



HAL
open science

Les pouvoirs du juge des installations classées en matière de régularisation des vices de procédure

Tristan Pouthier

► **To cite this version:**

Tristan Pouthier. Les pouvoirs du juge des installations classées en matière de régularisation des vices de procédure. *Actualité juridique Droit administratif*, 2015, 02. halshs-02220403

HAL Id: halshs-02220403

<https://shs.hal.science/halshs-02220403v1>

Submitted on 22 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.

Les pouvoirs du juge du plein contentieux des installations classées en matière de régularisation des vices de procédure

Conseil d'État, 22 septembre 2014, SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889 (Lebon T.)

Essentiel : Le Conseil d'État considère que le juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est compétent pour examiner un moyen tiré de ce qu'un vice de procédure a été régularisé postérieurement à la décision d'autorisation litigieuse. Il établit cependant, pour juger du caractère régularisable ou non d'un vice de procédure, des critères problématiques.

Les procédures administratives constituent à l'heure actuelle un sujet d'intérêt majeur, comme l'indique le fait qu'elles aient été choisies en 2014 comme thème de la manifestation annuelle de l'Association française pour la recherche en droit administratif. Il y a trois ans, le Conseil d'État établissait dans un arrêt fameux les critères permettant au juge de l'excès de pouvoir de juger si un « vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable » était « de nature à entacher d'illégalité la décision prise » (CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033, Lebon). C'était alors le point de vue de l'action administrative qui dominait, et l'arrêt *Danthony* devait permettre au juge, confronté à la multiplication et à la complexification des procédures, de ne pas « saper l'efficacité de l'action administrative en imposant une sorte de fétichisme de la forme », de « rompre avec la fatalité du vice de procédure générateur d'annulations systématiques » (J.-M. Sauvé, intervention lors du colloque « Consulter autrement, participer effectivement » organisé par le Conseil d'État le 20 janvier 2012). Mais la lourdeur des procédures n'est pas seulement porteuse de paralysie administrative : elle affecte également les administrés qui, après s'être conformés aux procédures qui encadrent les demandes d'autorisation d'occupation du sol, pâtissent parfois d'annulations contentieuses qui retardent leurs projets à l'excès pour des questions de pure forme. L'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* du 22 septembre 2014 signale à cet égard l'effort fait par le juge administratif pour remédier aux excès du formalisme procédural, dans le cadre cette fois de son office de plein contentieux spécial des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Le syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (SIETOM) de Tournan-en-Brie rassemble 41 communes de Seine-et-Marne. Il a été autorisé en 1968 à exploiter une usine de compostage des ordures ménagères résiduelles. Envisageant de moderniser son usine, il a déposé à cette fin deux demandes distinctes, conformément à la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE : une demande d'autorisation déposée auprès de la préfecture de Seine-et-Marne le 20 avril 2005, et une demande de permis de construire auprès de la mairie d'Ozoir-la-Ferrière (sur le territoire de laquelle se trouve l'usine) le 5 mai 2005. En outre, suivant la règle de coordination des procédures posée par le 1° de l'article R. 512-4 du code de l'environnement, le SIETOM a justifié du dépôt de sa demande de permis de construire auprès de la préfecture dans le cadre de sa demande d'autorisation. Les deux demandes ont par la suite connu un sort différent : alors que le permis de construire a été refusé par un arrêté du maire d'Ozoir-la-Ferrière en date du 27 janvier 2006, un arrêté préfectoral du 9 juin 2008 a autorisé l'opération de modernisation de l'usine. Cette dernière décision a été déférée au tribunal administratif de Melun par l'association Rassemblement ouvert pour la mobilisation des énergies à Ozoir, ainsi que par la commune d'Ozoir-la-Ferrière. Par un jugement en date du 8 décembre 2011, le tribunal administratif de Melun a annulé l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne par deux motifs : d'une part, le permis ayant été refusé par le maire avant que n'intervienne la décision d'autorisation du préfet, le juge a considéré que l'obligation de justification de dépôt d'une demande de permis de construire dans le cadre de la demande d'autorisation ne pouvait être regardée comme satisfaite ; d'autre part, il a jugé que le contenu de l'étude d'impact était insuffisant au regard des exigences de l'article R. 512-8 du code de l'environnement relatives

aux prévisions de remise en état du site après exploitation. La cour administrative d'appel de Paris a confirmé ce jugement par un arrêt en date du 7 février 2013 en retenant les deux motifs d'annulation. Le SIETOM s'est pourvu en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'État.

