

BDEI 1503

Le droit à la délivrance de l'autorisation d'exploiter

Il y a quelques années, M. Denoix de Saint Marc observait que, vu de l'usager, du citoyen ou de l' élu, le temps mis par l'administration pour étudier un dossier est toujours trop long (1). Il ajoutait cependant que, vu des administrations, la perception de l'écoulement du temps est presque radicalement inverse. De ce côté, en effet, les délais sont toujours trop courts pour examiner le contenu du dossier présenté à l'appui d'une demande d'autorisation (Denoix de Saint Marc R., *Le silence de l'administration*, in *Administration : droits et attentes du citoyen*, La Documentation française, 1998, p. 123).

Dans leur article relatif au *Régime des décisions tacites d'acceptation* (AJDA, 1999, p. 122), M. Raynaud et M^{me} Fombour rappelaient que la règle en vertu de laquelle le silence de l'administration vaut décision de rejet à l'issue d'un certain délai, a constitué un progrès important. Cette règle, qui avait été généralisée par l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900, permet en effet de s'affranchir de la situation dans laquelle le refus de toute décision, qui ne donne pas de prise à un recours à fin d'annulation, peut être considéré comme un déni de justice. Une décision du Conseil d'État du 30 juillet 1920, citée par M. Denoix de Saint Marc, exprime bien l'intérêt d'assimiler le silence à un refus : « cette règle a en vue de faciliter l'exercice du recours contentieux, en empêchant que les administrations puissent, par leur silence sur les réclamations dont elles sont saisies, mettre les réclamants dans l'impossibilité d'introduire une action en justice ».

Le régime des demandes d'autorisation d'exploiter, qui sont instruites en application de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, est pourtant, dans certains cas, susceptible de placer le pétitionnaire dans une situation où le sentiment de déni de justice pourrait l'emporter. Cette situation ne se produit, fort heureusement, que dans des hypothèses particulières. En règle générale, les demandes d'autorisation d'exploiter sont en effet instruites sans soulever de difficulté notable et font l'objet, soit d'un arrêté préfectoral d'autorisation, soit d'un arrêté préfectoral de refus, dans le cas où ce dernier s'impose, même si les exploitants estiment



Frédéric Defradas
Avocat associé,
SCP Boivin
et associés

souvent que les délais d'instruction de leurs demandes sont trop longs.

Il arrive cependant, pour des raisons qui sont étrangères aux intérêts protégés par la législation sur les installations classées ou aux conditions de délivrance de l'autorisation sollicitée, que l'instruction d'un dossier emprunte des détours singuliers et que la demande présentée par l'exploitant ait une certaine propension à demeurer dans les limbes.

Cette situation naît tout d'abord dans le cas où l'autorité préfectorale, alors même que le caractère complet du dossier de demande et le caractère suffisant des études qui y sont jointes ne sont pas en cause, s'abstient de statuer sur la demande d'autorisation dans le délai de trois mois, imparti par l'article R. 512-26, alinéa 2, du Code de l'environnement, qui commence à courir à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête publique transmis par le commissaire enquêteur.

Dans cette hypothèse, le préfet peut s'accorder un nouveau délai d'instruction par l'édition d'un arrêté qui, selon l'article R. 512-26, susvisé, n'est justifié qu'en cas d'impossibilité de statuer et qui doit être motivé.

Mais lorsque l'instruction du dossier emprunte cette voie, il n'est alors pas exclu que plusieurs arrêtés successifs soient pris par l'autorité préfectorale, souvent tous les trois mois, pour proroger le délai d'instruction, ce qui place le pétitionnaire dans une situation d'incertitude difficilement acceptable dans la mesure où le délai peut être prorogé sans limite dans le temps. Pire, il arrive également que, nonobstant l'expiration du délai de trois mois mentionné à l'article R. 512-26, ou l'expiration du nouveau délai fixé par arrêté préfectoral, l'administration garde le silence et s'abstienne de toute décision.

