



HAL
open science

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 18 octobre 2012, numéro 1200855, Société X

Loïc Peyen

► To cite this version:

Loïc Peyen. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 18 octobre 2012, numéro 1200855, Société X. Revue juridique de l'Océan Indien, 2013, 17, pp.237-243. hal-02732836

HAL Id: hal-02732836

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732836>

Submitted on 2 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.6. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Référé suspension – Installations classées – Intérêt environnemental –Urgence

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 18 octobre 2012,
Société X, req. n° 1200855

Loïc PEYEN

« Considérant qu'eu égard notamment à la nécessité, pour se conformer aux prescriptions de l'arrêté du 13 août 2012, de procéder à la démolition totale du bâtiment concerné (...), aux difficultés juridiques d'une telle opération de démolition dans un contexte de relations conflictuelles entre la société X, locataire de l'entrepôt, et la SCI Z, propriétaire de l'immeuble, au coût élevé des travaux de démolition (...), à la fragilité de la situation économique de la société X, soumise à un plan de sauvegarde, à la liquidation dont a fait l'objet la

société Y(...), et à la circonstance enfin que le motif d'intérêt général invoqué par le préfet est insuffisamment caractérisé, la condition d'urgence peut être regardée comme satisfaite en l'espèce ;

Considérant qu'en l'état de l'instruction, (...) le moyen tiré de ce que le seuil des 500 m³ de produits combustibles mentionné à la rubrique 1510 de la nomenclature des installations classées n'est pas atteint en l'espèce à l'égard des meubles et véhicules dont la présence peut être concrètement constatée dans l'entrepôt en l'état où celui-ci se trouve cinq ans après l'incendie, faisant ainsi obstacle à ce que la société X soit visée par une mise en demeure fondée sur la législation des installations classées, est de nature à générer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du préfet de la Réunion en date du 13 août 2012 ».

Si l'on peut lire au détour d'une fable que « *patience et longueur de temps font plus que force ni que rage* »¹, il faut parfois, plutôt qu'attendre, entrer dans le temps de l'action. Et ce, en vertu de l'immédiateté des problèmes, et des conséquences en cause. C'est aussi ce que nous montre la procédure de référé-suspension, en cause ici.

Suite à un incendie dans la nuit du 11 au 12 octobre 2007 dans un entrepôt occupé partiellement par la société X, la DRIRE a considéré qu'était applicable la législation des installations classées au titre de la rubrique n° 1510 de la nomenclature. L'entrepôt, appartenant à la SCI Z, était occupé également par la société Y. La société X, poursuivie pénalement pour exploitation sans autorisation, la société sera finalement relaxée le 4 mai 2010. Or, le 13 août 2012, le Préfet de la Réunion prend un arrêté de mise en demeure lui imposant de prendre des mesures très coûteuses, considérant qu'elle est soumise à la législation des installations classées. Soutenant le contraire, et considérant qu'il y a urgence, eu égard aux conséquences aussi bien juridiques que financières liées à l'application de l'acte, elle saisit le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion d'un référé suspension contre l'arrêté sur le fondement de l'article L521-1 du code de justice administrative.

Cet article mentionne, outre la saisine du juge à fins d'annulation et de suspension contre une décision administrative, deux conditions cumulatives pour que soit prononcé un référé suspension. La requête doit être justifiée par l'urgence, et faire état d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Le tribunal est ainsi amené à déterminer si les conditions requises par la procédure de référé suspension sont réunies en l'espèce.

Or, il faut garder à l'esprit une caractéristique essentielle du contentieux administratif de l'urgence. Son langage donne au juge beaucoup de latitude², dont la marge se traduit par le pouvoir d'appréciation du juge. Le visage, que

¹ J. de LA FONTAINE, Le lion et le rat, *in Fables*, Éditions Renaissance Du Livre, 2001, p. 42.

² B. LE BAUT-FERRARÈSE, « Les procédures d'urgence et le langage du droit », *RFDA*, 2002, p. 296.

laisse transparaître le contrôle du juge, présente un métissage original entre appréciation concrète et circonstanciée des intérêts en présence (I) et appréciation objective et globale de ces intérêts, dans un contexte d'atteinte potentielle à l'environnement (II).