Celui-ci rejette les deux motifs d'annulation retenus par la cour administrative d'appel de Paris, et juge au surplus que l'un des moyens écartés par cette dernière était opérant. S'agissant en premier lieu de l'obligation de justification de dépôt d'une demande de permis de construire, le Conseil d'État décide, en se fondant sur le principe d'indépendance des législations, que « la circonstance que le permis de construire sollicité a finalement été refusé, retiré ou annulé est par elle-même sans incidence sur la régularité du dossier de demande d'autorisation de l'installation classée comme sur la légalité de cette autorisation », et censure l'arrêt de la cour administrative d'appel pour erreur de droit. En second lieu, le Conseil d'État décèle une autre erreur de droit dans le rejet pour inopérance du moyen tiré de ce que l'irrégularité invoquée avait été en tout état de cause régularisée : en effet, à la suite d'une nouvelle demande de permis de construire présentée le 29 septembre 2008 (soit postérieurement à la décision préfectorale d'autorisation du 9 juin 2008), un permis de construire avait été délivré le 27 novembre 2009. Le Conseil d'État estime que la cour était tenue d'examiner un tel moyen au titre de son office de juge du plein contentieux des installations classées. Enfin, le Conseil d'État juge que la cour administrative d'appel a dénaturé les pièces du dossier en estimant que l'étude d'impact ne satisfaisait pas aux exigences de l'article R. 512-8 du code de l'environnement.

En censurant ainsi la cour administrative d'appel sur la question de l'opérance du moyen tiré de la régularisation *ex post* d'un vice de procédure, le Conseil d'État dessine un tableau précis des compétences du juge de plein contentieux, aussi bien en matière de règles de procédure que de règles de fond (I). On peut cependant se demander si, dans son effort louable pour remédier aux annulations contentieuses de pure forme, le juge administratif n'applique pas des critères mal adaptés à la spécificité des règles de coordination des procédures (II).

I- Nature des règles et pouvoirs de plein contentieux : le chassé-croisé de l'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*

Le Conseil d'État met fin par le présent arrêt à deux incertitudes : après avoir réglé la question rémanente de la nature des règles de composition d'un dossier de demande d'autorisation, il affirme explicitement que l'office de plein contentieux ne se limite pas aux règles de fond, mais s'étend aux règles de procédure.

A- L'affirmation de la nature procédurale des règles de composition du dossier de demande d'autorisation

L'incertitude quant à la nature des règles de composition du dossier de demande d'autorisation est née de la tendance récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, à ranger ces règles dans la catégorie des règles de fond. Cette tendance a pu être observée lorsqu'étaient en jeu des questions de recevabilité de moyens, suivant la jurisprudence *Intercopie* du 20 février 1953 (CE, sect., n° 9772, Lebon 88) : alors qu'aucun moyen nouveau se rattachant à une irrégularité formelle n'est admise par le juge de l'excès de pouvoir au-delà du délai de recours contre la décision attaquée, les moyens nouveaux relevant de règles de fond peuvent être produits par le requérant à tout stade de la procédure (v. sur ce point les conclusions de Rony Abraham sur CE, 22 juin 1990, *Akepeu*, n° 90163, Lebon T.). Constatant que le juge de l'excès de pouvoir avait ainsi tendance, en matière de permis de construire, à considérer les règles de composition du dossier comme des règles de fond (v. par ex. CE, 9 décembre 1992, *Mlle Richert*, n° 90058, Lebon T. ; 21 juillet 2006, *M. Marincovic*, n° 278085, inédit ; 7 avril 2011, *Jehl*, n° 330306, Lebon T.), des rapporteurs publics du Conseil d'État ont envisagé de transposer cette

solution dans le domaine du plein contentieux des installations classées : Mattias Guyomar, d'abord, dans ses conclusions sous l'arrêt *Société normande de nettoyage* (CE, 31 mars 2008, n° 285690, Lebon T.), puis à sa suite Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur l'arrêt *Société ARF* (CE, 15 mai 2013, n° 353010, Lebon T., concl. X. de Lesquen, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, 2013).