Dans ce cas de figure, le pétitionnaire se retrouve très exactement dans la situation où le silence gardé par l'administration pourrait être regardé comme un déni de justice. Il résulte, en effet, de la jurisprudence (CE, 9 juin 1995, n° 127763, *M. et M^{me} Tchijakoff*, aux conclusions de M. du Marais, revenant sur la jurisprudence CE, 29 avr. 1981, *Société des carrières de*

(1) Cet article a fait l'objet d'une première publication, dans les *Florilèges du Droit public*, Recueil de Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin, Éditions La Mémoire du Droit, 2012.

Saint-Nabor, ReC. CE, p. 199) que l'absence de décision préfectorale sur une demande d'autorisation d'exploiter ne fait naître, par elle-même, aucune décision. Par suite, aucune décision tacite de refus ne résulte du silence de l'autorité préfectorale et, de surcroît, l'absence de décision elle-même ne peut être déferée au juge de l'annulation, alors que, selon la jurisprudence *M. et Mme Tchijakoff*, l'autorité préfectorale reste tenue de statuer sur la demande d'autorisation qui lui a été présentée.

Il arrive enfin que le préfet, dans une logique de fuite en avant, soit amené à signer un arrêté de refus d'autorisation en se fondant sur des motifs qui ne procèdent pas de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, ce qui ne laisse au pétitionnaire que la possibilité de saisir la juridiction administrative en vue d'obtenir du juge, le cas échéant, l'autorisation qui lui a été refusée de façon non justifiée par l'autorité préfectorale.

Face à ces difficultés, l'exploitant n'est pas totalement démuné. Tout d'abord, en l'absence de disposition réglementaire limitant dans le temps le pouvoir du préfet de proroger le délai d'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter, les arrêtés préfectoraux de prorogation devraient être regardés comme des décisions qui font grief au pétitionnaire concerné et qui peuvent être soumises par ce dernier au contrôle du juge des installations classées. Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel retiennent pourtant des solutions nuancées lorsqu'ils sont saisis de recours portant sur de tels arrêtés (I).

La situation est plus compliquée lorsque le pétitionnaire se trouve confronté au silence gardé par le préfet sur sa demande d'autorisation. S'il ne semble pas que la juridiction administrative ait eu à connaître d'un litige qui se présenterait dans cette configuration, il est concevable qu'un droit à une décision soit reconnu au pétitionnaire et, à cet effet, que ce dernier puisse mettre en demeure le préfet de statuer sur sa demande, et, par suite, que le silence gardé sur cette réquisition puisse être regardé comme constituant une décision de refus de statuer susceptible d'être déferée à la censure du juge (II).

Enfin, de manière un peu paradoxale, la situation du pétitionnaire est plus simple dans le cas où sa demande a fait l'objet d'un refus explicite qui présente un caractère infondé. Dans cette hypothèse, et lorsque certaines conditions sont remplies, il est en effet bien établi que le pétitionnaire a droit à la délivrance de l'autorisation d'exploiter. Le refus préfectoral explicite, s'il est infondé, peut alors être annulé et, mieux encore, le droit du demandeur à obtenir l'autorisation sollicitée peut être reconnu par le juge (III).

I. – L'ACTION DU PÉTITIONNAIRE CONTRE L'ARRÊTÉ DE PROROGATION DU DÉLAI D'INSTRUCTION

Il résulte explicitement de l'arrêt du Conseil d'État *M. et Mme Tchijakoff*, précité, que l'autorité préfectorale a, en applica-

tion des dispositions actuellement reprises à l'article R. 512-26, alinéa 2, du Code de l'environnement, l'obligation de statuer dans le délai de trois mois (à compter de la réception par la préfecture du dossier d'enquête publique) sur la demande d'autorisation présentée par le pétitionnaire. Selon le même arrêt, l'obligation de statuer dans ce délai ne peut être levée que par l'intervention d'un arrêté préfectoral fixant un nouveau délai à l'expiration duquel le préfet devra statuer sur la demande. Aux termes de l'article R. 512-26 du Code de l'environnement, l'arrêté de prorogation du délai d'instruction est lui-même soumis à une obligation de motivation et ne peut être pris par le préfet qu'en cas d'impossibilité de statuer dans le délai réglementaire applicable.

