

CHRONIQUE

Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?

La question de la réhabilitation des sites sur lesquels ont été exploitées des installations classées constitue une préoccupation majeure pour les différents acteurs de la vie économique (industriels, pouvoirs publics, associations de défense de l'environnement). En témoigne, sur le plan juridique, l'extension considérable du champ d'application de l'obligation de remise en état. Cette extension est le fruit d'une triple évolution.

Une évolution législative. L'article 7-3 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux¹ précise que le vendeur d'une installation de stockage de déchets peut être réputé **détenteur** des déchets qui y sont stockés et détenteur de l'installation, s'il n'a pas informé de la vente le préfet ou le maire. L'article 4-2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976² et l'article 23-2 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié subordonnent, quant à eux, la mise en activité de certaines installations à la constitution de garanties financières, supportées par un tiers légalement désigné, le « **garant financier** ».

Une évolution jurisprudentielle. Aux termes d'une jurisprudence désormais classique, le Conseil d'État a étendu l'obligation de remise en état au-delà des auteurs directs de pollutions³.

¹ Introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés. La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 a modifié la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976.

² Introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 93-4 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

³ Par exemple, dans l'hypothèse d'une succession d'exploitants dans la mise en œuvre d'une même installation, la substitution régulière d'un exploitant au regard des dispositions de l'article 34 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 entraîne le transfert de l'obligation de remise en état au

Une évolution contractuelle. En vue de se prémunir contre les risques croissants liés à une opération de remise en état et contre les importants coûts financiers qu'elle induit, les acquéreurs de terrains sur lesquels a été exploitée une activité qui pouvait présenter des dangers pour l'environnement, ont désormais recours à des clauses contractuelles permettant un aménagement du régime des responsabilités. Il s'agit de clauses dites « clauses de garantie de passif », conclues avec un « **garant de passif environnemental** ». Les clauses de garantie de passif ont pour objet de garantir le repreneur d'un site industriel contre l'édiction de mesures de remise en état du site décidées par l'administration, lorsque ces mesures sont prononcées à la suite de l'identification de pollutions dont la cause est antérieure au transfert de propriété. Le cas échéant, le vendeur du terrain et/ou des installations – qui revêt alors la double casquette de cédant et de garant de passif – est tenu de rembourser au cessionnaire tout ou partie du coût de l'opération de remise en état⁴.

L'évolution législative, jurisprudentielle et contractuelle ci-dessus rappelée est à l'origine de l'émergence, dans le droit de l'environnement industriel, d'un nouveau type d'acteurs : les « tiers-payeurs ». Sur le plan juridique, l'apparition de ces nouveaux acteurs suscite quelques difficultés. Ces difficultés sont liées, notamment, au statut juridique qu'il convient de leur conférer.

repreneur (pour les installations non visées par l'article 23-2 du décret susmentionné). Voir, en ce sens, CE 20 mars 1991, *SARL Rodanet*, req n° 83.776. En outre, la cour administrative d'appel de Paris a considéré qu'un nouvel exploitant pouvait être tenu d'effectuer des études sur l'état du sol « *alors même que ces prescriptions ne seraient pas directement liées aux conditions dans lesquelles elle conduit son industrie* » (CAA Paris 31 octobre 1995, *SA Ferelec Industrie*, req n° 94-2174).

⁴ Voir, sur cette question, Guillaume Angeli, « La garantie du passif dans les cessions de sites industriels », *RJE* 1996, pp. 307 et s.

En effet, à proprement parler, la catégorie des tiers-payeurs ne peut être assimilée à celle des exploitants. Toutefois, si, à la différence des exploitants, les tiers-payeurs ne sont pas les destinataires directs des prescriptions administratives, ils supportent *de facto* le financement de l'obligation de remise en état. Cependant, en dépit du rôle croissant qu'ils sont amenés à jouer dans le cadre de la mise en œuvre de cette obligation, les tiers-payeurs sont, peu ou prou, ignorés par la législation relative aux installations classées. Cet état de fait apparaît d'autant moins justifié que ces nouveaux acteurs du droit de l'environnement industriel peuvent être amenés à verser des sommes considérables au titre de la réhabilitation des sites industriels.

