

[Jurisprudence] Les limites de la compétence du juge judiciaire dans le contrôle du fonctionnement des installations régies par le Code de l'environnement

Réf. : Cass. civ. 1, 9 septembre 2020, n° 19-17.271, F-P+B ([N° Lexbase : A54403TN](#))

N4739BY8



par Alice Bouillié, Avocat au barreau de Paris, cabinet Gide Loyrette Nouel, le 07-10-2020

Mots clés : **séparation des pouvoirs - police administrative spéciale de l'eau - station d'épuration**

Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires s'oppose à ce que le juge civil ordonne à l'exploitant d'une station d'épuration des mesures venant contrarier les mesures édictées par l'autorité administrative dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative spéciale de l'eau. Le juge civil des référés ne peut donc se contenter de constater que les effluents de l'installation excèdent certains seuils réglementaires pour prononcer une mesure d'injonction destinée à faire cesser un trouble manifestement illicite sans examiner la question de sa compétence.

Dans un arrêt en date du 9 septembre 2020, la première chambre civile de la Cour de cassation vient une nouvelle fois souligner les limites de la compétence du juge judiciaire pour ordonner des mesures susceptibles de venir faire concurrence aux prescriptions d'exploitation fixées par l'autorité administrative.

En l'espèce, une association de pêcheurs et de protection du milieu aquatique, agréée au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement ([N° Lexbase : L7814IUX](#)), avait constaté que les rejets d'une station d'épuration - soumise à déclaration au titre de la police administrative spéciale de l'eau (C. env., art. L. 214-1 [N° Lexbase : L6343LCW](#) et suivants) - dépassaient certains des seuils d'émission fixés par les prescriptions réglementaires en encadrant l'exploitation.

Ces dépassements avaient été portés à la connaissance du préfet qui édictait un arrêté mettant en demeure la collectivité publique exploitante en titre de la station d'épuration de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les rejets irréguliers dans un délai déterminé. Parallèlement, l'association de pêcheurs et de protection du milieu aquatique saisissait, d'une part, le Procureur de la république, d'autre part, le juge civil.

L'association demandait notamment au tribunal de grande instance de statuer en référé sur le fondement des dispositions des articles 834 ([N° Lexbase : L9136LTK](#)) et 835 ([N° Lexbase : L9135LTI](#)) (anciens articles 808 et 809) du Code de procédure civile en sollicitant la condamnation, d'une part, de la collectivité publique exploitante en titre de la station d'épuration, d'autre part, de la société délégataire du service de traitement des eaux, enfin, d'une entreprise industrielle dont les effluents sont traités par les installations incriminées, à prendre les mesures de nature à faire cesser le trouble manifestement illicite résultant des rejets irréguliers.

Le juge des référés du tribunal de grande instance de Lyon a accueilli cette demande et ordonné à la société délégataire de l'exploitation de la station d'épuration de cesser les rejets d'effluents outrepassant les prescriptions fixées au titre de la police de l'eau, et ce sous astreinte de cent euros par jour de retard.

La société délégataire du service d'assainissement de l'eau a interjeté appel de cette ordonnance. La cour d'appel de Lyon a considéré que la pollution de l'eau constitue un trouble manifestement illicite qu'il appartient au juge des référés de faire cesser, « sans avoir à examiner la question de la compétence en matière de police administrative, et sans qu'un délai supplémentaire puisse être accordé » ; elle a ensuite jugé que les mesures prises par le premier juge étaient « proportionnées au trouble subi et nécessaires pour y mettre fin » et, en conséquence, confirmé la condamnation de l'appelante à mettre en œuvre des actions sous astreinte journalière [1].

La société délégataire de l'exploitation de la station a formé un pourvoi contre cette décision.

Dans son arrêt en date du 9 septembre 2020, la première chambre civile de la Cour de cassation censure l'arrêt de la cour d'appel et renvoie les parties devant la cour autrement composée.

Cet arrêt intervient dans un courant jurisprudentiel désormais bien établi aux termes duquel le juge civil se reconnaît compétent pour ordonner des mesures relatives au fonctionnement d'une activité réglementée par une police administrative, compétence aujourd'hui largement reconnue, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre fin à trouble considéré comme manifestement illicite ou un à trouble anormal de voisinage (I) ; la Cour de cassation, sans remettre directement en question cette jurisprudence vient néanmoins une nouvelle fois rappeler la frontière de la compétence du juge judiciaire lorsque celle-ci vient se heurter au principe de séparation des pouvoirs (II).