Dans ces conditions, la pratique, qui consiste pour l'administration à reporter, par un ou plusieurs arrêtés successifs, et pour des motifs de pure opportunité, le terme du délai d'instruction de la demande d'autorisation, présente un caractère contestable, d'autant que l'évolution des circonstances de droit et de fait est *in fine* de nature à faire obstacle à la délivrance de l'autorisation d'exploiter.

Face à cette pratique, le pétitionnaire concerné doit être en mesure de soumettre l'arrêté préfectoral de prorogation du délai d'instruction au contrôle du juge des installations classées, afin que ce dernier puisse l'annuler, s'il s'avère infondé, et qu'il enjoigne à l'administration, soit de statuer sur la demande d'autorisation dans le délai prescrit par le juge, soit, si l'état du dossier s'y prête, de délivrer l'autorisation d'exploiter, ou même afin que la juridiction saisie, après avoir annulé l'arrêté de prorogation, délivre directement l'autorisation d'exploiter en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le régime de pleine juridiction.

L'analyse de la jurisprudence tend pourtant à montrer que la juridiction administrative a été amenée à retenir des solutions divergentes sur la recevabilité du pétitionnaire à demander l'annulation d'un arrêté préfectoral de prorogation.

Par un jugement en date du 23 novembre 2000, Société Protiru, le Tribunal administratif de Melun a certes admis la recevabilité du recours du pétitionnaire contre un arrêté préfectoral de prolongation du délai d'instruction de sa demande, tout en rejetant cependant, en l'espèce, la demande d'annulation de cet arrêté, au motif que « *compte tenu, d'une part, des nombreuses observations qui avaient été présentées, notamment par des collectivités territoriales, sur le projet du centre d'incinération, d'autre part, du souci d'améliorer le traitement des déchets en mettant l'accent sur le tri et le recyclage et non sur la seule incinération, et enfin de la nécessité d'harmoniser la politique régionale de traitement des déchets, la prorogation décidée par le préfet du Val-de-Marne n'a pas entaché la régularité de la procédure* » (TA Melun, 23 nov. 2000, n° 99616).

Cette solution a été confirmée par la Cour administrative d'appel de Paris, sans que celle-ci ne statue toutefois sur la question de recevabilité de la requête (CAA Paris, 27 févr. 2003, n° 01PA00694, *Société Protiru*, voir à cet égard les conclusions de M. Valeins sur CAA Bordeaux, 9 mai 2005, n° 01BX02243, *Société Rupellacolor*).

Toutefois, saisie d'un recours en annulation dirigé contre trois arrêtés préfectoraux de prorogation du délai d'instruction, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a, par un arrêt en date du 9 mai 2005, *Sarl Rupellacolor*, considéré que ces arrêtés présentaient « le caractère de mesures préparatoires qui, en elles-mêmes, ne font pas grief à la personne qui sollicite une telle autorisation et ne sont, dès lors, pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » (CAA Bordeaux, 9 mai 2005, n° 01BX02243). Par suite, dans cette affaire, la Cour a confirmé le jugement du Tribunal administratif de Poitiers en date du 12 juillet 2001 qui avait considéré que la requête du pétitionnaire était irrecevable et qui l'avait rejetée pour ce motif. En revanche, postérieurement à l'arrêt *Sarl Rupellacolor*, le Tribunal administratif d'Amiens a, par un jugement en date du 3 avril 2007, *Société Holcim Granulats*, non seulement admis la recevabilité du recours en annulation formé par le pétitionnaire à l'encontre d'un arrêté préfectoral prolongeant pendant un an le délai d'instruction, mais encore annulé cet arrêté, au motif que la circonstance que les communes d'implantation avaient décidé de réviser leurs documents d'urbanisme n'était pas suffisant pour justifier que le préfet fût dans l'impossibilité de statuer sur la demande d'autorisation (TA Amiens, 3 avr. 2007, n° 0400873). En outre, le Tribunal a enjoint à l'autorité préfectorale de statuer sur la demande du pétitionnaire dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Au vu de ces différentes décisions, la solution retenue dans l'affaire *Sarl Rupellacolor* n'apparaît pas justifiée et semble procéder d'une interprétation erronée de la portée de l'arrêt *M. et Mme Tchijakoff*. Plus précisément, s'il résulte de cet arrêt que l'expiration du délai d'instruction ne fait naître aucune décision implicite, cette circonstance n'induit pas pour autant qu'un arrêté de prorogation ne constitue qu'un acte préparatoire qui serait insusceptible de faire grief au pétitionnaire et, par voie de conséquence, d'être déféré à la juridiction administrative. En outre, l'obligation pour l'autorité préfectorale, prévue par l'article R. 512-26 précité, de motiver la prorogation du délai d'instruction, révèle en soi que la décision de majorer la durée de l'instruction au-delà du délai réglementaire de trois mois, présente un caractère défavorable pour le pétitionnaire et lui fait nécessairement grief, compte tenu de la jurisprudence selon laquelle l'obligation de motiver une décision résulte du caractère défavorable de cette dernière, lequel s'apprécie par rapport à la personne qui a fait la demande.