I.- Une appréciation concrète et circonstanciée des intérêts en présence

Le juge administratif, dans l'appréciation des conditions requises pour le référé suspension, se présente comme un véritable maître du temps. Non seulement, la procédure d'urgence l'inscrit dans le temps, par la nécessité urgente inhérente à elle, mais en plus, la procédure d'appréciation de l'urgence l'inscrit hors du temps. En effet, il a un pouvoir de contrôle qui lui permet d'apprécier l'une et l'autre des conditions du référé suspension. En l'espèce, et dans la mise en œuvre de son pouvoir, il apprécie le temps de manière matérielle par les intérêts en présence (A), mais également de manière temporelle dans la détermination du doute sérieux quant à la légalité de la décision (B).

A.- Une appréciation matérielle du temps

Le juge administratif, par symétrie à la jurisprudence du Conseil d'État, vient rappeler la définition jurisprudentielle de l'urgence selon laquelle l'exécution de l'acte administratif attaqué doit « *porter atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »³. Par voie de conséquence, c'est une approche holistique qu'il doit adopter dans la prise en compte des intérêts du requérant⁴ qui implique une appréciation de l'immédiateté et de la gravité des atteintes potentielles⁵. C'est précisément ce qui va déterminer le caractère concret et circonstancié de son contrôle. S'il relève dans un premier temps que

³ Définition posée dans CE, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n° 228815, *RFDA* 2001, p. 378. Voir L. TOUVET, « Premières applications des nouvelles procédures de référé », *RFDA* 2001, p. 378 ; B. SEILLER, « Référé suspension : la condition d'urgence doit être constitutive d'un préjudice grave et immédiat », note sous CE, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n° 228815, *Recueil Dalloz* 2001, p. 1414 ; B. SEILLER, « Du neuf avec du vieux : l'urgence en matière de référé-suspension », *Recueil Dalloz* 2001, p. 1414.

⁴ Comme l'a exigé déjà le Conseil d'État, qui insiste sur la nécessité d'une approche globale des circonstances de l'espèce. Voir CE, sect., 28 févr. 2001, *Préfet Alpes-Maritimes, Sté Sud-Est assainissement*, *AJDA* 2001, p. 461. La Haute-juridiction, là, devait se prononcer sur la suspension d'un arrêté du préfet autorisant la société Sud-Est assainissement à exploiter un centre de stockage de déchets ménagers dans une commune. Il s'était abstenu de répondre à l'argumentation du préfet fondée sur l'atteinte à un espace boisé classé et sur les risques de pollution des nappes phréatiques. Le juge a précisé à cette occasion qu'il appartient au juge des référés « *de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence* ».

⁵ V. OGIER-BERNAUD, « Le référé-suspension et la condition d'urgence », *RFDA* 2002, p. 284.

l'arrêté a pour effet de faire procéder à la démolition totale du bâtiment concerné, c'est dans les effets de cette définition qu'il va apprécier le caractère d'urgence. Il prend ainsi en compte les difficultés juridiques de cette opération « *dans un contexte de relations conflictuelles entre la société X (...) et la SCI Z* », ainsi que les conséquences financières néfastes « *tenant au coût élevé des travaux* » compte tenu de « *la situation économique fragile de la société X* », ainsi qu'aux coûts directs issus des mesures exigées par l'arrêté. Il apprécie donc l'immédiateté du point de vue des implications directes de l'acte administratif attaqué, et la gravité du point de vue des implications indirectes de ce même acte. Il va au-delà d'une appréciation stricte, car il apprécie la portée de la décision et son contexte. C'est une position entre le trop et le trop peu qu'adopte le juge administratif. Ce qui le conduit, d'une certaine manière à penser le temps de l'urgence hors du temps, c'est-à-dire de manière matérielle. Il détermine la nécessité qui va caractériser l'urgence du référé suspension par les effets potentiels de l'acte administratif.

