

Tribunal des conflits

N° 3964

EURL Pharmacie Cornuel

Rapp. : S. Canas

Séance du 15 septembre 2014

Lecture du 13 octobre 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

L'EURL Pharmacie Cornuel est propriétaire d'un fonds de commerce. Le quartier dans lequel est située cette pharmacie se trouve dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques, en raison de sa proximité avec une raffinerie exploitée par la société Total Raffinage France. A l'été 2013, la société a été informée par les services de l'Etat que son commerce était exposé à des risques importants (l'exploitation de la raffinerie étant susceptible de produire des effets thermiques, des effets de surpression et des effets toxiques...). Elle a alors assigné la société Total devant le juge des référés du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence : elle entendait, en effet, dans la perspective d'une action en justice dirigée contre Total, qu'une expertise soit diligentée pour mesurer le risque que lui faisait courir l'installation. Le juge des référés a décliné la compétence de la juridiction judiciaire, au motif que l'expertise demandée se rattachait directement aux opérations de préparation, adoption et suivi du plan de prévention des risques technologiques. L'EURL Pharmacie Cornuel s'est retournée vers la juridiction administrative. Le juge des référés du tribunal administratif a rejeté à son tour la demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître, au motif que le litige opposait deux personnes privées. Sans doute ne vous a-t-il pas saisis en prévention d'un conflit négatif car il ignorait si l'ordonnance du juge des référés judiciaires était encore passible d'appel... Quoi qu'il en soit, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé la compétence de la juridiction administrative au prix d'une motivation un peu moins ramassée que celle du tribunal administratif : il s'est fondé sur le fait que l'EURL Pharmacie Cornuel se proposait de rechercher la seule responsabilité de droit commun de la société Total Raffinage France et de demander de remédier aux risques qu'elle estimait encourir par des travaux à la charge exclusive de cette société. Et il vous a saisis, lui, sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Selon une jurisprudence parfaitement établie, lorsqu'une demande ne tend qu'à voir ordonner une mesure d'instruction avant tout procès et avant même que puisse être déterminée la compétence sur le fond du litige, mais que celui-ci est de nature à relever, fût-ce pour partie, de la compétence des juridictions de l'ordre auquel il appartient, le juge des référés se trouve valablement saisi de cette demande. (TC, 17 octobre 1988, SA Entreprise Niay, p. 494 ; pour une illustration récente : TC, 7 juillet 2014, Mme Aderschlag c/ Centre hospitalier "Côte de Lumière, n° 3951, à publier au recueil). A contrario, il en va autrement lorsqu'est demandé au juge des référés d'ordonner une mesure d'instruction portant, à titre exclusif, sur

un litige dont la connaissance au fond n'appartient manifestement pas à son ordre de juridiction (TC, 5 juillet 1999, Préfet de la Marne et M. et Mme Martens c/ Commune de Saint-Martin d'Ablois et Compagnie GAN, n° 3154 ; TC, 23 octobre 2000, Société Capraro et S.M.A.B.T.P., Consorts Gendrot-Exiga c/ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) du Lot, n° 3220).

Le juge administratif est compétent pour connaître d'un litige si celui-ci porte sur les conditions d'élaboration ou sur la mise en œuvre du plan de prévention des risques technologiques, lorsque la responsabilité de l'Etat est recherchée de ce chef.

Il l'est également si est en cause la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement : une personne privée peut se prévaloir, à l'appui de conclusions indemnitaires, de l'illégalité de l'autorisation d'exploiter une installation, de l'insuffisance de ses prescriptions ou encore de la carence des services de l'Etat à faire assurer le respect de la réglementation applicable (qu'il s'agisse du cas où l'exploitant ne respecte pas les prescriptions de l'autorisation qui lui a été délivrée ou du cas où l'exploitation a lieu sans l'autorisation requise ; cf. par exemple CE, 15 février 1974, Arnaud, p. 115 ; CE, 6 juin 1984, Artaud, n° 43525, T.).