Une telle situation soulève deux types de difficultés. D'une part, la non-reconnaissance du rôle des tiers-payeurs obère la mise en place d'une politique efficace de remise en état des sols en excluant du processus de décision des acteurs susceptibles de jouer un rôle déterminant. De ce point de vue, l'instauration d'un « statut administratif » des tiers-payeurs – qui leur conférerait un rôle actif dans la procédure administrative – constitue un préalable essentiel (I). D'autre part, la relégation des tiers-payeurs porte atteinte au principe fondamental du respect des droits de la défense, puisqu'elle les prive de la possibilité de contester les obligations mises à leur charge par l'administration. En conséquence, la reconnaissance d'un « statut contentieux » des tiers-payeurs est un impératif incontournable (II).

Un préalable essentiel : l'instauration d'un « statut administratif » des tiers-payeurs

Si certains tiers-payeurs bénéficient de garanties embryonnaires (A), d'autres, en revanche, ne se sont pas vu reconnaître un tel statut dans le cadre de la procédure administrative (B).

A - Le statut embryonnaire du garant légal

En l'état actuel du droit, il serait inexact d'affirmer que l'ensemble des tiers-payeurs est ignoré par le

droit des installations classées. En effet, l'article 23-7 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 impose à l'administration d'informer le garant financier institué par l'article 4-2 de la loi du 19 juillet 1976 des sanctions infligées à l'exploitant, ainsi que des décisions de levée des garanties financières. Aux termes de cet article, « *les sanctions administratives prévues à l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 sus-visée qui sont infligées à l'exploitant sont portées à la connaissance du garant par le préfet* ».

Ainsi, la situation du « garant financier légal » se rapproche de celle du propriétaire sur le terrain duquel est exploitée une installation de stockage de déchets. Dans la même optique, en effet, l'article 7-2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et la récupération des matériaux prévoit que « *le propriétaire est destinataire, comme le demandeur, de l'ensemble des décisions administratives intéressant l'installation* ». A l'instar du garant visé à l'article 4-2 de la loi du 19 juillet 1976, le propriétaire est donc directement associé à la procédure administrative.

Cela posé, il convient de souligner que les mesures nécessaires à la remise en état d'un site ne sont pas définies par l'administration de façon unilatérale. Concrètement, la procédure « installations classées » prévoit une concertation préalable entre l'administration et les exploitants, avant que ne soit prescrite la remise en état du site au moyen d'arrêtés complémentaires⁵.

La nécessité de tenir informé le garant légal des sanctions infligées à l'exploitant est la seule obligation expressément prévue par les textes. Il reste à savoir si l'on peut déduire de cette obligation d'information la possibilité pour le garant légal, à l'instar de l'exploitant, de participer au conseil départemental d'hygiène à l'occasion de l'édition des prescriptions complémentaires de remise en état.

En effet, en vertu de l'article 18 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, l'exploitant, en sa qualité de destinataire des prescriptions de remise en état, a la faculté de se faire entendre dans les conditions précisées par les articles 10 alinéa 3 et 11 ali-

⁵ Voir, à cet égard, l'article 34-1-1 alinéa 2 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.

CHRONIQUE

néa 1^{er} du même texte. Ainsi, durant la phase d'instruction, l'exploitant peut présenter ses observations devant le conseil départemental d'hygiène, puis devant le préfet.

Dans le silence des textes, et de façon très restrictive, on pourrait considérer que le garant légal n'a d'autre droit que celui d'être informé. Toutefois, une telle vision participerait d'une méconnaissance complète de la réalité puisqu'aussi bien, en pratique, les prescriptions de remise en état concernent directement le garant légal qui est le débiteur potentiel de l'obligation en cas de défaillance de l'exploitant.

