

# Les limites de l'intervention du juge civil dans le contentieux des installations classées

S'il est bien établi que le Juge civil peut indemniser les préjudices nés de l'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement, son immixtion dans les modalités mêmes de cette exploitation pose problème. Après un temps d'interrogations, des décisions du Tribunal des conflits et de la Cour de cassation dessine le cadre de l'intervention du Juge civil dans le contentieux des installations classées.

- Tribunal des conflits, 13 octobre 2014, n° C3964, EURL Cornuel

*«La demande d'expertise formée par l'EURL Cornuel est dirigée exclusivement contre la société Total Raffinage France et se rapporte à la responsabilité encourue, le cas échéant, par cette dernière, en raison des nuisances causées par le fonctionnement de la raffinerie qu'elle exploite. Les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'une installation classée pour la protection de l'environnement que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cette installation pourrait causer dans l'avenir, à condition que ces mesures ne contrarient pas les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la société et de la salubrité publique. Dès lors, l'action en responsabilité susceptible d'être exercée par l'EURL Pharmacie Cornuel à l'encontre de la société Total Raffinage France, personne morale de droit privé, relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.*

- Cour de cassation 1<sup>ère</sup>, 25 janvier 2017, n°15-25.526, Société la compagnie du vent

*«Il résulte de l'article L. 553-1 du Code de l'environnement que les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent ayant fait l'objet de l'étude d'impact et de l'enquête publique prévues à l'article L.553-2, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à la publication de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, et bénéficiant d'un permis de construire, sont soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement ins-*

*titué par les articles L.511-1 et suivants du même code.*

*Dès lors, les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'une telle installation classée que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cette installation pourrait causer dans l'avenir, à condition que ces mesures ne contrarient pas les prescriptions édictées par l'administration en vertu des pouvoirs de police spéciale qu'elle détient. Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires s'oppose, en effet, à ce que le juge judiciaire substitue sa propre appréciation à celle que l'autorité administrative a portée sur les dangers ou inconvénients que peuvent présenter ces installations, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. C'est donc à bon droit qu'une cour d'appel a retenu que la demande tendant à obtenir l'enlèvement des éoliennes litigieuses, au motif que leur implantation et leur fonctionnement seraient à l'origine d'un préjudice visuel et esthétique et de nuisances sonores, impliquait un immixtion du juge judiciaire dans l'exercice de cette police administrative spéciale et qu'elle a, en conséquence, relevé d'office, en application de l'article 92 du Code de procédure civile, l'incompétence de la juridiction judiciaire pour en connaître.»*

I.- Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est



Par Jean-Nicolas Clément,  
Avocat au Barreau de Paris  
Cabinet Gide Loyrette Nouel  
AARPI

pour l'essentiel - au moins s'agissant du volume de décisions rendues - un contentieux porté devant la juridiction administrative ; il en existe également un versant judiciaire : c'est ainsi que les juridictions civile, pénale, et de façon encore limitée sociale, peuvent être appelées à se prononcer en la matière.

S'agissant du Juge civil, la difficulté tient au fait que son intervention comme les mesures qu'il peut être amené à adopter le confronte à des décisions, notamment d'autorisation d'exploiter, édictées par le Préfet exerçant les pouvoirs de police spéciale qu'il tient des dispositions des articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement : ces décisions de l'administration ne bénéficient d'aucun privilège et peuvent bien évidemment être soumises, à la demande de tiers (voisin, associations...) au contrôle de la juridiction administrative qui, en la matière, bénéficie des possibilités très étendues que lui offrent les règles du contentieux de pleine juridiction.

Les deux arrêts commentés, l'un du Tribunal des Conflits, l'autre de la Cour de cassation, viennent rappeler quelles sont les limites de l'intervention du Juge civil dans le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement

II.- Ce rappel était nécessaire dans la mesure où certaines décisions des juges du fond (notamment, TGI de Montpellier, 1<sup>er</sup> sept. 2013, n° 11/04549 dans un litige trouvant son terme par l'arrêt commenté de la Cour de cassation : le TGI avait ordonné le démantèlement de dix éoliennes jugeant que les aérogénérateurs étaient à l'origine d'un trouble anormal du voisinage en raison des nuisances d'ordre esthétique, auditif et visuel qu'ils généraient), mais aussi certaines décisions de la Cour de cassation (Cass., 3<sup>ème</sup> Civ., 11 sept. 2013, n° 12-15425, Société oxydes minéraux de Poissy, et Cass., 3<sup>ème</sup> Civ., 14 janv. 2014, n° 13-10.167, Sociétés Béton Granulats Services et Sylvestre Bétons c/ Société Pito) avaient en effet semé le trouble et conduit à s'interroger sur l'immixtion du Juge civil dans la régulation de l'exploitation des activités classées, et en particulier la possibilité pour celui-ci d'ordonner la cessation d'activité de l'installation classée et son démantèlement. Ces décisions soulevaient deux catégories de difficultés :