La compétence du juge administratif peut encore résulter de ce que l'immeuble a la qualité d'ouvrage public.

En revanche, le fait qu'une activité soit soumise à la législation sur les installations classées n'exclut pas la compétence du juge judiciaire pour connaître d'actions dirigées contre l'exploitant par un tiers, invoquant la responsabilité de droit commun selon les règles du code civil (et notamment l'article 1384).

L'article L. 514-19 du code de l'environnement dispose d'ailleurs que les autorisations sont accordées sous réserve des droits des tiers et vous avez, de longue date, jugé que « *les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages et intérêts à allouer aux tiers lésés par le fonctionnement d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cet établissement pourrait causer dans l'avenir, à condition que ces mesures ne contrarient point les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques* » (TC, 23 mai 1927, Crts Neveux et Kohler c/ Sté métallurgique de Knutange, p. 589).

La jurisprudence de la Cour de cassation est venue préciser l'étendue des pouvoirs du juge judiciaire. Il peut ainsi condamner l'exploitant à indemniser les troubles anormaux de voisinage (cf. par exemple Civ. 1^{ère}, 15 mai 2001, n° 99-20339, Bull. civ. I, p. 89 : « *la compétence exclusive du préfet en matière d'installation classée ne fait pas obstacle à la mise en jeu de la responsabilité de l'exploitant pour trouble de voisinage devant le juge judiciaire* ».). Il peut ordonner sous astreinte la suspension d'une installation régulièrement autorisée afin de supprimer les nuisances résultant de son exploitation, « *dès lors qu'il n'est pas soutenu que cette mesure contrarierait les prescriptions de l'administration* » (Civ. 1^{ère}, 13 juill. 2004, Bull. civ. I, p. 174). Il peut imposer le respect des prescriptions dont est assorti l'arrêté. Mais sa compétence s'arrête au point où la demande dont il est saisi le conduirait à interférer avec la police spéciale des installations classées.

En l'espèce, la demande d'expertise se situe dans la seule perspective de l'indemnisation ou de la cessation de troubles de voisinage et/ou de la réparation de fautes commises par la société. La responsabilité de l'Etat n'est pas recherchée. Il n'est pas demandé au juge de s'immiscer dans la police spéciale des installations classées. Le juge judiciaire est donc, a priori, compétent.

Vous avez d'ailleurs récemment consacré une ligne de partage analogue, à propos d'une autre police spéciale, la police des communications électroniques (cf. TC, 14 mai 2012, M. Pierre Brillaxis et autres c/Sté Orange France et autres, n° 3844).

A ce stade, deux solutions sont envisageables

Soit vous appréciez le litige potentiel tel qu'il s'est, en quelque sorte, cristallisé au moment de la saisine du juge. En ce cas, il n'appartient manifestement pas au juge administratif d'en connaître. La seule circonstance que, le cas échéant, le juge du fond soit ultérieurement appelé à poser une question préjudicielle au juge administratif, circonstance au demeurant purement éventuelle, ne suffit pas à invalider ce constat.

Soit vous prenez en compte le fait que le litige est susceptible d'évoluer, notamment si l'EURL s'avisait de mettre en cause la responsabilité de l'Etat du fait de l'illégalité des prescriptions de l'autorisation d'exploiter la raffinerie ou de celle des mesures prises au titre du plan de prévention des risques technologiques. Et, en ce cas, vous admettez que les deux ordres de juridiction étaient compétents pour statuer sur la demande d'expertise.

La seconde option, qui a certes le mérite de la souplesse, nous paraît remettre en cause l'équilibre de la jurisprudence *Entreprise Niay*, qui repose sur l'appréciation d'un litige certes encore virtuel, mais tel que l'ont dessiné les écritures du requérant.

Nous vous invitons donc à juger que le juge judiciaire des référés était, ici, seul compétent.

Vous déclarerez donc nulle et non avenue l'ordonnance rendue par le président du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence ainsi que la procédure suivie devant la juridiction administrative, à l'exception de l'ordonnance rendue par le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille.

Tel est le sens de nos conclusions.