



HAL
open science

Tierce opposition et environnement

Tristan Pouthier

► **To cite this version:**

Tristan Pouthier. Tierce opposition et environnement : Note sous Conseil d'État, avis, 29 mai 2015, Association Nonant Environnement, n° 381560 (Lebon). Actualité juridique Droit administratif, 2015, 32, pp.1805-1808. halshs-02220533

HAL Id: halshs-02220533

<https://shs.hal.science/halshs-02220533>

Submitted on 21 Aug 2019

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.

Tierce opposition et environnement

Résumé : Le Conseil d'Etat consacre un usage original de la tierce opposition dans le plein contentieux spécial des installations classées pour la protection de l'environnement. Il admet que des tiers démontrant un simple intérêt à agir peuvent former tierce opposition contre une décision par laquelle le juge des installations classées, après avoir annulé une décision administrative refusant une autorisation d'exploitation, a délivré lui-même ladite autorisation.

Interrogé par la Cour administrative d'appel de Nantes, le Conseil d'Etat a rendu le 29 mai 2015 un avis qui, en consacrant un usage original de la tierce opposition dans le cadre du plein contentieux objectif des installations classées pour la protection de l'environnement, apporte un regard nouveau sur cette voie de recours : alors que la tierce opposition est restée célèbre dans l'histoire du contentieux administratif comme l'instrument qui a révélé la face subjective du recours pour excès de pouvoir, elle subit ici une véritable objectivation de son régime juridique, induite par la logique propre des recours en matière d'environnement.

Par un jugement du 18 février 2011, le tribunal administratif de Caen a annulé, à la demande de la société Guy Dauphin Environnement, un arrêté du 13 février 2010 du préfet de l'Orne refusant d'autoriser cette société à exploiter un centre de stockage et de tri de déchets ; et délivré lui-même ladite autorisation, en renvoyant la société devant le préfet pour la fixation des conditions d'exploitation. L'Association Nonant Environnement a formé contre ce jugement une tierce opposition, qui a été rejetée par une ordonnance du président de la troisième chambre du tribunal administratif de Caen en date du 5 juin 2012. L'association a fait appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Nantes en lui demandant d'annuler l'ordonnance de rejet, de déclarer non avenu le jugement du 18 février 2011, et de rejeter la demande initiale de la société Guy Dauphin Environnement. Par une décision du 27 juin 2014 (n° 12NT02190), la cour administrative d'appel, estimant être confrontée à des questions de droit nouvelles, présentant des difficultés sérieuses et susceptibles de se poser dans de nombreux litiges, a fait usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article L. 113-1 du code de justice administrative et, sursoyant à statuer, a transmis le dossier de l'appel au Conseil d'Etat en soumettant à son examen quatre questions.

Celles-ci se répartissent en une question principale, qui porte sur la recevabilité d'une tierce opposition formée à l'encontre d'un jugement qui autorise l'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement, et trois questions subordonnées : tout d'abord, la réponse à la première question serait-elle différente dans le cas où le juge se serait contenté de délivrer l'autorisation et aurait renvoyé à l'autorité administrative le soin de fixer les conditions d'exploitation ; ensuite, l'exercice de la tierce opposition est-il enfermé dans un délai de recours lorsque l'autorisation délivrée par la décision juridictionnelle a fait l'objet de mesures de publicité appropriées et suffisantes ; enfin, le tiers opposant peut-il invoquer tout moyen, ou uniquement ceux qui sont en rapport direct avec les droits dont il se prévaut ?

Le problème de droit central, celui de la recevabilité de la tierce opposition, est lié à une « situation particulière » selon les termes de la cour administrative d'appel, ou une « configuration particulière » pour reprendre ceux du Conseil d'Etat. Cette situation résulte directement des compétences que se reconnaît traditionnellement le juge administratif dans le cadre du plein contentieux objectif des installations classées – plus précisément, de la possibilité qu'il a de délivrer lui-même une autorisation d'exploitation après avoir annulé le refus d'autorisation opposé par l'autorité administrative (CE 16 octobre 1957, *Min. industrie et commerce c. Sté les Tanneries de la Seine*, n° 9858, Leb. 532). Le Conseil d'Etat reprend sur ce point, dans son avis, le considérant de principe de l'arrêt *Min. environnement c. Société Spechinor* (CE, 15 décembre 1989, n° 70316, Leb. 254) qui synthétise la totalité des pouvoirs que se reconnaît le juge du plein contentieux des installations classées : « Lorsqu'il statue en vertu de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée et, après avoir, si nécessaire, régularisé ou complété la procédure, d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions ».