I - Un pouvoir étendu d'intervention du juge judiciaire dans le contrôle d'activités encadrées par les dispositions du Code de l'environnement

A - Le préfet est seul compétent, sous le contrôle du juge administratif, pour encadrer et contrôler les activités régies par la loi sur l'eau

Il résulte des dispositions du Code de l'environnement - et plus précisément des articles L. 181-1 (N° Lexbase : L6289LCW), L. 214-1 (N° Lexbase : L6343LCW), L. 511-1 (N° Lexbase : L2871IPZ) et suivants - que les polices administratives spéciales de l'eau, comme des installations classées pour la protection de l'environnement, relèvent de la compétence du préfet.

Les articles L. 181-17 (N° Lexbase : L6305LCI), L. 214-10 (N° Lexbase : L6358LCH) et L. 514-6 (N° Lexbase : L6374LC3) du Code de l'environnement précisent que les décisions prises par le préfet dans le cadre de ses pouvoirs de police peuvent être déferées aux juridictions administratives dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction ouvrant au juge les pouvoirs les plus étendus pour se substituer à l'autorité administrative.

B - La compétence étendue du juge judiciaire pour ordonner toute mesure de nature à faire cesser ou réparer le dommage causé par une activité encadrée par une police administrative spéciale

La compétence exclusive du préfet et du juge administratif pour tout ce qui concerne le fonctionnement des installations régies par le code de l'environnement ne fait toutefois pas obstacle à ce que le juge judiciaire se reconnaisse compétent pour prononcer des mesures destinées à mettre fin aux dommages causés par ces installations et en assurer la réparation.

A cet égard, il convient de rappeler que les titres venant fonder l'exploitation d'une installation entrant dans le champ de la législation des installations classées ou de la loi sur l'eau sont toujours délivrés sous la réserve du droit des tiers.

Le juge judiciaire intervient ainsi en particulier pour prononcer des mesures de réparation d'un trouble considéré comme manifestement illicite au sens des dispositions de l'article 835 (ancien article 809) du Code de procédure civile ou un trouble répondant aux critères jurisprudentiels du trouble anormal de voisinage.

Une limite subsistait néanmoins : Dans une décision datée du 17 octobre 2007, la Cour de cassation avait jugé que les demandes de nature à voir porter une appréciation sur le caractère suffisant des décisions prises par l'autorité administrative pour encadrer le fonctionnement d'une installation classée ou la remise en état du site post exploitation relèvent de la seule compétence du juge administratif ; en conséquence, la Cour a considéré que le juge judiciaire ne pouvait ordonner la suspension sous astreinte de l'exploitation de l'installation concernée, mesure qui constituait une négation pure et simple de l'autorisation délivrée par l'administration [2].

La jurisprudence judiciaire a ensuite pensé pouvoir s'affranchir de ce principe : c'est ainsi que la Cour de cassation a pu juger que le respect des arrêtés préfectoraux encadrant la remise en état d'un site post exploitation pourrait ne pas suffire à satisfaire l'obligation de dépollution incombant au dernier exploitant [3] et a pensé pouvoir les compléter. Bien plus, la Cour de cassation a admis que le juge judiciaire pouvait aller jusqu'à ordonner la fermeture d'une carrière régulièrement exploitée en raison des inconvénients anormaux de voisinage résultant de son exploitation [4]. Dans des circonstances d'espèce très proches, elle a confirmé le bienfondé d'un arrêt d'appel et en ce qu'il ordonnait la cessation de l'utilisation d'un brise-roche pour l'exploitation d'une carrière alors que cette technique d'extraction était autorisée par l'arrêté préfectoral encadrant l'exploitation de l'installation [5]. Pour fonder ses positions la Cour suprême indiquait alors que la Cour d'appel n'outrepasse pas ses pouvoirs « dans la mesure où le moyen invoqué [la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire] ne soutient pas que cette mesure contrarierait les prescriptions de l'administration » [6].

II - La frontière de la compétence du juge judiciaire lorsqu'elle se heurte au principe de séparation des pouvoirs

A - Les difficultés soulevées par la place du juge judiciaire dans la régulation d'activités encadrées aux titre des polices administratives spéciales du Code de l'environnement

L'immixtion du juge judiciaire dans le fonctionnement des activités encadrées par les polices administratives spéciales environnementales place notamment l'exploitant en situation d'insécurité à deux titres :

- un risque de contrariété entre les prescriptions prises par l'autorité administrative et les mesures ordonnées par le juge civil ;
- et une insécurité juridique face à la possibilité de se voir imposer des mesures ou sanctions complémentaires et allant au-delà de celles prescrites par le préfet sous le contrôle du juge administratif.

