dégagé par le Conseil d'Etat en 1970 selon lequel « *la personne qui, devant le tribunal administratif, est régulièrement intervenue en défense à un recours pour excès de pouvoir, n'est recevable à interjeter appel du jugement rendu contrairement aux conclusions de son intervention que lorsqu'elle aurait eu qualité, à défaut d'intervention de sa part, pour former tierce opposition au jugement faisant droit au recours* » (CE, 28 oct. 1970, n° 74596, Syndicat des pharmaciens de la Seine-Maritime ; pour une application récente de cette jurisprudence, v. notamment CAA Nancy, 1er juin 2021, n° 19NC00907).

La Cour cite ensuite les dispositions de l'article R. 832-1 du code de justice administrative aux termes duquel « *toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ».

Elle rappelle également que la voie de la tierce opposition est ouverte aux tiers qui justifient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision accordant l'autorisation d'exploiter postérieu-

rement à un jugement annulant la décision préfectorale de refus, dès lors qu'ils n'ont pas été présents ou régulièrement appelés dans l'instance (dans le même sens, v. CAA Nantes, 25 juin 2021, n° 20NT01517).

En l'espèce, la Cour considère que l'objet statutaire de l'association appelante lui aurait conféré un intérêt suffisant pour solliciter l'annulation d'une décision administrative autorisant l'exploitation du parc éolien en litige. Par suite, elle aurait pu, si elle n'était pas intervenue en première instance, former tierce opposition au jugement ayant prononcé l'annulation d'un refus d'exploiter ce parc éolien et accordé l'autorisation d'exploiter sollicitée, afin de garantir le caractère effectif de son droit au recours. Il en résulte que cette association justifie d'un intérêt à faire appel de ce jugement.

B. Sur l'intervention volontaire

CAA Bordeaux, 23 février 2021, n° 18BX02046 : dans un arrêt ancien (CE, Ass., 2 juill. 1965, n° 38804), le Conseil d'État a considéré que « *dans les litiges de plein contentieux, sont seules recevables à former une intervention, les personnes qui se prévalent d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier* ». Cette solution est fréquemment rappelée par les juridictions administratives (pour une illustration récente, v. CAA Nantes, 23 avr. 2019, n° 17NT02647). Par ailleurs, en vertu des dispositions du I de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, les litiges contre les autorisations d'exploiter une installation classée relèvent du contentieux de pleine juridiction. Il s'ensuit qu'est « *recevable à former une intervention devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige. S'agissant d'un litige portant sur une autorisation délivrée au titre de la police des installations classées, devenue autorisation environnementale, l'intérêt d'un tiers à intervenir au soutien d'une demande d'annulation d'une telle autorisation doit s'apprécier compte tenu des inconvénients et dangers que présente l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation de l'intervenant et de la configuration des lieux* » (CAA Marseille, 26 avr. 2019 n° 17MA00586, BDEI n° 83/2019, 2518, note Gillig D. ; CAA Marseille, 5 févr. 2021, n° 18MA04807).

Lorsque l'intervention volontaire est formée par une association, son intérêt à intervenir au soutien du recours principal doit donc être apprécié au regard de son objet statutaire, au même titre qu'un recours en annulation qu'elle introduirait directement contre une autorisation d'exploiter une installation classée (CAA Nantes, 2 avr. 2020, n° 19NT02640, BDEI n° 89/2020, n° 2651, note Gillig D. ; CAA Nancy, 1er oct. 2020, n° 18NC02409, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D.).