Le fait pour le juge des installations classées de délivrer lui-même une autorisation d'exploitation engendre une « situation particulière » dans la mesure où la voie du recours en annulation contre ladite autorisation se trouve du même coup fermée aux tiers – car, d'un point de vue formel, l'autorisation ne se trouve plus contenue dans un acte administratif mais bien dans une décision juridictionnelle. Or l'association requérante soutenait devant la cour administrative d'appel qu'elle « aurait eu intérêt à agir si l'autorisation avait été délivrée par le préfet de l'Orne » (CAA Nantes, déc. cit., cons. 6). La voie du recours objectif se trouvant ainsi bouchée, l'association a cherché à emprunter la seule voie de recours restant à sa disposition contre une décision de justice : celle de la tierce opposition. Confrontée au rejet de cette tentative, elle a demandé à la cour administrative d'appel de « se voir reconnaître un droit à former tierce opposition contre le jugement par lequel, après avoir annulé le refus opposé par cette autorité administrative, le tribunal administratif, statuant en plein contentieux a délivré, par cette décision juridictionnelle, cette autorisation » (*idem*). Le Conseil d'Etat décide dans son avis que, dans cette « configuration particulière », l'action des tiers peut bel et bien se déporter depuis la voie du recours objectif de plein contentieux vers la voie de la tierce opposition. Il déclare au surplus que cette solution reste inchangée lorsque le juge des installations classées a renvoyé à l'autorité administrative le soin de fixer les conditions d'exploitation ; que la prescription par le juge de mesures de publicité fait courir un délai de recours pour les tiers ; et que ceux-ci peuvent invoquer tout moyen à l'appui de leur tierce opposition.

Le coeur de l'avis consiste, on le voit, dans la consécration d'une forme originale de tierce opposition dans le domaine du plein contentieux objectif des installations classées pour la protection de l'environnement. Or cet usage spécifique de la tierce opposition s'analyse, précisément, comme une *objectivation*, et ce à double titre : d'une part, par l'altération que subit le régime juridique ordinaire de cette voie de recours (I) ; d'autre part, par la logique intrinsèquement objective qui anime tout recours contentieux en matière d'environnement (II).

I- L'objectivation de la tierce opposition par l'altération de son régime juridique

L'altération que subit le régime juridique de la tierce opposition consiste en une forme d'objectivation de cette voie de recours dont les traits constitutifs classiques sont pourtant éminemment subjectifs : réservée, d'une part, à des tiers qui peuvent prétendre à la qualité de *parties* au procès administratif, elle exige d'autre part que ces tiers fassent valoir l'existence d'un *droit* lésé et non d'un simple *intérêt*. Ces deux aspects se trouvent précisément affectés dans l'usage original de la tierce opposition autorisé par l'avis du Conseil d'Etat.

Remarquons en passant qu'il y a là un intéressant retour des choses pour la tierce opposition. Historiquement, en effet, celle-ci a été le truchement par lequel l'irréductible dimension subjective du recours pour excès de pouvoir s'est trouvée mise au jour : l'arrêt *Boussuge et autres* (CE 29 novembre 1912, n° 45893) a contraint une doctrine réticente à admettre que la distinction du contentieux objectif et du contentieux subjectif n'était pas absolue au point qu'il faille nier l'existence de véritables *parties* dans le procès en excès de pouvoir. La solution précédente *Ville d'Avignon* (CE 8 décembre 1899, Leb. 719), qui avait exclu le recours à la tierce opposition dans le contentieux de l'annulation, avait péché sur ce point par esprit de système, le Conseil d'Etat se trouvant « entraîné par l'idée théorique du caractère objectif du recours pour excès de pouvoir » (M. Hauriou, note sous *Boussuge et autres*, déc. cit., S. 1914.3.33). Or c'est une sorte d'objectivation en retour que subit aujourd'hui la tierce opposition dans le domaine du plein contentieux objectif des installations classées. Cette objectivation apparaît dans l'altération des conditions légales à l'exercice de la tierce opposition, telles que posées par l'article R. 832-1 du code de justice administrative et traditionnellement interprétées par le juge administratif. La condition la plus évidente, qui se trouve manquante en l'espèce, est celle d'un droit lésé par la décision juridictionnelle ; et c'est ce point précis qui a conduit la cour administrative d'appel de Nantes à interroger le Conseil d'Etat quant à la recevabilité de la tierce opposition de l'association requérante. On peut toutefois s'interroger en premier lieu sur l'autre condition légale, rappelée par le Conseil d'Etat, selon laquelle la personne qui forme tierce opposition ne doit avoir été « ni présente ni représentée à l'instance ».