B - La réaffirmation du principe de limite de principe de la compétence du juge judiciaire

La Cour de cassation vient réitérer la limite de principe de la compétence du juge judiciaire, mais cette limite reste néanmoins floue et l'arrêt du 9 septembre 2020 ne permet pas de clarifier totalement l'insécurité juridique pesant sur l'exploitant d'une installation relevant du champ du code de l'environnement.

Postérieurement à ces décisions précitées de 2013 ou 2014, la Cour de cassation est revenue en partie sur sa position.

L'arrêt du 9 septembre 2020 s'inscrit dans ce courant jurisprudentiel plus récent qui tend à repréciser les limites de la compétence du juge judiciaire et restreindre ainsi à nouveau son pouvoir d'immixtion dans l'exercice d'une police administrative spéciale.

A cet égard, la question de la répartition des compétences entre les ordres de juridictions a naturellement été tranchée par le Tribunal des Conflits qui, notamment dans une décision en date du 13 octobre 2014, a jugé que « les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'une installation classée pour la protection de l'environnement que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cette installation pourrait causer dans l'avenir, à condition que ces mesures ne contrarient pas les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la salubrité publique » [\[7\]](#).

Dans plusieurs arrêts rendus récemment, la Cour de cassation est venue rappeler cette limite posée à la compétence du juge judiciaire par le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire : le juge civil ne peut ordonner des mesures qui viendraient contrarier les prescriptions édictées par l'autorité administrative.

Ce principe a été réaffirmé par la Cour de cassation notamment dans une série d'arrêts rendus en matière de parcs éoliens. Ainsi le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire s'oppose à la compétence du juge judiciaire pour se prononcer sur une demande d'interdiction d'exploiter des éoliennes au motif que leur implantation et leur fonctionnement serait à l'origine de diverses nuisances [\[8\]](#).

L'arrêt rendu le 9 septembre 2020 vient rappeler le même principe, dans une situation d'espèce un peu différente, non seulement parce que l'installation concernée était réglementée au titre de la police administrative spéciale de l'eau, mais également parce que l'exploitant de la station d'épuration était en situation infractionnelle (un dépassement des seuils d'émission) et que le préfet avait fait usage de son pouvoir de sanction, ou à tout le moins avait édicté une mesure de mise en demeure préalable aux sanctions administratives.

La Cour de cassation a jugé que le juge judiciaire ne pouvait prononcer une injonction à l'encontre de l'exploitant - en l'espèce non pas l'exploitant en titre mais le délégataire de l'exploitation de la station d'épuration - sans faire au préalable l'économie de la question de savoir si cette injonction ne venait pas contrarier les prescriptions imposées aux termes de l'arrêté de mise en demeure édicté par le préfet.

Cette décision rappelle ainsi expressément que le juge judiciaire doit examiner les limites de sa compétence au regard des pouvoirs de police administrative spéciale ; la Cour de cassation n'écarte toutefois pas totalement le pouvoir d'injonction du juge judiciaire. En effet, il appartiendra à la juridiction de renvoi de trancher la question de savoir si les mesures imposées à l'exploitant, sous astreinte, pour mettre fin à des rejets constituant un trouble manifestement illicite sont compatibles avec les mesures imposées par ailleurs par les autorités de contrôle.

[\[1\]](#) CA Lyon, 2 avril 2019, n° 18/06516 ([N° Lexbase : A4359Y9C](#)).

[\[2\]](#) Cass. civ. 1, 17 octobre 2007, n° 06-21.054, F-P+B ([N° Lexbase : A8132DYT](#)).

[\[3\]](#) Cass. civ. 3, 11 septembre 2013, n° 12-15.425, FS-D ([N° Lexbase : A1674KLL](#)).

[\[4\]](#) Cass. civ. 3, 14 janvier 2014, n° 13-10.167, F-D ([N° Lexbase : A7867KTK](#)).

[\[5\]](#) Cass. civ. 2, 26 juin 2014, n° 13-14.037 F-D ([N° Lexbase : A1731MSW](#)).

[\[6\]](#) Voir sur ce point Cass. civ. 1, 13 juillet 2004, n° 02-15.176, FS-P ([N° Lexbase : A1018DD3](#)).

[\[7\]](#) T. confl., 13 octobre 2014, n° 3964 ([N° Lexbase : A6722MYM](#)).

[\[8\]](#) Cass. civ. 1, 25 janvier 2017, n° 15-25.526, FS-P+B+I ([N° Lexbase : A8409S9C](#)) ; Cass. civ. 1, 8 novembre 2017, n° 16-22.213, F-D ([N° Lexbase : A8401WYS](#)).