En l'espèce, le bureau national interprofessionnel du Cognac est intervenu au soutien des conclusions d'appel d'une association de défense de l'environnement tendant à l'annulation d'un jugement ayant prononcé l'annulation d'un refus d'exploiter un parc éolien et accordé l'autorisation d'exploiter sollicitée. Dans la mesure où cet organisme interprofessionnel de défense et de gestion de l'appellation d'origine contrôlée Cognac a pour objet statutaire la défense et la protection du nom, du produit et du terroir viticole de l'appellation, son intérêt à intervenir est admis par la cour, bien que le projet de parc éolien en cause ne prévoit aucune implantation sur une parcelle actuellement exploitée, dès lors que toute parcelle de l'aire géographique de l'AOC Cognac, dont fait partie la commune d'implantation est susceptible d'être éligible audit classement

Elle considère par ailleurs que les propriétaires de maisons situées à 1700 mètres environ du parc éolien qui est visible depuis leur domicile justifient également d'un intérêt à intervenir au soutien des conclusions en défense du ministre (v. dans le même sens : CAA Bordeaux, 18 févr. 2020, n° 18BX01447, BDEI n° 89/2020, n° 2651, note Gillig D.).

C. Sur la compétence matérielle

CE, 5 mai 2021, n° 448036 *(sera mentionnée aux tables du recueil)* : le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement a introduit un nouvel article R. 311-5 dans la partie réglementaire du code de justice administrative. Cette disposition confère aux cours administratives d'appel une compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur certaines décisions relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, à leurs ouvrages connexes, ainsi qu'aux ouvrages de raccordement propres au producteur et aux premiers postes du réseau public auxquels ils sont directement raccordés. Cette dérogation au principe du double degré de juridiction répond à un objectif de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation de projets d'éoliennes terrestres. En effet, en 2018, environ 2/3 des autorisations étaient contestées et 9/10ème des refus, étant précisé que 70 % des jugements de première instance faisaient l'objet d'un appel.

Les décisions éligibles à ce nouveau dispositif ont été énumérées de manière limitative à l'article R. 311-5 du code de justice administrative, qui comporte au total 20 catégories. Elles ont déjà donné lieu à des difficultés d'interprétation (v. notamment. ; CAA Nancy, 25 juin 2019, n° 19NC01585 : BDEI n° 83/2019, n° 2518, note Gillig D. ; CAA Nantes, 17 janv. 2020, n° 19NT01506, BDEI n° 89/2020, n° 2651, note Gillig D. ; CE, 12 nov. 2020, n° 441681, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D. ; CAA Nantes, 17 juill. 2020, n° 20NT00922, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D.).

Prenant le parti d'une acceptation large de la liste fixée par le décret du 29 novembre 2018 précité, le Conseil d'Etat

a étendu le champ d'application de l'article R. 311-5 du code de justice administrative à « *l'ensemble du contentieux des décisions qu'exige l'installation de ces éoliennes* » (CE, 9 oct. 2019, n° 432722, BDEI n° 86/2020, n° 2593, note Gillig D.). On peut s'en étonner, dès lors que cet article déroge -comme cela a été rappelé plus-haut- à la règle du double degré de juridiction et que, comme toute exception, elle devrait en principe être interprétée de manière stricte. L'intention des auteurs du décret de 2018 a toutefois été de couvrir le champ le plus large possible des décisions qui sont susceptibles d'être rattachées à la réalisation de projets éoliens.

Cette logique finaliste, déjà appliquée en 2019 par le Conseil d'Etat, prévaut à nouveau dans l'arrêt commenté, s'agissant d'un recours formé contre une délibération d'un conseil municipal portant notamment sur l'occupation du domaine public pour la réalisation d'un parc éolien. Il est vrai que les « *autorisations d'occupation du domaine public mentionnées à l'article R. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques* » figurent au nombre des décisions dont le contentieux a été confié aux cours administratives d'appel en premier et dernier ressort par l'article R. 311-5 du code de justice administrative. la Haute-Juridiction pose le principe selon lequel il résulte de ces dispositions que « les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître des autorisations d'occupation du domaine public au sens de l'article R. 2122-1 du code général de propriété des personnes publiques, de la modification d'une de ces autorisations ou du refus de les prendre ainsi que des actes permettant la conclusion de conventions autorisant l'occupation du domaine public dès lors que ces décisions sont relatives à un projet éolien ».