Enfin, la circonstance que l'autorité préfectorale décide de prolonger le délai d'instruction fait en tout état de cause grief au pétitionnaire, dès lors que le préfet modifie le délai réglementaire dans lequel il est tenu de prendre sa décision, et ce, bien que l'administration reste tenue de statuer sur la demande qui lui a été présentée.

Un raisonnement similaire, transposable à la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation d'exploiter, a été retenu par le Conseil d'État à propos de la prolongation du délai d'instruction d'une demande de permis de construire (CE, 22 oct. 1982, n° 12522, *société Sobeprim*). Dans cette affaire, la Haute Assemblée a considéré que la majoration du délai d'instruction d'une demande de permis de construire a le caractère d'une décision faisant grief qui peut être déférée au juge de l'annulation (voir également, dans le même sens, CAA Versailles, 3 août 2010, n° 09VE01015, *Société Cunman*). De la même manière, il ne devrait pas y avoir de doute sur le fait qu'un arrêté préfectoral majorant le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'exploiter fasse grief au pétitionnaire et soit susceptible d'être soumis au juge, afin que la légalité de la modification du délai d'instruction puisse être contrôlée et que l'obligation de l'administration de statuer sur la demande soit effective.

En revanche, conformément à une jurisprudence bien établie, il est cohérent que le défaut d'arrêté préfectoral de prorogation ou que l'illégalité de la prorogation du délai d'instruction soient dépourvus d'incidence dans le cas où l'administration a précisément statué sur la demande, soit en refusant (CAA Bordeaux, 17 déc. 2008, n° 07BX01929, *Sarl SPB*), soit en accordant l'autorisation sollicitée (CE, 9 juin 1995, *M. et Mme Tchijakoff*, précité ; CE, 23 mai 2001, n° 201938, *Association pour la défense de l'environnement du pays arézien et du Limousin* ; CE, 2 mai 2007, n° 295024, *Préfet d'Eure-et-Loir* ; CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 06BX01233, *Société Somera*), dès lors que le respect du délai d'instruction n'est pas prescrit à peine de nullité de la décision préfectorale à intervenir.

II. – L'ACTION DU PÉTITIONNAIRE CONTRE LE SILENCE GARDÉ PAR L'AUTORITÉ PRÉFECTORALE

De manière exceptionnelle, il peut arriver que le pétitionnaire soit confronté au silence de l'administration qui s'abstient à la fois de statuer sur sa demande d'autorisation et qui a laissé le délai d'instruction s'écouler sans édicter d'arrêté de prorogation. Dans un tel contexte, le pétitionnaire ne peut naturellement pas se prévaloir d'une décision tacite d'acceptation. Mais il lui est également impossible d'invoquer l'existence d'une décision tacite de refus d'autorisation, et, qui plus est, la situation dans laquelle il se trouve ne peut qu'être difficilement portée à la connaissance du juge.