A. - La première est de l'ordre de la théorie puisqu'elle porte sur la mise en œuvre des principes de la séparation des pouvoirs et notamment l'interdiction (la «défense itérative» du décret du 16 Fructidor an III) faite au Juge de s'immiscer dans la vie administrative en connaissant des actes de l'administration.

En application de ce principe, qui ne connaît que de rares exceptions, et qui pour le réduire à une formule réserve à la seule l'administration le pouvoir comme le devoir d'administrer, le Code de l'environnement réserve en effet au Préfet, sous le contrôle constant du Juge administratif, l'exclusivité de l'édition des normes réglementant l'exploitation des activités classées. Les décisions du Juge civil

remettant en cause l'appréciation par l'administration des dangers et inconvénients d'une installation classée vont à l'évidence à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs.

Toujours au plan de la théorie, mais cette fois sur un plan contextuel, il faut aussi rappeler que, comme toute police administrative, l'intervention de l'administration dans l'exploitation des installations classées vient restreindre et encadrer le plein exercice par les administrés de leurs libertés publiques à savoir en l'espèce la liberté du commerce et de l'industrie et son corollaire la liberté d'entreprendre. Admettre que le Juge civil puisse être une seconde source de règles encadrant le fonctionnement de l'installation classée va donc à l'encontre de la séparation des pouvoirs, mais serait de plus reconnaître à ce Juge la faculté d'intervenir dans l'encadrement de libertés publiques pourtant aussi essentielles que peut l'être par ailleurs le droit de propriété.

La chose est d'autant plus paradoxale que la question ne se pose pas dans une situation d'absence de toute régulation judiciaire où le Juge civil apparaîtrait comme le seul rempart protecteur de l'environnement, de la santé publique et du droit des tiers : en effet, en cas de nuisances qui justifieraient l'arrêt de l'installation classée ou un encadrement plus strict de son activité comme de sa remise en état, il suffit au tiers (voisin, association...) de saisir le Préfet pour qu'il édicte cette nouvelle règle sous le contrôle constant et efficace du Juge administratif – ce dernier pouvant aller jusqu'à substituer sa décision à celle du Préfet -. De même, le préjudice qui naitrait de la décision de l'administration ou de sa carence à intervenir face à des nuisances peut faire l'objet d'une demande indemnitaire portée devant le Juge administratif dans le cadre des règles propres à la responsabilité de la puissance publique. Il sera ajouté que dans de nombreuses espèces, le recours au Juge civil n'avait été qu'une sorte de session de rattrapage pour des requérants ayant méconnu les délais et voies de recours devant la juridiction administrative ou ayant été débouté par celle-ci.

B.- La seconde difficulté est d'ordre pratique puisque une intervention désordonnée du Juge civil aboutirait forcément à une insécurité juridique peu propice à l'investissement industriel. De fait, si l'exploitation de l'activité classée peut être arrêtée par le Juge civil, alors qu'une autorisation d'exploiter a été délivrée par le Préfet et, bien plus, alors même que cette autorisation aurait été jugée légale par le Juge administratif, l'insécurité domine. De même, alors que l'exploitant aurait achevé la remise en état de son site, s'il peut être conduit à devoir respecter des exigences complémentaires, non pas à partir d'un cadre administratif connu ou anticipé, mais au gré des demandes portées par des tiers devant les tribunaux judiciaires, c'est encore un sentiment d'insécurité qui prévaut.

Ces difficultés théorique et pratique imposaient un rappel clair des principes en la matière. C'est chose faite avec les

décisions commentées qui, de plus, prennent une dimension particulière à la lumière du projet de réforme de la responsabilité civile présenté le 13 mars 2017 par le ministre de la justice : en effet, l'alinéa 2 du projet d'article 1244 dispose que *« lorsqu'une activité dommageable a été autorisée par voie administrative, le juge peut cependant accorder des dommages-intérêts ou ordonner des mesures raisonnables permettant de faire cesser le trouble »*.