II.- Sur les règles de procédure contentieuse spéciales

A. Sur le non-lieu à statuer

CAA Nancy, 1er juin 2021, n° 19NC01373 : dans un arrêt de principe de 2014 rendu aux conclusions conformes de Xavier de Lesquen (CE, 17 déc. 2014, n° 364779 : BDEI n° 55/2015, n° 1859), le Conseil d'Etat a considéré que si, lorsque l'autorité administrative prend, pour l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation, une nouvelle décision d'autorisation d'exploiter ayant un caractère provisoire, le recours dirigé contre cette décision juridictionnelle conserve son objet, il en va autrement en cas d'intervention d'une nouvelle autorisation définissant entièrement les conditions d'exploitation de l'installation et dépourvue de caractère provisoire, se substituant à l'autorisation initialement contestée. L'intervention de cette nouvelle autorisation, qu'elle ait ou non acquis un caractère définitif, prive d'objet la contestation de la première autorisation, sur laquelle il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer (pour des applications récentes de cette solution, v. notamment CAA Douai, 19 nov. 2019, n° 17DA02037 et CAA Marseille, 4 nov. 2019, n° 17MA00265, BDEI n° 86/2020, n° 2593, note Gillig D. ; CAA Paris, 10 déc. 2020, n° 19PA02716, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D.).

Cette solution s'applique également lorsque « l'acte attaqué, pris pour l'application de la législation relative aux installations classées, est rapporté ou remplacé par l'autorité compétente avant que le juge ait statué ». Dans ce cas, il n'y a pas lieu pour celui-ci, que ce retrait ou cette abrogation ait ou non acquis un caractère définitif, de se prononcer sur le mérite de la demande dont il est saisi (CAA Bordeaux, 5 juill. 2016, n° 14BX03476 ; CAA Douai, 9 juill. 2015, n° 14DA01189).

Elle est à nouveau appliquée ici, s'agissant d'un recours tendant à l'annulation d'un arrêté mettant en demeure l'exploitant d'un parc éolien de régulariser sa situation par le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation environnementale, de suspendre immédiatement la poursuite des travaux jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande et de remettre en état le site. En effet, cette mise en demeure a été abrogée et remplacée par un nouvel arrêté pris en cours d'instance contentieuse.

B. Sur l'abrogation pour l'avenir de la décision attaquée

CAA Versailles, 14 janvier 2021, n° 16VE00496 : il appartient au juge de plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement de se prononcer sur l'étendue des droits et obligations accordés aux exploitants ou mis à leur charge par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue (CE, 22 sept. 2014, n° 367889 : BDEI n° 56/2015, n° 1903, note Gillig D. ; BDEI n° 54/2014, n° 1836, concl. de Lesquen X.). Cette solution le conduit, lorsqu'il constate que les mesures prises à l'encontre de l'exploitant d'une installation classée étaient légalement justifiées mais qu'elles n'ont plus d'intérêt à la date où il statue, à en prononcer l'abrogation pour l'avenir (CAA Douai, 5 avr. 2018, n° 16DA00355).

Elle n'est toutefois appliquée, lorsque le recours porte sur un arrêté mettant en demeure l'exploitant d'une installation classée de remettre en état le site, que si les travaux que celui-ci doit réaliser pour satisfaire aux exigences de la mise en demeure en cause ont été intégralement réalisés. Tel n'est pas le cas en l'espèce, où la réalité de la remise en état du site telle qu'elle avait été prescrite par l'arrêté préfectoral litigieux n'était pas démontrée. Cette situation conduit la Cour à rejeter la demande de l'exploitant tendant à ce qu'elle abroge la mise en demeure contestée.