Par ailleurs, le choix des techniques de dépollution donne souvent lieu à des arbitrages délicats, pour lesquels le coût des mesures envisagées est un élément incontournable. On soulignera, à cet égard, que si l'exécution de l'obligation de remise en état repose, en première ligne, sur l'exploitant, les modalités retenues pour la réhabilitation intéressent également le garant, au moins quant aux conséquences financières qu'elles sont susceptibles d'induire pour lui. De ce point de vue, le garant a, tout autant que l'exploitant, intérêt à ce que l'économie des mesures projetées soit pleinement prise en compte par l'administration sur le fondement de l'article 17 alinéa 2 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977. Cet article précise, en effet, que les prescriptions des arrêtés préfectoraux, initiaux ou complémentaires, « *tiennent compte notamment [...] de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie [...]* ».

Ainsi, tant l'intérêt financier du garant légal que la mise en œuvre d'une politique efficace de remise en état des sols plaident en faveur d'une assimilation de sa situation à celle de l'exploitant dans les relations que ce dernier entretient avec l'administration. Une telle assimilation devrait également prévaloir pour le garant de passif.

B - Le statut du garant de passif

A la différence du garant légal, le garant de passif est tenu à l'écart de toute concertation avec l'administration. Il s'agit là d'une situation discriminatoire à laquelle il est juste de remédier.

Une situation discriminatoire

La situation juridique du garant de passif environnemental présente de fortes analogies avec celle du

garant légal – établissement de crédit, entreprise d'assurance ou fonds de garantie géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ⁶ – agissant dans le cadre de l'article 4-2 de la loi du 19 juillet 1976. Tous deux sont des tiers-payeurs rendus nécessaires par les contraintes économiques et financières qui pèsent sur les exploitants. A l'instar du garant de passif, le garant légal est une personne privée apparemment extérieure à l'exploitation, et liée à l'exploitant par une convention de droit privé. De ce point de vue, le garant légal et le garant de passif sont étroitement concernés par la vie de l'installation.

Toutefois, en dépit des similitudes qui existent entre la situation de ces deux tiers-payeurs, aucun texte n'organise l'information du garant « contractuel » de passif. Alors qu'il présente toutes les caractéristiques d'un tiers-payeur, le garant « contractuel » de passif n'a pas, en effet, le statut juridique de « tiers associé ».

Une telle discrimination est d'autant plus difficilement soutenable que le garant de passif, contrairement au garant légal, n'est pas un débiteur subsidiaire qui n'assume la charge de la remise en état que dans l'hypothèse de la défaillance de l'exploitant. En effet, le mécanisme de la garantie de passif a pour conséquence de faire supporter au garant – directement et en première ligne – le coût des opérations de remise en état jusqu'à concurrence de la garantie.

Enfin, dès lors que l'exploitant est l'interlocuteur unique de l'administration, c'est à lui qu'il appartient de représenter les intérêts du garant auprès des pouvoirs publics. Cette situation est loin d'être satisfaisante. Rares sont, en effet, les hypothèses dans lesquelles convergent les intérêts respectifs du garant de passif et de l'exploitant. En pratique, le garant cherchera à minimiser sa responsabilité. L'exploitant, à l'inverse, résistera difficilement à la tentation de pousser l'administration à prescrire une remise en état maximale. Cette tentation est d'autant plus présente qu'elle se trouve aiguisée par l'existence d'un payeur présent et solvable qui va supporter les conséquences financières de l'opération.

⁶ Voir, sur ce point, l'article 23-3 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

Par le biais de la garantie de passif, le repreneur bénéficie, en quelque sorte, d'un « chèque en blanc » à la charge du garant de passif environnemental. En d'autres termes, le garant de passif est contraint de financer la mise en œuvre de prescriptions qu'il n'a pas été en mesure de discuter. Cet état d'infériorité illustre, s'il en était besoin, l'intérêt qui s'attache à la définition d'un statut du garant de passif environnemental dans la procédure administrative relative aux installations classées.

Un statut à définir

Deux types de solutions peuvent être envisagés aux fins d'intégrer le garant de passif environnemental dans le processus de concertation avec l'administration.

– En premier lieu, il est possible d'imaginer, **dans le cadre de la convention de garantie de passif**, un système mettant à la charge de l'exploitant des obligations très précises.