>

En l'absence de toute décision, le pétitionnaire ne peut pas, tout d'abord, saisir utilement le juge des référés administratifs, même sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, dont les dispositions ouvrent au juge la faculté, en cas d'urgence, d'ordonner toutes mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

En effet, cette voie d'action est en principe fermée, dès lors que le Conseil d'État, statuant comme juge des référés, a considéré qu'une demande tendant à ce que l'administration prenne une position n'entre pas dans le champ des mesures, de nature provisoire ou conservatoire, mentionnées à l'article L. 521-3 susvisé (CE, 29 avr. 2002, n° 240322, *M. Capellari*). Dans cette configuration, le pétitionnaire ne peut disposer d'un accès au juge que s'il provoque la naissance d'une décision explicite ou tacite de refus, qui lui fera grief et qu'il pourra déférer au juge de l'annulation et, le cas échéant, au juge des référés. Ce dernier pourra, d'une part, en prononcer la suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, et, d'autre part, enjoindre au préfet de statuer sur la demande d'autorisation dans un délai déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-1 du Code précité.

Selon la jurisprudence, lorsqu'il a prononcé la suspension d'une décision administrative de rejet, le juge des référés peut en effet, « de sa propre initiative » ou saisi de conclusions en ce sens, assortir la mesure de suspension « de l'indication des obligations positives qui en découleront pour l'administration » (CE, 27 juill. 2001, n° 232603, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/Vedel*), obligations au nombre desquelles figure *a minima* celle de réexaminer la demande au vu des motifs retenus dans l'ordonnance de référé (CE, 15 avr. 2005, n° 271600, *Société Socrate*).

Pour contraindre l'administration à sortir de son silence, il serait donc opportun de reconnaître au pétitionnaire la possibilité, postérieurement à l'expiration du délai de trois mois mentionné à l'article R. 512-26 précité, d'adresser au préfet une mise en demeure aux fins que ce dernier statue, dans un délai qui pourrait être de trois mois, sur la demande d'autorisation qui lui a été présentée, et de prévoir qu'à défaut de décision sur la demande d'autorisation dans ce délai, l'absence de décision notifiée vaut décision de refus de statuer sur la demande. Un tel mécanisme s'inspirerait du dispositif qui était applicable pour l'instruction des demandes de permis de construire, d'abord institué par l'article 20 du décret n° 61-1036 du 13 septembre 1961, puis réintroduit par le décret n° 83-1261 du 30 décembre 1983 à l'ancien article R. 421-14 du Code de l'urbanisme.

Ce dispositif, qui n'a pas été reconduit dans la rédaction du Code de l'urbanisme issue de la réforme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, prévoyait qu'en l'absence de notification du délai d'instruction de la demande de permis de construire, le pétitionnaire pouvait adresser à l'autorité compétente une mise

en demeure valant réquisition de procéder à l'instruction de sa demande, le défaut de décision pouvant donner naissance à un permis de construire tacite (CE, 10 juin 1966, n° 67.998, *Sieur Aubin*, ReC. CE, p. 397 ; CE, 16 juin 1993, n° 129162, *Société française de construction de pavillons individuels* ; CE, 25 nov. 1994, n° 101982, *M. Leducq* et les conclusions de M. Daël, BJD n° 6/1995, p. 59).

En adaptant ce dispositif au régime de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter présentées au titre de la législation sur les installations classées, le pétitionnaire serait ainsi en mesure, dans le cas où l'administration laisse sa demande en déshérence, d'adresser une mise en demeure valant réquisition d'instruction et donnant naissance, en l'absence de notification de toute décision, à un refus tacite de statuer sur la demande. Ce refus pourrait être considéré comme une décision faisant grief au pétitionnaire et susceptible d'être déférée, par ce dernier, au juge de l'annulation et au juge des référés, afin que ce dernier, s'il en ordonne la suspension, enjoigne à l'autorité préfectorale, le cas échéant sous astreinte, de statuer sur la demande d'autorisation.