III. Sur les pouvoirs du juge du plein contentieux des installations classées

A. Sur l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement

CAA Bordeaux, 9 févr. 2021, n° 18BX03028 ; CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 19NT01040 ; CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT00807 ; CAA Nantes, 26 mai 2021, n° 20NT01925 ; CAA Nantes, 21 mai 2021, n° 20NT01557 ; CAA Nantes, 8 janv. 2021, n° 19NT04961 ; CAA Nantes, 8 janv. 2021, n° 20NT00288 ; CAA Nantes, 21 mai 2021, n° 19NT04020 ; CAA Nantes, 26 janv. 2021, n° 20NC00316 ; CAA Bordeaux, 4 mai 2021, n° 19BX01274 ; CAA Nantes, 9 févr. 2021, n° 18NT01002 : les nouvelles dispositions du 2° de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, issues de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, applicable à compter du 31 mars 2017, permettent au juge du plein contentieux des installations classées, même pour la première fois en appel, lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité de l'autorisation environnementale attaquée mais qui peut être régularisé par une décision modificative, de rendre un jugement avant dire droit par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et de surseoir à statuer sur le recours dont il est saisi.

Ces nouveaux pouvoirs de régularisation du juge du plein contentieux sont illustrés par les décisions sélectionnées. Celles-ci présentent l'intérêt d'élargir la liste des vices d'illégalité qui sont susceptibles d'être régularisés (pour de précédents exemples, v. notamment CAA Lyon, 17 nov. 2020, n° 18LY02224, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D. : s'agissant de l'irrégularité substantielle entachant l'avis émis par l'autorité environnementale ; CAA Bordeaux, 3 nov. 2020, n° 18BX01712, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D. : à propos de l'insuffisance de justification des capacités financières du pétitionnaire à l'appui de son dossier de demande d'autorisation).

Ce sont à nouveau les vices tirés, d'une part, de ce que le dossier de demande ne comportait pas d'éléments suffisants en ce qui concerne les capacités financières du pétitionnaire (CAA Bordeaux, 9 févr. 2021, n° 18BX03028 ; CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 19NT01040 ; CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT00807 ; CAA Nantes, 26 mai 2021, n° 20NT01925) et, d'autre part, de l'irrégularité de l'avis émis par l'autorité environnementale de l'Etat (CAA Nantes, 13 avr. 2021, n ° 20NT02189 ; CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 19NT01040 ; CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT00807 ; CAA Nantes, 21 mai 2021, n° 20NT01557 ; CAA Nantes, 26 mai 2021, n° 20NT01925), qui sont considérés comme étant susceptibles d'être régularisés par la délivrance d'une autorisation modificative accordée : la première, au vu d'un dossier complémentaire comportant les éléments exposant les capacités financières du pétitionnaire et soumis à la consultation du public; et la seconde, après une nouvelle consultation de l'autorité environnementale de l'Etat présentant les garanties d'impartialité requises.

Le vice tenant à l'insuffisance ou à l'inexactitude de l'étude d'impact est également susceptible de donner lieu à régularisation par la production par le pétitionnaire d'une analyse complémentaire et la soumission de ce complément d'étude à une procédure de consultation du public (CAA Nantes, 8 janv. 2021, n° 19NT04961 ; CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 19NT01040). Il en va également ainsi de l'insuffisance de l'étude de dangers, qui a été de nature à nuire à la bonne information du public (CAA Nantes, 8 janv. 2021, n° 20NT00288).

Plusieurs vices affectant la légalité externe de l'autorisation d'exploiter une installation classée ont également été regardés comme étant susceptibles d'être régularisés par la délivrance d'une autorisation modificative qui les purgent. Il en va notamment ainsi du vice tiré de l'insuffisance du montant des garanties financières exigées du pétitionnaire (CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 19NT01040 ; CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT00807 ; CAA Nantes, 21 mai 2021, n° 19NT04020 ; CAA Nantes, 26 janv. 2021, n° 20NC00316), de la méconnaissance des dispositions du règlement applicable au terrain d'assiette du projet d'installation classée (CAA Bordeaux, 4 mai 2021, n° 19BX01274), de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement (CAA Nantes, 8 janv. 2021, n° 19NT04961), ou de l'absence d'autorisation de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées (CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT00807 ; CAA Nancy, 26 janv. 2021, n° 20NC00316).