Sur ce point, il a été indiqué ci-dessus qu'en vertu de la jurisprudence, le garant légal devait impérativement être informé par le cessionnaire de l'existence de la décision de l'administration prescrivant la réhabilitation du site⁷. De même, une obligation **contractuelle** d'information de l'administration relative à l'existence d'un garant de passif pourrait être imposée à l'exploitant.

Dans cette optique, certaines conventions de garantie de passif prévoient, à la charge de l'exploitant, une obligation de représentation très étendue. En ce qui concerne le choix des mesures de remise en état, cette obligation impose à l'exploitant une optimisation des coûts eu égard aux objectifs de dépollution définis. A titre d'illustration, les clauses de certaines conventions de garantie de passif stipulent que, dans l'hypothèse où l'administration entendrait édicter des prescriptions inadéquates, l'exploitant serait tenu d'exercer un recours à l'encontre de ces décisions.

Les mécanismes contractuels ci-dessus décrits présentent l'inconvénient de faire reposer la prise en compte des intérêts du garant sur le seul exploitant,

sans pour autant légitimer la situation de ce tiers-payeur aux yeux de l'administration. Aussi, afin de favoriser la reconnaissance du garant de passif par les pouvoirs publics, importe-t-il d'instituer une véritable obligation d'information **qui dépasse le simple cadre de la garantie de passif**.

– En second lieu, il serait possible de prévoir un mécanisme inspiré de l'obligation d'information qui pèse sur le propriétaire exproprié.

A ce titre, l'article L. 13-2 du Code de l'expropriation impose au propriétaire exproprié de déclarer à l'expropriant certains des ayants droit à indemnité⁸. Le non-respect de cette formalité par le propriétaire décharge l'expropriant de son obligation d'indemnisation à leur égard. Le propriétaire devient alors responsable, sur sa propre indemnité, de l'indemnité à laquelle les ayants droit auraient pu prétendre⁹. Un tel mécanisme d'information pourrait être utilement transposé. Il incomberait à l'exploitant d'informer l'administration de l'existence du garant de passif. Le défaut d'information pourrait être sanctionné par l'impossibilité de recourir au bénéfice de la garantie de passif.

Le rôle de l'obligation d'information peut paraître limité, notamment dans l'hypothèse où l'ancien exploitant, devenu garant, est déjà connu de l'administration¹⁰. Néanmoins, la création d'une telle obligation d'information présenterait un double intérêt **pour le garant**. Dans un premier temps, ce mécanisme permettrait de révéler à l'administration l'existence du garant. Dans un second temps, le garant pourrait solliciter son intégration dans la procédure « installations classées » aux côtés de l'exploitant, afin de défendre ses intérêts propres, étant entendu que l'administration serait tenue de l'assimiler à l'exploitant pour la suite du processus décisionnel.

⁸ L'alinéa 2 de l'article L. 13-2 du Code de l'expropriation énonce que : « Dans la huitaine qui suit cette notification (prévue à l'alinéa 1^{er}), le propriétaire et l'usufruitier sont tenus d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits à emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes. »

⁹ Voir TGI Versailles 2 mars 1965, *Ville de Massy* : *AJPI* 1965, p. 735.

¹⁰ En effet, en raison de l'étendue de l'obligation d'information incombant au vendeur d'un terrain sur lequel a été exploitée un installation classée soumise à autorisation (voir l'article 8-1 de la loi du 19 juillet 1976) et de l'obligation de remise en état qui peut être imposée au cessionnaire, la garantie de passif accordée par un ancien exploitant est à présupposer fortement.

⁷ Le défaut d'information aurait pour conséquence de décharger le cédant de son obligation de garantie. Voir, à titre d'illustration, C. Cass., Com. 8 avril 1986, req. n° 85-10359.