En effet, le juge administratif (et la majeure part de la doctrine à sa suite : v. sur ce point C. Landais et F. Lenica, « Domaine public et tierce opposition », note sous CE Sect., 16 décembre 2005, *Mme Kostiuk et autres*, AJDA 2006.365) tend à interpréter cette seconde condition en un sens déterminé. Pour reprendre une formule d'Olivier Gohin (v. « Tierce opposition » in *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*), le tiers opposant doit être sous peine d'irrecevabilité un « tiers privilégié » qui *aurait dû* être appelé dans l'instance en qualité de partie – la tierce opposition venant réparer sur ce point une erreur du juge. Encore convient-il de distinguer selon la nature de l'acte originellement contesté. La condition du « tiers privilégié » n'a de sens que lorsque l'acte administratif en cause est un acte individuel : c'est le cas par exemple des « contentieux triangulaires » (N. Escaut, concl. sur CE, 2 juillet 2014, *M. Gerin et autres*, n° 366150, BJCL n° 11/14, p. 758) dans lesquels le juge saisi d'un recours formé contre une décision individuelle doit appeler dans l'instance aussi bien l'autorité qui a pris la décision que son bénéficiaire (CE Sect., 3 octobre 2008, *Mme Roche*, n° 291928, Leb.). En revanche, une telle condition ne saurait être exigée lorsqu'est en cause un acte réglementaire, l'identification préalable par le juge de tous les tiers

susceptibles d'invoquer un droit lésé n'étant alors guère possible.

Dans la présente affaire, la décision administrative annulée est bien un acte individuel, plus précisément un refus d'autorisation opposé par le préfet. Or, dès lors que le juge du plein contentieux des installations classées délivre lui-même l'autorisation après avoir annulé la décision de refus, la condition du « tiers privilégié » se trouve par construction ne pas pouvoir être remplie – sauf à ce que le juge appelle dans l'instance *toutes* les personnes intéressées par la décision d'autorisation, ce qui ramène peu ou prou à l'hypothèse de la tierce opposition formée contre une décision d'annulation d'un acte réglementaire. C'est là un premier aspect (certes implicite) de l'objectivation que subit la tierce opposition dans cette configuration particulière : il n'existe pas de lien privilégié entre le tiers opposant – ici, une association locale de défense de l'environnement – et le litige soumis au juge.

Venons-en maintenant à la condition centrale à l'exercice de la tierce opposition, celle du droit lésé. L'avis du Conseil d'Etat touche ici à une question classique dont la solution a déterminé le régime actuel de la tierce opposition : quel périmètre d'ouverture convient-il de donner à cette voie de recours ? L'arrêt *Boussuge* avait consacré sur ce point, selon la formule de Maurice Hauriou, une « solution transactionnelle et équitable » entre deux positions extrêmes (note cit.) : ou bien ouvrir la tierce opposition à tous les intéressés, comme l'avait décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Ville de Cannes* du 28 avril 1882 (Leb. 387), au risque de consacrer une forme d'action populaire contre les décisions du juge de l'annulation – « car il n'y a presque pas d'acte administratif, écrivait Edouard Laferrière, au sort desquels quelque tiers ne puisse se dire intéressé » (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e éd., Paris, Berger-Levrault, 1896, tome 2, p. 565) ; ou bien proscrire tout bonnement la tierce opposition en matière d'excès de pouvoir, comme l'avait fait en 1899 l'arrêt *Ville d'Avignon*, au risque d'aboutir à des situations injustes. L'arrêt *Boussuge* a finalement retenu en 1912 la solution préconisée par Edouard Laferrière (*ibid.*, p. 566), consistant à distinguer entre un simple *intérêt* et un véritable *droit* lésé. Laferrière suggérait tout simplement de s'en tenir à la solution du droit commun, c'est-à-dire celle du code de procédure civile (art. 474), qui disposait qu'une « partie [pouvait] former tierce position à un jugement qui [préjudiciait] à ses droits ». Cependant, tandis que le nouveau code de procédure civile entré en vigueur en 1976 a élargi sur ce point l'ouverture de la tierce opposition, en n'exigeant plus qu'un simple intérêt de la part du tiers opposant, le juge administratif aussi bien que le code de justice administrative entré en vigueur en 2001 (art. R. 832-1) ont maintenu la condition du droit lésé.