Il est apparu cependant que cette transposition posait plus de problèmes qu'elle n'en résolvait. On pouvait certes considérer que l'assimilation des règles de composition du dossier à des règles de fond offrait au juge du plein contentieux des installations classées une souplesse bienvenue pour éviter des annulations purement formelles. Alors, en effet, que le juge applique strictement dans ce domaine les règles de procédure en vigueur à la date de la décision administrative attaquée (CE, 17 novembre 1999, *Société Sud Loire Automobile*, n° 188753, inédit), il applique à l'inverse les règles de fond qui sont en vigueur à la date où il rend sa propre décision, ce qui lui permet notamment de prendre en compte l'évolution de la situation de fait des exploitants (CE, 6 février 1981, *Dugenest*, n° 3539 ; 9 décembre 1988, *Epoux Bataille*, n° 66464, Lebon T.). C'est ce que le Conseil d'Etat rappelle synthétiquement dans le présent arrêt : « Il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce. » Cependant, l'assimilation pure et simple des règles de composition du dossier à des règles de fond ne laisse pas d'être périlleuse, ce qui a conduit le rapporteur public Xavier de Lesquen, dans la présente affaire, à proposer d'y renoncer une bonne fois pour toutes. En premier lieu, une telle assimilation est évidemment contre-intuitive : on conçoit mal à première vue que des règles de composition d'un dossier de demande d'autorisation puissent constituer des règles de fond, à moins d'une assimilation porteuse de confusion entre la procédure et la substance du droit, entre la forme et le fond. En second lieu, comme l'a remarqué à plusieurs reprises Xavier de Lesquen (v. ses conclusions sur l'arrêt *Société ARF* préc., et ses conclusions sur le présent arrêt), le juge de l'excès de pouvoir a limité, en matière de permis de construire, une semblable assimilation des règles de composition du dossier à des règles de fond, aux cas où s'appliquait la jurisprudence *Intercopie*. Lorsqu'en revanche une telle qualification ne commandait pas la recevabilité d'un moyen, le juge de l'excès de pouvoir en revenait à considérer les questions de composition du dossier comme des moyens de légalité externe (CE, 19 février 1982, *Association de sauvegarde de la dune de Toulhars*, Lebon T. 684 ; 18 juin 1996, *Association des commerçants et artisans de Frontignan et Mme Anglade*, Lebon T. 767).

L'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* met donc fin à une incertitude et retient la solution la plus intuitive : « Les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée », affirme le Conseil d'Etat, « relèvent des règles de procédure », ce qui implique que le juge apprécie le respect de ces obligations « au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation ». On pourrait considérer, dès lors, que le juge de plein contentieux des installations classées a limité ses propres pouvoirs, en soumettant les moyens relatifs à la composition du dossier à une stricte application des règles de procédure en vigueur à la date où la décision administrative a été prise. La portée de la décision est, en réalité, toute autre : c'est à ce stade que s'opère le chassé-croisé décisif de l'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*.

B- L'affirmation des pouvoirs du juge de plein contentieux à l'égard des règles de procédure

Dans un premier mouvement, le juge de plein contentieux a soustrait les règles de composition du dossier au domaine des règles de fond, dans lequel ses pouvoirs sont traditionnellement bien assurés, et rattaché ces mêmes règles au domaine des règles de procédure, dans lequel l'étendue

exacte de ses pouvoirs demeurait jusqu'à présent incertaine. Puis dans un second mouvement, le juge affirme sans détour qu'il dispose, en matière de règles de procédure, de pouvoirs de plein contentieux analogues à ceux qui sont les siens en matière de règles de fond. Cette affaire permet ainsi au juge, en faisant basculer les règles de composition du dossier depuis le domaine des règles de fond vers celui des règles de procédure, de déclarer et d'exposer sa propre compétence de plein contentieux en matière de règles de procédure. On constate alors que l'office du juge de plein contentieux n'est pas divisible en fonction de la nature des règles qu'il doit appliquer : pour reprendre les termes du rapporteur public, le juge du plein contentieux n'est pas, à l'égard des règles de procédure, un simple « juge de la légalité externe de l'autorisation à l'identique d'un juge de l'excès de pouvoir » ; il « peut tirer la conséquence de la régularisation de vices régularisables » (préc.). Pour autant, la présente affaire permet au Conseil d'État de tracer les limites à l'intérieur desquelles s'exerce le pouvoir du juge. D'une part, il systématise les cas dans lesquels le juge de plein contentieux *ne peut pas* admettre une régularisation des vices de procédure opérée postérieurement à la décision litigieuse. D'autre part, il limite précisément, en l'espèce, le pouvoir du juge à la prise en compte d'une régularisation qui est le fait du pétitionnaire lui-même : le juge ne se voit pas reconnaître un pouvoir autonome de régularisation des vices de procédure. Nous traiterons ces deux points dans l'ordre.

Il convient de prêter attention aux différentes étapes qui composent ici un considérant de principe fort dense. En effet, après avoir rangé les règles de composition du dossier parmi les règles de procédure, le Conseil d'État n'affirme pas *directement* sa compétence pour admettre, au titre du plein contentieux des installations classées, une régularisation *ex post* des vices de procédure. Il intercale entre ces deux moments la reprise d'une solution antérieure (qui, bien que rendue en matière d'installations classées, n'excédait pas les compétences d'un juge de l'excès de pouvoir) : il s'agit de la jurisprudence *Société ARF* (préc.) touchant aux critères du caractère substantiel des « inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant [le dossier de demande d'autorisation] ».