En outre, l'institution d'une obligation d'information à la charge de l'exploitant présenterait certains avantages **pour les pouvoirs publics**. En effet, l'intégration du garant à la procédure « installations classées » rendrait possible une concertation entre l'administration, l'exploitant et le tiers-payeur. Certes, il est vrai que les intérêts en cause perdraient leur caractère bilatéral, ce qui pourrait être analysé comme une source de complication. Cependant, l'insertion d'un débat préalable et plurilatéral au sein même du processus décisionnel permettrait, d'une part, d'éviter le déclenchement de contentieux tardifs, difficiles à résoudre lorsque l'opération de remise en état a été pleinement exécutée, et, d'autre part, de tirer toutes les conséquences procédurales du principe pollueur-payeur, le garant de passif environnemental étant, dans la majorité des cas, l'ancien exploitant. En définitive, l'action des pouvoirs publics ne pourrait que s'en trouver confortée.

On soulignera, cependant, qu'en dépit des avantages qui pourraient résulter de l'instauration d'un véritable « statut administratif » des tiers-payeurs, les différents acteurs du droit de l'environnement industriel ne pourraient, en pratique, être pleinement associés à la procédure que s'il leur était reconnu un « statut contentieux ».

Un impératif incontournable : la reconnaissance d'un « statut administratif » des tiers-payeurs

L'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 a expressément classé dans la catégorie des « recours de pleine juridiction » les recours contre les décisions individuelles prises pour l'application de cette loi. Ce faisant, les recours « installations classées » bénéficient d'un régime particulier. Ils offrent aux requérants des garanties dérogatoires au droit commun, tout en permettant au juge administratif d'exercer des pouvoirs sans équivalent – ou presque – dans les autres contentieux. En droit des installations classées, en effet, le juge administratif dispose de la faculté de réformer totalement ou partiellement les décisions attaquées.

Toutefois, l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 définit **de façon limitative** la qualité

pour agir donnant accès au prétoire du juge des installations classées. A ce titre, il prévoit deux catégories de requérants :

- les demandeurs et les exploitants ;
- les tiers invoquant la violation d'un intérêt protégé par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 ¹¹.

Il convient donc de rechercher la catégorie à laquelle les tiers-payeurs pourraient être rattachés.

– Tout d'abord, les tiers-payeurs ne peuvent certainement pas être considérés comme des tiers « *invoquant un intérêt protégé par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976* ».

L'intérêt qu'ils sont susceptibles d'invoquer pour contester une décision relative à l'installation qu'ils garantissent n'est pas principalement fondé sur l'existence d'une atteinte à l'environnement. Certes, on ne peut ignorer les hypothèses dans lesquelles l'intérêt avancé est lié à la recherche de solutions alternatives – tant sur le plan économique qu'environnemental – aux mesures de remise en état imposées par l'administration. Toutefois, en règle générale, l'intérêt invoqué par les tiers-payeurs sera, avant tout, d'ordre financier.

Sur ce point, on rappellera qu'en vertu de la convention de garantie de passif, le garant est tenu de verser une indemnité correspondant au montant de passif supplémentaire résultant du financement des mesures de réhabilitation. L'intérêt invoqué par le garant de passif apparaît donc proche de celui de l'exploitant qui chercherait à écarter des prescriptions dont le coût ne serait pas économiquement acceptable au regard de leurs effets supposés pour la protection de l'environnement. De même, le garant légal justifie d'un intérêt financier qui, s'il est moins direct que celui du garant de passif, apparaît suffisant pour fonder son action devant le juge.

– Ensuite, les tiers-payeurs ne peuvent pas davantage être considérés comme des demandeurs ou comme des exploitants au sens de la loi sur les installations classées.

En effet, la notion d'exploitant doit être entendue dans son acception « réelle » ¹², laquelle privilégie le

¹¹ Les intérêts protégés par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau font désormais partie intégrante de ceux protégés par le juge des installations classées (voir, sur ce point, l'article 11 de la loi du 3 janvier 1992, tel que modifié par la loi n° 95-101 du 2 février 1995).

¹² Au sens latin du terme (*res* : la chose).

lien fonctionnel de l'exploitant avec l'installation. En d'autres termes, la qualité d'exploitant n'est reconnue qu'à la personne contrôlant l'installation et disposant des **moyens techniques et financiers** pour y faire face¹³. Or, en pratique, si les tiers-payeurs exercent un contrôle financier de l'exploitation des installations classées, **ils n'en assurent pas le contrôle technique** au sens de la loi du 19 juillet 1976 et de son décret d'application.