On rappellera que la décision modificative qui permet de régulariser le ou les vices qui affectaient l'autorisation d'exploiter initiale peut être contestée devant la juridiction ayant sursis à statuer sur la requête formée contre cette autorisation dans l'attente de cette régularisation. La requête formée contre l'autorisation initiale sera rejetée si le requérant ne réussit pas à convaincre le juge que la mesure de régularisation est entachée d'illégalité (CAA Nantes, 9 févr. 2021, n° 18NT01002).

B. Sur les conséquences de l'annulation d'un refus d'autorisation d'exploiter une installation classée

CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA01021 ; CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA02164 ; CAA Douai, 30 mars 2021, n° 19DA01500 ; CAA Douai, 7 mai 2021, n° 19DA02341 ; CAA Nantes, 2 avril 2021, n° 20NT02465 ; CAA Lyon, 3 juin 2021, n° 19LY01782 : dans son office de juge du plein contentieux des installations classées, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement en l'assor-

tissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article.

L. 511-1 du code de l'environnement (CE, Sect., 15 déc. 1989, n° 70316). Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée et, après avoir, si nécessaire, régularisé ou complété la procédure, d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe (TA Nancy, 29 déc. 2006, Sté Peduzzi, n° 0401044, Environnement 2007, n° 74, note Gillig D.), ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions (CAA Douai, 2 avr. 2020, n° 18DA01065, BDEI n° 89/2020, n° 2651, note Gillig D. ; CAA Douai, 29 déc. 2020, n° 19DA00307, BDEI n° 92/2021, n° 2728, note Gillig D : CAA Nantes, 22 sept. 2020, n° 19NT03128 et CAA Douai, 15 juill. 2020, n° 19DA00047).

Cette dernière possibilité est de plus en plus fréquemment mise en œuvre par le juge, comme les décisions sélectionnées permettent de le constater. Dans ces six affaires, il fait usage de ses pouvoirs de pleine juridiction en délivrant au pétitionnaire l'autorisation d'exploiter et en le renvoyant devant le préfet pour fixer les conditions indispensables à la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Cette injonction est assortie d'un délai qu'il fixe. ■

Wolters Kluwer
LAMY

COLLECTION LAMY DROIT FISCAL

Notre expertise pour comprendre les évolutions fiscales

LES NOUVELLES FISCALES
Pour rester informé toute l'année, Les Nouvelles fiscales passent au crible l'**actualité fiscale** tous les 15 jours, **conseils pratiques et analyses à l'appui**. Des suppléments viennent compléter votre veille à chaque échéance fiscale et vous permettent de faire face aux différentes obligations.

LE LAMY FISCAL
Impôt par impôt (IS, TVA, IR, CET, IFI...), Le Lamy fiscal présente et commente l'ensemble de la **réglementation** et la **jurisprudence récente** applicables en la matière, mais aussi tous les points particuliers qui méritent la plus grande attention : choix du **régime fiscal**, respect des **obligations** (fond, forme et délais), stratégies à adopter, analyse des **conventions fiscales**.

FORMULAIRES PROACTA
GUIDE DES DÉCLARATIONS FISCALES
Avec ses commentaires détaillés des **principales déclarations fiscales**, ses nombreux **modèles de lettres et imprimés fiscaux**, ce guide vous fait gagner, en toute sécurité juridique, un temps considérable. Garantie d'une information fiscale riche et complète, il vous aide à faire les bons choix !

Pour plus d'informations, rendez-vous sur www.wkf.fr ou par téléphone au N°Cristal 09 69 39 58 58
APPEL NON SURTAXÉ

Wolters Kluwer France - Immeuble Euroatrium - 7 Rue Emmy Noether - CS 90021 - 93588 SAINT OUEN CEDEX - contact@wkf.fr
SAS au capital de 75 000 000 € - TVA FR 55 480 081 306 SIREN 480 081 306 RCS BOBIGNY

A_GAM_FISCALE_165x120_05-21_N-[PB] ©gettyimages - andrei_r