Ce sont les conclusions du rapporteur public qui permettent de comprendre pleinement la portée de cette insertion, au sein du considérant de principe, de la solution concernant les irrégularités substantielles. Il s'agit en réalité de faire produire des effets à une décision vieille de vingt-cinq ans qui, quoiqu'elle ait reconnu en son principe un pouvoir de régularisation des vices de procédure au profit du juge du plein contentieux des installations classées, est restée sans postérité : l'arrêt *Ministre de l'environnement c. Société Spechinor* du 15 décembre 1989 (CE, sect., n° 70316, Lebon). Dans cette décision, le Conseil d'État affirmait que le juge des installations classées avait « le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative [avait] 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 desdites conditions ». « Il faut reconnaître », précise Xavier de Lesquen dans ses conclusions, « que cette faculté est demeurée largement théorique : nous n'en avons pas vu la mise en œuvre dans votre jurisprudence ».

Le moyen trouvé par le Conseil d'État pour faire finalement produire des effets à l'arrêt *Ministre de l'intérieur c. Société Spechinor* a été de systématiser les cas dans lesquels le juge du plein contentieux des installations classées ne pouvait pas prendre en compte une régularisation *ex post* des vices de procédure. La décision *Spechinor* avait déjà admis implicitement que le pouvoir du juge était limité à cet égard, en ce qu'il ne pouvait régulariser les vices de procédure d'une étude d'impact qui étaient susceptibles d'avoir affecté l'enquête publique, en privant le public de certaines informations. Mais cette décision n'énonçait pas explicitement le principe d'une telle limitation. Or, vingt-cinq ans plus tard, le juge administratif dispose d'une solution systématique quant aux critères du caractère substantiel des vices entachant un dossier de demande d'autorisation, celle de l'arrêt *Société ARF* du 15 mai 2013 (préc.).

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État reprend ici cette solution : elle lui permet de faire le pont entre la reconnaissance du caractère procédural des règles de composition du dossier de demande d'autorisation, et l'affirmation de la compétence de plein contentieux du juge des installations classées en matière de règles de procédure. L'arrêt *Société ARF* avait lui-même opéré une extension de la jurisprudence *Société Ocréal* (CE, 14 octobre 2011, n° 323257, Lebon T.) qui, suivant l'avis du rapporteur public Mattias Guyomar (v. ses conclusions, *BJCL* n° 12/11), avait systématisé et fixé les critères du caractère substantiel des vices entachant une étude d'impact. L'arrêt *Société ARF* consistait ainsi en une extension à la totalité du dossier de demande d'autorisation des critères dégagés par l'arrêt *Société Ocréal* pour la seule étude d'impact, extension réalisée cette fois sur le conseil du rapporteur public Xavier de Lesquen (v. ses conclusions, préc.). L'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* se contente ici de répéter la formule de l'arrêt *Société ARF* d'après laquelle « les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant ce dossier ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ». C'est ainsi dans la continuité de cette jurisprudence que le Conseil d'État affirme la compétence du juge du plein contentieux des installations classées pour « prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées », ajoutant qu'une telle régularisation ne peut être prise en compte que sous réserve que les irrégularités « n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ».

La décision *Spechinor* de 1989 trouve par là, désormais, le moyen de s'appliquer ; encore le Conseil d'État ne lui fait-il produire d'effets qu'à l'intérieur de certaines limites. Comme nous l'avons vu, la décision *Spechinor* affirmait sans détour que le juge de plein contentieux disposait d'une compétence autonome pour « régulariser et compléter la procédure » afin « d'accorder lui-même l'autorisation ». Le Conseil d'État se garde d'aller aussi loin dans la présente affaire. Quoique l'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* soit peut-être porteur à terme d'un déploiement de la totalité des pouvoirs reconnus au juge par la décision *Spechinor*, il limite pour l'instant les possibilités du juge de plein contentieux à la prise en compte d'une régularisation opérée par le pétitionnaire lui-même. Il n'y a donc pas de plein pouvoir de substitution du juge à l'administration en matière de règles de procédure.

En fin de compte, cet arrêt donne l'occasion au Conseil d'État de tracer un tableau complet des compétences du juge du plein contentieux des installations classées. Bien que celui-ci continue d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation « au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation », il est compétent par ailleurs pour admettre la régularisation *ex post* des irrégularités affectant la composition du dossier, sous réserve que ces irrégularités n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information de la population.