Certes, les catégories juridiques du droit et de l'intérêt se trouvent dans un rapport de continuité bien plus que d'opposition, et le juge administratif s'est depuis longtemps émancipé du cadre étroit des droits *acquis* : il a ouvert la tierce opposition à des personnes qui font valoir, selon la formule célèbre du commissaire du gouvernement Rigaud, une simple « vocation légale » à obtenir un droit déterminé, pour peu que rien n'y fasse obstacle (concl. sur CE Ass., *Dame Béry*, 29 oct. 1965, D. 1966.105, et la note de M. Waline, RDP 1966, p. 160). Il n'en reste pas moins que la distinction du droit largement entendu et du simple intérêt à agir subsiste, et que l'on ne voit guère quel « droit » ainsi compris pourrait invoquer un tiers tel qu'un voisin ou une association locale de défense de l'environnement à l'encontre d'une décision d'autorisation d'installation classée. Le Conseil d'Etat a donc dû consacrer une exception à la condition légale d'atteinte à un droit et n'exige plus, dans le

cas d'une tierce opposition formée contre une décision juridictionnelle qui délivre une autorisation d'exploitation, que l'invocation d'un « intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation ».

On peut remarquer par ailleurs que cette double altération que subit le régime juridique de la tierce opposition s'explique en grande partie par le caractère intrinsèquement objectif de tout recours en matière d'environnement.

II- L'objectivation de la tierce opposition par la logique intrinsèque du droit au recours en matière d'environnement

Il n'est pas facile de déterminer avec exactitude la portée que le Conseil d'Etat a souhaité donner à cet usage original de la tierce opposition. On peut constater tout d'abord que sa décision ne découle pas du souci de garantir l'effectivité du droit au recours *en général*, dans toute situation concevable où une autorisation serait légalement délivrée par un juge et non par une autorité administrative. Dit autrement, le Conseil d'Etat n'établit pas dans l'absolu la possibilité pour des tiers de contester par la voie de la tierce opposition une décision prise par un juge-administrateur faisant usage de ses prérogatives de plein contentieux. Il prend soin au contraire de délimiter cet usage de la tierce opposition, en en faisant un strict corollaire du recours que l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement ouvre spécifiquement aux communes et groupements de communes ainsi qu'aux tiers, personnes physiques ou morales, contre les autorisations d'installations classées. Selon le Conseil d'Etat en effet, cette dernière possibilité de recours « implique le droit » pour les personnes mentionnées « d'exercer également un recours lorsque l'autorisation, d'abord refusée par le préfet, est délivrée par le juge administratif du plein contentieux des installations classées ». Il semblerait donc à première vue que l'on ait affaire à un usage de la tierce opposition spécifique au plein contentieux objectif des installations classées, et découlant directement du recours spécialement ouvert aux tiers en ce domaine par le code de l'environnement. Ceci permet au demeurant au Conseil d'Etat d'enfermer cet exercice de la tierce opposition dans le délai prévu pour l'action des tiers par l'article R. 514-3-1 c. env., soit un an à compter de la publication de la décision (ce délai ayant été réduit de quatre à une année par le décret du 30 décembre 2010 portant application de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement et relatif aux délais de recours en matière d'installations classées et d'installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 du Code de l'environnement ; v. Ph. Billet, « La réforme du contentieux des installations classées et des IOTA », JCP A, 2011, 2169).

Cependant, le Conseil d'Etat ne s'en tient pas à ce seul rattachement de la tierce opposition au recours prévu par l'article R. 514-3-1 c. env.. Il justifie plus avant l'exception qu'il s'apprête à établir à la condition du droit lésé au profit du simple intérêt pour agir, en énonçant les finalités que sont la garantie du « caractère effectif du droit au recours des tiers en matière d'environnement » ainsi que la prise en compte « des effets sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement de la décision juridictionnelle délivrant une autorisation d'exploiter ». Deux dimensions nouvelles apparaissent ici, qui sont directement liées au caractère objectif de tout recours juridictionnel en matière d'environnement.