Dans la même dynamique, le juge administratif va apprécier le temps *per se*, c'est à dire de manière temporelle dans la détermination du doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

B.- Une appréciation temporelle du temps

Sur la détermination du doute quant à la légalité de l'acte administratif, la position du juge attire l'attention. Il relève que « *le seuil des 500 m³ de produits combustibles mentionné à la rubrique 1510 de la nomenclature des installations classées n'est pas atteinte* », surtout « *à l'égard des meubles et véhicules dont la présence peut être concrètement constatée dans l'entrepôt où celui-ci se trouve cinq ans après l'incendie* ». Or, la DRIRE avait considéré qu'avant l'incendie de 2007, le local était soumis à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, au titre de la rubrique n° 1510 de la nomenclature. Dès lors, cela signifie que le juge, dans son appréciation, ne se base pas sur la qualification sous laquelle aurait pu se trouver l'entrepôt avant l'événement de 2007, mais sur les circonstances actuelles qui empêchent de considérer l'installation, *a priori*, comme installation classée pour la protection de l'environnement. Le juge administratif, se basant sur le moment de l'instruction pour apprécier le droit applicable à l'entrepôt, relève qu'il y a un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté en cause. C'est donc une appréciation *in concreto* qu'opère le juge, eu égard à la situation actuelle. Et ce, d'autant plus qu'il relève dans son argumentation sur la condition d'urgence, que la société Y, dont les meubles stockés ont été pris en compte par l'administration dans le cadre de ses calculs portant sur les seuils de la rubrique 1510, a fait l'objet d'une liquidation. Par sa démarche même, il s'inscrit là, non pas hors du temps, mais dans le temps, soumis aux circonstances changeantes. Il vient confronter le droit au fait par son pouvoir même d'appréciation qui fait de lui une entité dans le

temps. Il va apprécier le droit applicable compte tenu des faits présents, et non de la situation passée.

C'est cette hybridation du contrôle du juge qui va caractériser la nature de son contrôle qui se veut concret et circonstancié. C'est sur cette base qu'il va pouvoir greffer l'appréciation objective et globale des intérêts en présence pour considérer si les conditions requises pour prononcer la suspension d'un acte sont réunies.

II.- Une appréciation objective et globale des intérêts en présence dans un contexte d'atteinte à l'environnement

Dans son appréciation de l'urgence, le juge administratif vient considérer les intérêts du requérant, et les opposer à ceux de l'autorité qui a pris l'acte administratif pour une appréciation objective et globale des intérêts en présence. Ce qui implique une caractérisation suffisante des intérêts en présence (A). C'est ainsi que ce jugement nous donne par ailleurs une information sur le degré de caractérisation en matière d'intérêt public de protection de l'environnement (B).

A.- Une appréciation objective impliquant une caractérisation des intérêts

Si le juge administratif prend soin de relever concrètement l'ensemble des conséquences ayant attrait à la situation fragile dans laquelle se trouve la société X, il note que « *le motif d'intérêt général invoqué par le préfet est insuffisamment caractérisé* ». Ce dernier, en effet, ne faisait qu'énoncer l'intérêt général s'attachant « *à la remise en état d'un site présentant depuis cinq ans un danger important pour l'environnement* », et ce, en raison de la nature même de l'entrepôt comme installation classée. Or, l'obligation du requérant de caractériser suffisamment l'urgence⁶ vaut également pour l'autre partie. C'est une exigence essentielle pour la démarche du juge administratif en matière de référé suspension. Pour que sa démarche soit objective, et par là globale, le juge doit opérer une confrontation des intérêts en présence pour la caractérisation de l'urgence⁷. Or, pour que le juge puisse accomplir son office, il faut que les parties précisent au mieux l'atteinte aux intérêts qu'elles défendent. Cette démarche active permet une justification effective des atteintes potentielles aux

⁶ Par exemple, l'urgence à suspendre une décision modifiant l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament n'a pas été suffisamment caractérisée pour des requérants qui s'étaient bornés à faire valoir des risques de confusion et de banalisation du traitement en cause. Voir CE, sect., 12 oct. 2001, *Sté produits Roche*, req. n° 237376.