Toutefois, les enjeux économiques et financiers liés, notamment, au coût des opérations de remise en état mises en œuvre sur les sites industriels, ne permettent plus de retenir une interprétation purement littérale des textes. Il apparaît, aujourd'hui, que même s'ils n'appartiennent à aucune des **catégories juridiques** de requérants définies par la loi, les tiers-payeurs n'en demeurent pas moins directement concernés par la réglementation relative à la police des installations classées. Ils justifient, au regard des exigences de la jurisprudence en matière de recevabilité des recours¹⁴, d'un « intérêt à agir » particulier (A). Cet intérêt leur donne « qualité pour agir » devant le juge des installations classées (B).

A - Les tiers-payeurs ont un « intérêt à agir »

Les tiers-payeurs – garants de passif ou garants légaux – ne sont pas les destinataires directs des décisions de l'administration. Pour autant, ils justifient d'un intérêt à agir indéniable. A ce titre, le fait que l'obligation résultant de la garantie de passif environnemental trouve sa source dans un contrat de droit privé ne change rien au lien existant entre l'administration et le garant de passif. Au contraire, il

renforce l'intérêt à agir du garant de passif à l'encontre des décisions administratives individuelles relatives à l'installation classée, lorsque ces décisions lui font grief.

Sur le plan contentieux, la notion d'intérêt à agir s'apprécie *in concreto*, c'est-à-dire en fonction des éléments de fait du cas examiné. Pour déterminer l'intérêt à agir, le juge administratif dispose de deux méthodes. Il peut, d'une part, se référer aux effets de la décision attaquée sur la situation du requérant. Il peut, d'autre part, se déterminer par rapport aux conséquences de la décision qu'il pourrait lui-même prononcer s'il déclarait le recours recevable.

Analyse des effets de la décision administrative sur la situation du requérant

Devant le juge des installations classées, la question de l'intérêt à agir des tiers – vue sous l'angle des effets de la décision sur la situation du requérant – est résolue par l'application du droit commun¹⁵. En conséquence, selon les principes consacrés par la jurisprudence administrative, pour que le recours d'un tiers-payeur soit déclaré recevable, il faut que l'intérêt du requérant soit **légitime, personnel, direct et certain**.

– La première condition – un intérêt « légitime » – n'appelle aucun commentaire. Sur ce point, il suffit de rappeler que la situation des garants n'est pas contraire à une règle de droit, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

S'agissant des autres conditions, il convient de distinguer suivant la méthode d'appréciation utilisée.

– Si l'on analyse l'intérêt à agir par rapport à l'acte attaqué, l'**intérêt « personnel »** doit ressortir de l'existence d'un rapport suffisamment direct entre l'acte attaqué et le requérant.

En l'état actuel du droit, il apparaît que les garants ne sont pas destinataires directs de la décision du préfet imposant la remise en état du site. Il doivent donc être considérés comme des tiers à l'égard de cet acte administratif. Cependant, la jurisprudence admet qu'un intérêt « indirect » puisse constituer un

¹³ Il ressort de la jurisprudence initiée par la décision *PCUK* (CE 11 avril 1986, *Ministre de l'Environnement c/Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, req. n° 62 234), que la qualité d'exploitant est attachée à celui qui assure matériellement la conduite de l'exploitation, tant sur le plan de l'encadrement du personnel que sur celui de la vie de l'installation. Cette analyse doit être mise en perspective avec les dernières évolutions du droit des installations classées concernant le régime applicable en matière de changement d'exploitant soumis à autorisation administrative. Le caractère *in rem* de ces autorisations a laissé progressivement la place au caractère *in personae*, qui prend en compte les capacités de la personne exploitante. Ainsi, l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, tel qu'il résulte de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières, dispose que l'autorisation « prend en compte les capacités techniques et financières dont dispose le demandeur, à même de lui permettre de conduire son projet ».

¹⁴ Voir René Chapuis, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien 1995, 5^e édition, pp. 360 et s.

