PROBLEMATIQUE DE L'ACCELERATION DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION D'EXPLOITER

CONTRIBUTION DE FREDERIC DEFRADAS

Situation actuelle

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. 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 (R. Denoix de Saint Marc, Le silence de l'administration, in Administration : droits et attentes du citoyen, La Documentation française, 1998, p. 123).

L'actuel 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, dans certains cas, susceptible de placer les pétitionnaires dans une **situation de blocage** qui préjudicie directement et gravement à la réalisation de leur projet et, plus généralement, au développement des activités soumises à cette législation.

Cette situation est critiquable dans les cas où, alors que le dossier de demande d'autorisation est complet et suffisant et qu'il a été soumis à l'enquête publique, le préfet s'abstient de statuer sur la demande d'autorisation dans le délai de trois mois qui lui est imparti, soit en édictant des arrêtés (parfois successifs et pour des motifs variés) de prorogation du délai d'instruction, soit en gardant purement et simplement le silence.

En pratique, il n'est pas rare de constater des **délais déraisonnables** (pouvant aller jusqu'à une année, voire plus, après réception par la préfecture du dossier de l'enquête publique) avant que le préfet ne statue sur la demande.

Or, dans ce cas de figure, l'absence de décision préfectorale sur la demande d'autorisation d'exploiter ne fait naître, par elle-même, aucune décision (CE, 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, Req. n° 127763, aux conclusions de M. du Marais, revenant sur la jurisprudence CE, 29 avril 1981, Société des carrières de Saint-Nabor, Rec., p. 199). 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 déférée 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.

A ces différents titres, des **mécanismes d'accélération de la prise de décision** devraient être prévus.

Propositions

Les modifications suivantes peuvent être de nature à accélérer l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter exigées par la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

1/ Modification de l'article R. 512-26 alinéa 2 du code de l'environnement

Dans sa rédaction actuelle, l'article R. 512-26 alinéa 2 du code de l'environnement permet au préfet de proroger indéfiniment le délai d'instruction.

Pour corriger cette situation, il convient de prévoir que le préfet a uniquement la possibilité d'édicter **un seul** arrêté prorogeant **pour une durée maximum de 3 mois** le délai pour statuer sur la demande.

2/ Création d'un « référé-autorisation »

Dans sa rédaction actuelle, l'article R. 512-26 exclut qu'une décision **implicite** d'autorisation ou de refus naisse du silence gardé par le préfet à compter de l'expiration du délai pour statuer sur la demande.

L'absence de décision entraîne la situation de blocage décrite ci-avant.

Toutefois, la correction de cette situation soulève elle-même des difficultés.

En effet, les hypothèses suivantes doivent être écartées :

- d'une part, la naissance d'un **refus tacite** ne constitue naturellement pas une solution satisfaisante ;

- d'autre part, la délivrance d'une **autorisation d'exploiter tacite** n'est **pas compatible** avec la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (commodité du voisinage, santé, sécurité, salubrité publiques, agriculture, protection de la nature, de l'environnement et des paysages, etc.).

Pour sortir de la situation de blocage, il est envisageable d'instituer une procédure contentieuse spécifique de « **référé-autorisation** ».

Un tel référé est compatible avec les pouvoirs de plein contentieux du juge administratif statuant dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement.

Il permettrait notamment que le bien-fondé de la délivrance de l'autorisation d'exploiter soit débattu de manière contradictoire, que le juge se prononce sur le point de savoir si la demande remplit les conditions exigées pour que l'autorisation soit ou non accordée, et que le juge prononce des injonctions aux fins que, dans un délai déterminé et le cas échéant sous astreinte, le préfet statue sur la demande ou qu'il accorde l'autorisation d'exploiter.

Le référé-autorisation pourrait être mis en œuvre par le pétitionnaire à compter de l'expiration du délai imparti au préfet pour statuer.

---

[1] Selon des modalités différentes lorsque l'activité figure ou non sur une liste des activités dangereuses prévue par l'article R. 162-1 du code de l'environnement.

[2] En d'autres termes, les sommes versées peuvent être utilisées à des fins totalement étrangères à la réparation des dommages à l'environnement.

[3] http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl11-546.html

[4] Vraisemblablement la police administrative car plus susceptible d'être déclenchée immédiatement après la survenance du dommage contrairement au droit de la responsabilité civile qui suppose l'identification judiciaire d'un responsable.