Ainsi tout d'abord de la formule curieusement large du « droit au recours des tiers en matière d'environnement », qui paraît excéder le seul recours spécifiquement ouvert aux tiers dans le domaine des installations classées et renvoie plutôt à la problématique internationale et européenne. On songe notamment au droit à « l'accès à la justice en matière d'environnement » consacré à l'article 9 de la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « Convention d'Aarhus », signée le 25 juin 1998 par les Etats européens et par l'Union européenne. Or l'article 9 al. 2 de cette Convention stipule précisément que l'accès à la justice doit être garanti par les Etats parties aux tiers « ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon, faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition ». C'est bien l'intérêt pour agir qui est considéré par la Convention comme le critère pertinent d'accès à la justice en matière d'environnement, le droit lésé n'apparaissant que comme un *second best*. Cette préférence pour l'intérêt à agir manifeste clairement le caractère intrinsèquement objectif des recours juridictionnels en ce domaine – l'action subjective des tiers étant toujours articulée à la défense objective d'intérêts environnementaux. Remarquons que l'Allemagne a dû modifier sa législation sur ce point précis après avoir été condamnée par la CJUE sur la base de la Convention d'Aarhus intégrée au droit de l'Union (CJUE, 12 mai 2011, aff. C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH*) : sa loi de transposition du 14 décembre 2006 exigeait en effet (conformément à la tradition allemande d'un recours en annulation fondé sur l'atteinte à des droits publics subjectifs) que les associations de protection de l'environnement invoquent sous peine d'irrecevabilité des « dispositions protectrices de l'environnement fondant des droits individuels ». Cette condition ayant été jugée trop restrictive par la CJUE, la référence aux droits individuels a été supprimée par une modification de la loi en date du 8 avril 2013 (sur tous ces points, v. A. Gaillet, « Le droit au recours des associations : l'orientation subjective du procès administratif allemand à l'épreuve du droit européen et conventionnel de l'environnement », *Droit administratif*, octobre 2013, p. 16).

La situation française est différente de ce point de vue, et l'application de la Convention d'Aarhus s'est bien moins fait sentir dans le domaine de l'accès à la justice que dans celui de la participation du public au processus décisionnel. C'est que le droit au recours en matière d'environnement en France, que ce soit le recours des tiers contre les décisions relatives aux installations classées – qui trouve son origine dans le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode – ou le droit au recours des associations de défense de l'environnement – instauré par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature – s'inscrit dans la tradition ancienne d'un contentieux de l'excès de pouvoir centré sur la protection d'intérêts objectifs plutôt que sur la défense des droits des administrés. De même que le recours pour excès de pouvoir a été pensé d'abord comme un moyen de garantie de la légalité de l'action administrative, ce qui supposait une large ouverture du prétoire aux administrés et donc une reconnaissance extensive de l'intérêt pour agir (v. par ex. F. Melleray, « La distinction des contentieux est-elle un archaïsme ? », *JCP A*, 25 juil. 2005, 1296), les recours en matière d'environnement ont été conçus comme des moyens de garantie d'intérêts environnementaux objectifs. Ainsi du recours ouvert et garanti par la loi aux associations de défense de l'environnement (v. M. Despax, « Défense de l'environnement et métamorphose du droit français des associations », *Environmental Policy and Law*, n° 3, 1977, p. 147) : aux termes de l'article L. 142-1 al. 1 c. env., « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de

l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci ». Quoique les associations agréées bénéficient de ce point de vue d'un avantage, l'article L. 142-1 al. 2 leur conférant une « présomption d'intérêt à agir » selon les termes du Conseil d'Etat, l'accès au juge de l'excès de pouvoir reste garanti à toute association justifiant d'un intérêt suffisant pour agir (décision de non-renvoi d'une QPC, CE, 25 juillet 2013, n° 355745).

Mais cette dimension objective est centrale également dans le cas du recours ouvert aux tiers contre les décisions relatives aux installations classées ; et l'on comprend dès lors pourquoi le Conseil d'Etat, reprenant l'article R. 514-3-1 c. env., rattache explicitement ce dernier recours – et l'usage original de la tierce opposition qui en découle – à la nécessité de protéger les intérêts environnementaux énumérés à l'article L. 511-1 c. env. : la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. C'est ainsi une transformation profonde de la tierce opposition qui se trouve induite par l'usage spécial qu'en admet le Conseil d'Etat dans le domaine des installations classées. Par l'effet d'une logique propre aux recours en matière d'environnement, cette voie de recours éminemment subjective se trouve entièrement saisie par la dimension objective du contentieux administratif français.

Tristan Pouthier

Maître de conférences à l'Université Toulouse I Capitole (Institut Maurice Hauriou)