¹⁵ Voir Michel Baucomont et Pierre Gousset, *Traité de droit des installations classées*, Lavoisier, 1994, n° 328, p. 335 : « S'agissant des [...] tiers outre les exploitants, il apparaît que l'intérêt pour agir est apprécié avec la souplesse qui caractérise ici le droit commun, [...] solution qui est même appliquée au recours spécial de plein contentieux ».

CHRONIQUE

intérêt « personnel », dès lors qu'il est fortement individualisé¹⁶.

Dans le cadre du mécanisme de la garantie de passif, la créance rendue exigible par les mesures de réhabilitation prescrites par l'administration pèse directement sur le garant. En pratique, le garant de passif est le débiteur final de l'obligation de remise en état, puisqu'il se substitue au destinataire direct de cette obligation. Ainsi, au-delà des exigences posées par le juge, l'intérêt invoqué doit être regardé comme un intérêt spécial de nature financière¹⁷.

La situation du garant légal est quelque peu différente. Le garant légal n'est pas *ipso facto* le débiteur final de l'obligation de remise en état. Il n'intervient qu'à titre subsidiaire, en cas de défaillance de l'exploitant. Pour autant, dès lors qu'il est mis en cause, il justifie lui aussi d'un intérêt spécial de nature financière.

– Enfin, il découle des développements ci-dessus que l'obligation de paiement supportée par le tiers-payeur en application d'une prescription de remise en état crée un intérêt « direct et certain » à son profit.

Il reste à examiner la position du juge des installations classées lorsqu'il apprécie les conséquences éventuelles de sa décision juridictionnelle sur la situation du requérant.

Analyse des effets de la décision juridictionnelle sur la situation du requérant

L'analyse du rapport entre l'intérêt invoqué par les garants et les conséquences d'un éventuel jugement confirme l'existence d'un intérêt à agir. Ainsi, une décision d'annulation de l'obligation de remise en état aurait pour conséquence la disparition de la charge financière qui incombe au garant légal ou au garant de passif.

En définitive, les garants doivent être regardés comme ayant un intérêt à agir. En outre, ils ont qualité pour agir devant le juge des installations classées.

B - Les tiers-payeurs ont « qualité pour agir »

Il a été indiqué ci-dessus que, dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'énumération inscrite à l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 n'incluait pas les tiers-payeurs parmi les personnes autorisées à agir devant le juge des installations classées. Si, en vertu des principes constitutionnels, le législateur ne saurait exclure certains requérants du champ du contentieux de l'excès de pouvoir¹⁸, le contentieux de pleine juridiction – dans lequel doit être classé le « contentieux spécial des installations classées » – ne bénéficie pas d'une telle garantie.

Toutefois, et c'est l'une des particularités du contentieux spécial des installations classées, on constate également que la nature et l'étendue du contrôle exercé par le juge ne procèdent, en réalité, d'aucune définition légale. Il s'agit d'une construction prétorienne remontant à plus d'un siècle. Lorsque le législateur est intervenu en la matière, il a délibérément choisi de ne « pas briser cette jurisprudence du Conseil d'État [...] qui a permis un contrôle efficace des pouvoirs, eux aussi très étendus, de l'administration, et donc finalement un respect rigoureux des droits des industriels aussi bien que des tiers »¹⁹.

Lorsqu'il a introduit, dans l'article 14 précité, la disposition aux termes de laquelle « les décisions prises en application des articles 3, 4-2, 6, 11, 12, 16, 23, 24 et 26 de la présente loi sont soumises à un contentieux de pleine juridiction », le Parlement s'est donc borné à consacrer formellement la valeur législative du contrôle de pleine juridiction appliqué

¹⁶ Voir, par exemple, CE 23 octobre 1981, *Harmund* ; Rec., p. 391 (le recours d'un salarié rémunéré en fonction des opérations qu'il réalise est recevable contre une décision excluant son entreprise d'un marché).