Le mécanisme précité offrirait en définitive au pétitionnaire la possibilité d'obtenir du juge qu'il oblige l'administration à prendre une décision. Dans l'hypothèse envisagée, le silence gardé par le préfet vaudrait seulement refus de statuer sur la demande et constituerait une solution intermédiaire entre l'absence de toute décision et le refus d'autorisation. Cette solution serait en outre compatible avec la jurisprudence *Tchijakoff*, et tiendrait plus particulièrement compte de ce que le silence de l'administration ne saurait, dans le cadre de la législation sur les installations classées, donner naissance à une autorisation tacite d'exploiter, dès lors que la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement exige que la délivrance de l'autorisation soit assortie des prescriptions techniques nécessaires.

III. – L'ACTION DU PÉTITIONNAIRE CONTRE LE REFUS EXPLICITE D'AUTORISATION D'EXPLOITER

Il n'est pas si rare que le dépôt d'une demande d'autorisation aboutisse à une décision de refus d'autorisation dont les motifs sont contestables, le cas échéant après un long processus d'instruction dont le délai a fait l'objet de prorogations successives sur des fondements plus ou moins variés. Dans certains cas, l'administration sait même faire preuve de beaucoup d'imagination pour justifier, au moins en apparence, une décision de refus d'autorisation qu'elle est contrainte d'édicter pour des raisons qui, quelle que soit leur légitimité, ne sont pas prises en compte par la législation sur les installations classées.

Dans ce cas de figure, le pétitionnaire peut saisir la juridiction administrative aux fins d'obtenir, d'une part, l'annulation de

la décision de refus fondée sur des motifs illégaux et, d'autre part, si les conditions de sa délivrance sont remplies, l'autorisation d'exploiter.

Il faut tout d'abord préciser que, lorsqu'il contrôle la légalité des arrêtés préfectoraux de refus pris en application de la législation sur les installations classées, le juge administratif exerce un contrôle normal, ce qui l'amène à apprécier le bien-fondé de chacun des motifs de refus qui sont mentionnés dans la décision en litige.

Concrètement, si les motifs justifiant le refus sont à la fois opérants et fondés, la décision préfectorale de refus est légale et le recours en annulation est rejeté. En revanche, si les motifs sont infondés ou s'ils ne constituent pas des motifs de refus susceptibles d'être invoqués, la décision de refus est illégale, et la juridiction l'annule.

Plus précisément, le juge censure les arrêtés préfectoraux rejetant les demandes d'autorisation d'exploiter une installation classée, lorsque le refus d'autorisation est fondé sur des motifs qui ne reposent pas sur la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement et, en tout état de cause, lorsqu'il ressort des pièces du dossier que les dangers ou inconvénients liés à l'activité concernée peuvent être prévenus.

Illustrant la première branche de cette jurisprudence, la juridiction administrative prononce l'annulation des refus d'autorisation pris sur le fondement de motifs étrangers aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, le juge excluant fermement que l'autorité préfectorale puisse rejeter une demande d'autorisation sur la base de considérations d'opportunité.

C'est ainsi que, par un jugement en date du 4 mars 2005, *EARL De Frecourt*, le Tribunal administratif de Strasbourg a annulé une décision du préfet de la Moselle refusant de délivrer une autorisation d'exploiter pour des motifs liés au contexte du projet et aux modifications qui avaient été apportées au dossier de demande depuis le début de son instruction (TA Strasbourg, 4 mars 2005, n° 01301149).

De manière similaire, par un jugement en date du 18 mars 2008, *Xavier Pamart*, le Tribunal administratif d'Amiens a annulé le refus du préfet de l'Aisne de délivrer l'autorisation d'exploiter une installation classée, en estimant qu'il était exclu que l'autorité préfectorale puisse se fonder, pour refuser l'autorisation sollicitée, « sur d'autres considérations que celles liées à la protection de l'environnement énumérées à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement » et en censurant notamment le motif tiré de ce que le projet en cause aurait été de nature à porter atteinte à la poursuite du « tourisme vert » de la région (TA Amiens, 18 mars 2008, n° 0501064).