III.- Qu'en est-il alors des limites de l'intervention du Juge civil dans le contentieux des installations classées ?

Il résulte des articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement que la police des installations classées est exercée par le seul Préfet : celui-ci vient, par ses décisions, acter la mise en œuvre d'une activité classée, encadrer son fonctionnement, y compris par l'édition de sanctions, et organiser les conditions de remise en état du site. L'article L. 514-6 indique que ces actes « peuvent être déférés à la juridiction administrative » dans le cadre « d'un contentieux de pleine juridiction » ouvrant au Juge administratif des pouvoirs très étendus pour contrôler, annuler, mais aussi réformer les décisions du Préfet, par exemple en leur ajoutant des prescriptions.

Comme l'ont rappelé le Tribunal des conflits et la Cour de cassation, c'est par contraste à ces compétences exclusives du Préfet et du Juge administratif que se dessine la compétence du Juge civil : celui-ci n'est compétent qu'à la « condition que ces mesures ne contrarient pas les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la société et de la salubrité publique » (formule extrêmement large du Tribunal des conflits dont il sera noté qu'elle va au-delà de l'exercice par le Préfet des pouvoirs de police administrative spéciale du droit des installations classées) ; de fait, « Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires s'oppose, en effet, à ce que le juge judiciaire substitue sa propre appréciation à celle que l'autorité administrative a portée sur les dangers ou inconvénients que peuvent présenter ces installations ».

IV.- C'est ainsi que le Juge civil est parfaitement compétent pour réparer, notamment par l'octroi de dommages et intérêts, le trouble anormal du voisinage causé par l'exploitation, même régulière, d'une installation classée : c'est bien là une juste application de la réserve du droit des tiers de l'article L.514-9 du Code de l'environnement et de ce régime de responsabilité sans faute qu'est celui de la réparation des troubles anormaux du voisinage. Le Juge judiciaire, et c'est le point ultime de sa compétence, peut

également prononcer des mesures matérielles mettant fin au trouble, mais seulement si ces mesures n'influent pas dans le champ de l'autorisation d'exploiter comme de sa mise en œuvre, et ne sont pas au nombre de celles qui pourraient être arrêtées par le Préfet pour la défense des intérêts protégés par l'article L.511-1 du Code de l'environnement : il faut donc imaginer un champ d'intervention qui ne soit pas visé en tout ou partie par l'énumération très large de cet article et ce sans qu'une compétence concurrente du Juge et du Préfet puisse être envisagée.

V.- En revanche, le Juge civil ne peut régulièrement ordonner, ni la fermeture, ni le démantèlement d'une installation classée autorisée, enregistrée ou déclarée. Dans l'arrêt commenté du 25 janvier 2017, la Cour de cassation valide en termes particulièrement clairs la censure par la Cour d'Appel du jugement du TGI de Montpellier qui avait ordonné le démantèlement d'éoliennes : *« C'est donc à bon droit qu'une cour d'appel a retenu que la demande tendant à obtenir l'enlèvement des éoliennes litigieuses, au motif que leur implantation et leur fonctionnement seraient à l'origine d'un préjudice visuel et esthétique et de nuisances sonores, impliquait un immixtion du juge judiciaire dans l'exercice de cette police administrative spéciale »*.

Le Juge civil ne peut davantage édicter des mesures qui se substitueraient aux prescriptions existantes ou les complèteraient, et pour prendre une formule plus générale interfèreraient dans le champ des prescriptions d'exploitation arrêtées, ou susceptibles d'être arrêtées, par l'autorité administrative. Notamment, contrairement à ce qui avait pu être pensé à la lecture de l'arrêt *Société oxydes minéraux de Poissy* de la Cour de cassation (Cass., 3<sup>ème</sup> Civ., 11 sept. 2013, n°12-15425), le Juge civil ne peut imposer à l'ancien exploitant d'une installation classée des travaux de dépollution supplémentaire qui contrarieraient l'exécution des prescriptions régulièrement édictées par le Préfet pour la remise en état du site sur le fondement du Code de l'environnement (notamment, C. env., art. L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-12-1).

De même encore, le Juge civil ne peut en référé désigner un expert en lui confiant la mission d'évaluer les risques générés par l'exploitation des installations classées et de définir les mesures à mettre en œuvre pour prévenir ces risques ; un expert ne saurait davantage être désigné pour constater les éventuels manquements ou infractions de l'exploitant aux prescriptions encadrant ses activités alors que cette mission relève exclusivement de la compétence des services de l'Inspection des installations classées. ■