¹⁷ Sur ce dernier point, la jurisprudence fournit un grand nombre d'exemples de recours dans lesquels le demandeur a pu se prévaloir utilement d'une atteinte à une situation financière ou patrimoniale. S'agissant des personnes physiques, voir CE 23 octobre 1981, *Harmund* (préc.) ; s'agissant des personnes morales, voir CE 5 mars 1976, *Société Hallex et cures de Paris* ; Rec., p. 138 ; *AIDA* 1976.622, conclusions Gentot, D. 1976, p. 659, note Theron.

¹⁸ Le principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert même en l'absence de texte le prévoyant a d'abord été dégagé par le Conseil d'État dans le célèbre arrêt *Dume Lumotte* (CE Ass. 17 février 1950 ; Rec., p. 117). Il a été récemment consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 (*JO* n° 88, 1996, p. 5724).

¹⁹ Propos tenus lors des travaux préparatoires relatifs au vote de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, par le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale (*JO*, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, Doc. Ass. nat., n° 2143, 1976, p. 29).

au droit des installations classées. Il n'a pas, pour autant, entendu limiter l'office du juge.

Au demeurant, on rappellera que par le passé, le juge administratif a progressivement étendu le champ d'application de son contrôle. Ainsi a-t-il été amené à statuer sur des décisions qui n'étaient pas expressément visées par la loi. Ce fut le cas, notamment, des mesures prises au titre des sanctions administratives²⁰. Il en fut également ainsi du récépissé visant les installations classées soumises à déclaration²¹. En conséquence, rien ne s'opposerait, *a priori*, à ce que le juge étende le champ d'application de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 à des requérants qui n'y sont pas mentionnés.

En outre, un argument de logique contentieuse, avancé par les auteurs, permet de considérer que la liste des personnes inscrites dans l'article 14 précité ne présente aucun caractère limitatif. En effet, les auteurs s'accordent pour souligner la nécessité d'étendre la qualité de requérant à d'autres acteurs de la police des installations classées, car l'ouverture du prétoire aux tiers-payeurs est **de l'essence même** du plein contentieux des installations classées. On rappellera, à cet égard, que le plein contentieux des installations classées vise à accorder de larges pouvoirs au juge administratif, de façon à garantir un contrôle efficace de l'exercice d'une police extrêmement technique, touchant, par ailleurs, des intérêts économiques considérables.

En définitive, il apparaît que l'intérêt dont peuvent se prévaloir les tiers-payeurs est suffisant pour leur donner qualité à agir devant le juge des installations classées, nonobstant le fait que la liste des requé-

rants fixée à l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 soit muette à leur égard.

Le principe posé, il resterait à préciser les modalités du recours ouvert aux tiers-payeurs.

Au regard des arguments ci-dessus développés, il apparaît que la catégorie des tiers-payeurs se rapproche plus de celle des exploitants que de celle des tiers au sens de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976. En effet, les tiers-payeurs, en tant qu'ils assurent – ou risquent d'assurer – le financement des opérations de remise en état, peuvent être comparés à des exploitants subsidiaires (cas du garant légal) ou substitués (cas garant de passif). Dans ces conditions, les règles contentieuses applicables pour l'exploitant dans le cadre de l'article 14 précité pourraient être retenues à l'égard des tiers-payeurs.

Toutefois, on rappellera que l'application aux tiers-payeurs des règles contentieuses prévues à l'égard des demandeurs ou des exploitants ne se justifierait que dans la mesure où les tiers-payeurs seraient, au même titre que les exploitants, informés des décisions de l'administration. Un recours contentieux ne peut, en effet, être déposé que dans un certain délai (deux mois, pour les demandeurs ou pour les exploitants), lequel n'est susceptible de commencer à courir qu'à compter de l'information « officielle » des requérants potentiels.

De ce point de vue, la reconnaissance du « statut contentieux » des tiers-payeurs est subordonnée à la définition préalable d'un « statut administratif » permettant d'informer, de manière efficiente, les tiers-payeurs de l'ensemble des décisions administratives qui les concernent dans le domaine des installations classées.

Jean-Pierre BOIVIN
Avocat
Cabinet Boivin

²⁰ CE 23 février 1979, *Société nouvelle des établissements Bébélunges*, req. n° 2798

²¹ CE 6 juin 1975, *Froment*, T., p. 1080.