Illustrant la seconde branche de la jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé, par un arrêt en date du

3 juillet 1990, *Secrétariat d'État chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs*, à propos du refus du préfet de Meurthe-et-Moselle de délivrer l'autorisation d'exploiter une décharge contrôlée d'ordures ménagères, que les dangers et inconvénients que pourrait présenter ce projet pouvaient être prévenus par la prescription de mesures particulières portant sur les conditions d'aménagement et d'exploitation de la décharge. Par suite, la Cour a estimé que le refus d'autorisation était fondé sur une inexacte appréciation des risques que pourrait présenter l'installation concernée, et a annulé la décision de refus (CAA Nancy, 3 juill. 1990, n° 89NC01579).

Plus récemment, à propos d'un arrêté du préfet de l'Oise rejetant la demande d'autorisation d'exploiter une carrière, la Cour administrative d'appel de Douai a exercé un contrôle particulièrement approfondi des motifs de refus invoqués par l'administration pour juger qu'aucun d'entre eux ne justifiait le refus de délivrer l'autorisation sollicitée.

Dans cette affaire, la Cour a ainsi considéré, au regard des pièces du dossier, qu'eu égard aux caractéristiques du site, du paysage et de l'environnement et compte tenu des mesures prises pendant la période d'exploitation et pour la remise en état du site, le projet n'apparaissait pas, contrairement au motif retenu par le préfet, devoir provoquer une atteinte indéniable à sa qualité paysagère et environnementale, qu'il n'apparaissait pas non plus devoir comporter un risque sérieux de perturbation pour les usagers du plan d'eau voisin, ni devoir compromettre la tranquillité des riverains et provoquer une dégradation irréversible de leur cadre de vie (CAA Douai, 2 avr. 2008, n° 07DA00104, *SA Carrières Chouvet*). Par suite, la Cour a annulé la décision de refus litigieuse.

Outre qu'elle peut annuler, dans les conditions ci-dessus précisées, les arrêtés préfectoraux de refus qui présentent un caractère illégal, la juridiction administrative est également en mesure d'enjoindre au préfet de délivrer l'autorisation d'exploiter, et même, compte tenu de l'office du juge dans les contentieux de pleine juridiction, d'accorder directement l'autorisation d'exploiter et d'enjoindre au préfet de fixer les prescriptions techniques nécessaires.

Dans ces cas, le juge administratif est, ni plus, ni moins, le garant du droit du pétitionnaire à obtenir l'autorisation d'exploiter.

Sous cet angle, il convient de souligner que, compte tenu des dispositions actuellement reprises aux articles L. 511-1 et L. 512-1 du Code de l'environnement, le Conseil d'État a en effet consacré la solution selon laquelle l'autorité préfectorale ne détient qu'un pouvoir d'appréciation très encadré pour refuser une autorisation d'exploiter sollicitée au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

>

Plus précisément, dans le cas où les installations classées objet de la demande peuvent être exploitées sans porter atteinte aux intérêts protégés par la loi, compte tenu des prescriptions techniques susceptibles d'être imposées, alors l'autorité préfectorale ne saurait légalement refuser l'autorisation d'exploiter, mais est au contraire tenue, sous le contrôle du juge, de délivrer l'autorisation sollicitée.

Cette situation de compétence liée a été explicitement consacrée par le Conseil d'État.

En effet, par un arrêt en date du 10 mai 1989, *Association sportive du Val d'Authie*, la Haute Assemblée a jugé (voir également CE, 20 mars 1970, n° 71055, *Ministre de l'Industrie c/Sieur Glais*, Rec. CE, p. 215) qu'il découle des dispositions législatives précitées que, « lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'une installation classée, l'autorité préfectorale est tenue, sous le contrôle du juge, de délivrer l'autorisation sollicitée si les dangers ou inconvénients que présente cette installation peuvent être prévenus par les prescriptions particulières spécifiées par un arrêté d'autorisation » (CE, 10 mai 1989, n° 70601).

Il résulte en outre de la jurisprudence que la juridiction administrative peut elle-même tirer les conséquences résultant du constat que les inconvénients et dangers liés à l'exploitation du projet d'installation concernée peuvent être limités ou supprimés par des mesures adéquates.