⁷ Le juge du référé détermine l'urgence à suspendre la décision litigieuse par une mise en balance des intérêts en présence. Voir CE, sect., 28 févr. 2001, *Préfet Alpes-Maritimes, Sté Sud-Est assainissement*, *op. cit.*

intérêts, permettant au juge d'établir une appréciation correcte de la situation. Il met en balance les intérêts privés potentiellement lésés ainsi que « *les préoccupations d'intérêt général qui motivent la décision administrative, dont la suspension est demandée, ce qui peut l'amener, à titre exceptionnel, et même lorsque, du point de vue du requérant, la condition d'urgence est remplie, à ne pas ordonner la suspension demandée* »⁸. L'objectivité du contrôle du juge passe donc par une proportionnalité, même si l'appréciation n'est pas « *systématique et dépend des situations* »⁹. Il est par ailleurs aisé, ici, de faire le lien entre conditions d'urgence et de doute sérieux quant à la légalité de l'acte exigée en matière de référé suspension. En effet, le juge administratif va considérer en aval de son raisonnement qu'il y a un doute sérieux quant à la légalité de l'acte, et ce du fait que le seuil permettant la qualification d'installation classée n'est pas atteint. Le moment de l'instance ne permet pas d'atteindre ce seuil. L'impact sur l'environnement étant moindre, cela permet de renforcer l'insuffisance caractérisée des motifs invoqués par le préfet, de manière indirecte. Le juge administratif reconnaît ainsi que les conditions pour le référé suspension sont réunies.

Toutefois, ce jugement apporte une précision sur le lien entre procédure d'urgence et installations classées qui implique une caractérisation renforcée de l'atteinte à l'intérêt général.

B.- Un intérêt environnemental impliquant une caractérisation renforcée de l'atteinte

Cette ordonnance apporte une précision sur la substance même de l'atteinte à l'environnement comme caractérisation de l'urgence en matière de référé suspension. Le statut juridique d'ICPE implique par définition qu'il y ait un risque d'atteinte à l'environnement¹⁰. Sous cette qualification se cache même une présomption d'atteinte à l'environnement, dans une certaine mesure. Le risque pesant sur l'environnement est acceptable à condition que le seuil d'anormalité du trouble écologique¹¹ ne soit pas atteint. « *La fixation unilatérale d'un seuil de nuisance au-delà duquel la détérioration de l'environnement est*

⁸ TA de Cergy-Pontoise, 15 novembre 2006, req. n°0609753, n°0609750, n°0609334, n° 0609560, n° 0609337. Voir sur ces affaires B. LAPOUILLE, « L'intérêt général face à l'urgence de suspendre une décision », *Dalloz actualité*, 5 décembre 2006.

⁹ B. CAVIGLIOLI, « Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », *AJDA* 2003, p. 642.

¹⁰ L'article L511-1 du code de l'environnement définit les installations classées pour la protection de l'environnement comme « *les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, (...) 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* ».

¹¹ E. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, Paris, LexisNexis, 2011, p. 212. Le trouble écologique est défini comme « *le dysfonctionnement qui perturbe l'ordre, qui crée du désordre, voire qui engendre du chaos* ».

jugée inacceptable par la puissance publique est le premier principe directeur de l'ordre public écologique »¹². Il faut donc démontrer non seulement qu'il y a trouble à l'environnement, mais en plus, que ce trouble soit anormal. Suffisamment en tout cas, pour que soit rejeté le référé suspension en l'espèce. Cela aurait suffi, peut être, à caractériser le caractère urgent de la requête¹³, mais aurait permis, certainement, à ôter tout doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

Si le lien est intime entre les conditions du référé suspension, somme lièvre et tortue, la société X a compris que pour aller, « *rien ne sert de courir, il faut partir à point* »¹⁴. Le temps est à l'action.

¹² F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, 1981, p. 70.

¹³ Et ce, eu égard à la nature du contrôle du juge en matière de référé suspension : la balance des intérêts.

¹⁴ J. de LA FONTAINE, « Le lièvre et la tortue », *in Fables, op. cit.*, p. 98.