Dans ce cas, la juridiction peut considérer, au vu dossier de demande d'autorisation et des conclusions échangées entre les parties, qu'il y a lieu de faire droit aux demandes du pétitionnaire tendant à la délivrance de l'autorisation sollicitée. C'est, à titre d'exemple, la solution qui a été retenue dans un jugement, particulièrement topique, du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand en date du 5 mai 2009, *Société Vernéa c/Préfet du Puy-de-Dôme*, aux termes duquel, après avoir conclu au caractère non fondé de tous les motifs figurant dans l'arrêté préfectoral de refus en litige et constaté l'absence de toute circonstance susceptible de justifier l'impossibilité de concilier l'exploitation de l'installation concernée et la sauvegarde des intérêts protégés par l'article L. 511-1 précité, le Tribunal a enjoint au préfet de délivrer l'autorisation d'exploiter dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement (TA Clermont-Ferrand, 5 mai 2009, n° 0801720).

Toutefois, il faut également signaler que, dans certaines configurations, la juridiction administrative n'est pas en mesure d'accorder la délivrance de l'autorisation d'exploiter, alors même qu'elle a annulé l'arrêté préfectoral de refus.

Cette situation peut tout d'abord résulter de l'existence d'irrégularités qui vicent la procédure d'instruction de la demande d'autorisation concernée.

À titre d'illustration, dans le cas où il s'avère que le dossier présenté à l'enquête publique était irrégulier, compte tenu par

exemple du caractère insuffisant de l'étude d'impact, le juge administratif peut considérer que la procédure d'instruction de la demande d'autorisation est entachée d'irrégularité, et, à ce titre, que le pétitionnaire n'est pas fondé à demander la délivrance de l'autorisation sollicitée (CE, 15 déc. 1989, n° 70316, *Spechinor*).

Dans un tel cas de figure, le pétitionnaire est en général contraint de redéposer un dossier de demande d'autorisation, sauf à renoncer à son projet.

Il peut également arriver, alors même que la décision de refus est annulée par le juge et que la procédure d'instruction de la demande d'autorisation a été menée de manière régulière, qu'un changement des circonstances de droit ou de fait conduise le juge à refuser la délivrance de l'autorisation d'exploiter.

Sous ce dernier angle, il faut en effet relever que, lorsqu'il est saisi d'une demande dirigée contre une décision autorisant ou refusant d'autoriser l'ouverture d'une installation classée, le juge administratif doit apprécier cette demande au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue sur le litige.

Dès lors, des éléments de droit ou de fait, qui n'existaient pas à la date de l'arrêté préfectoral de refus, peuvent constituer un obstacle à délivrance de l'autorisation au jour de la décision du juge.

À titre d'illustration, par un arrêt en date du 7 février 1986, *Colombet*, le Conseil d'État a considéré que le juge, après avoir annulé un refus d'autorisation, doit, malgré l'illégalité des motifs retenus par le préfet, rejeter la demande si la modification ultérieure du plan d'occupation des sols applicable à la date à laquelle il statue fait désormais obstacle à ce que l'autorisation sollicitée puisse être légalement délivrée (CE, 7 févr. 1986, n° 36746, Rec. CE, p. 29).

Dans ce cas de figure, le pétitionnaire ne peut que constater la perte de son droit à la délivrance de l'autorisation d'exploiter. Il dispose cependant de la faculté, s'il l'estime opportun, de former un recours indemnitaire contre l'État, dès lors que, selon la jurisprudence, le manque à gagner causé par une décision administrative illégale refusant l'autorisation d'exploiter constitue un préjudice indemnizable (CAA Bordeaux, 30 déc. 1992, n° 91BX00833, *Ministre de l'industrie et du commerce extérieur*. ; CAA Bordeaux, 9 nov. 1995, n° 91BX00833, *Ministre de l'industrie et du commerce extérieur* ; TA Dijon, 25 mai 1999, n° 9727, *Société Sogepierre*).

Dans cette hypothèse, la possibilité pour le pétitionnaire d'obtenir la réparation du manque à gagner dépend toutefois de la période durant laquelle l'exploitation de l'activité illégale refusée aurait été possible et du caractère définitif ou temporaire de l'impossibilité d'exploiter résultant de la décision de refus. ♦