II- Un affaiblissement problématique des règles de coordination des procédures

La solution adoptée ici par le Conseil d'État permet certes d'éviter une annulation qui serait, en l'espèce, purement formelle : la règle de coordination entre la procédure de demande de permis de construire et la procédure de demande d'autorisation, dont la violation fonderait l'annulation, serait pourtant inopérante dans le cadre d'une nouvelle demande d'autorisation dès lors qu'un permis aurait déjà été accordé. On se défend avec peine cependant de l'impression que l'arrêt *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, bien qu'il témoigne de l'effort du Conseil d'État pour enfermer dans de certaines limites le pouvoir du juge du plein contentieux des installations classées à l'égard des règles de procédure, fragilise pourtant à l'excès les règles de coordination des procédures telles que celle qui est ici en cause.

A- La confirmation de l'arrêt *Société ARF* : un mélange des genres ?

On voit mal à vrai dire ce qu'une règle qui prescrit l'adjonction d'un justificatif de dépôt d'une demande de permis de construire au dossier de demande d'autorisation (art. R. 512-4 C. env.) pourrait avoir comme rapport avec l'information du public sur le projet d'installation. Cela n'a pourtant pas empêché le juge, dans des affaires précédentes, de considérer qu'une telle règle constituait une formalité à caractère substantiel dont l'absence avait pour effet d'entraîner l'annulation de la décision d'autorisation du préfet (CE 2 mars 1983, *Groupement agricole foncier Le Rocher de Métri*, n° 21608, Lebon ; CAA Bordeaux, 27 juin 2002, *Commune de Manses*, n° 99BX02689), cela à la différence du délai de 10 jours prévu par le code de l'environnement pour accomplir ladite formalité, délai que le juge a neutralisé (CE 18 décembre 1996, *SA Omya, Ministre chargé de l'industrie*, n° 156270, Lebon 497). C'est que l'articulation formelle rigoureuse entre la procédure d'autorisation des installations classées et la procédure d'obtention du permis de construire relève d'une « logique de coordination soutenue » entre la législation sur les installations classées et la législation d'urbanisme, dont les premiers éléments remontent à une loi du 20 avril 1932, et qui n'a fait que se renforcer depuis (v. J.-P. Bovin, *Les installations classées. Traité pratique de droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, 2003, p. 91). Autrement dit, une telle règle de coordination de procédures relève d'une logique propre vis-à-vis de laquelle les critères de substantialité des vices de procédure dégagés par le Conseil d'État apparaissent peu adaptés.

On peut suggérer que le problème que pose à ce point de vue le présent arrêt apparaissait déjà dans la solution *Société ARF* du 15 mai 2013. Celle-ci, rappelons-le, a consisté à étendre à la totalité du dossier de demande d'autorisation les critères d'appréciation du caractère substantiel des vices de procédure, des critères qui, dans l'arrêt *Société Ocréal* du 14 octobre 2011, avaient été fixés pour la seule étude d'impact. Or une telle extension, croyons-nous, n'était pas opportune, parce qu'elle a opéré une sorte de mélange des genres. Les critères du caractère substantiel des vices entachant une étude d'impact ne pouvaient, sans perdre leur signification réelle, être étendus à la totalité des règles de composition du dossier de demande d'autorisation.

Il convient, pour mettre ce point en lumière, de se reporter aux conclusions du rapporteur public Mattias Guyomar sur l'arrêt *Société Ocréal*. On constate que le rapporteur public a utilisé, pour fixer les critères des irrégularités substantielles, un raisonnement finaliste qui découlait entièrement de la triple fonction qui est celle d'une étude d'impact (instrument de conception et de prévision des effets du projet pour le maître d'ouvrage, outil d'information pour le public, moyen de contrôle scientifique des objectifs du projet pour l'administration) : « Le caractère substantiel des lacunes d'une étude d'impact, soulignait Mattias Guyomar, doit être apprécié au regard de la finalité qu'elle poursuit. » La jurisprudence des irrégularités substantielles tenait ainsi à l'origine à la nature propre de l'étude d'impact, celle d'un instrument technique remplissant des fonctions déterminées. Il est manifeste que l'obligation d'adjonction d'un justificatif de demande de permis de construire à la demande d'autorisation pour une installation classée est d'une toute autre nature : il s'agit d'une règle de coordination des procédures, dont il est facile de faire bon marché dès lors qu'on lui applique des critères (l'exigence d'information complète du public) qui sont sans rapport avec sa fonction propre (une coordination serrée entre la police des installations classées et le droit de l'urbanisme). Remarquons à ce propos que la décision *Société SPECHINOR* du 15 décembre 1989, dont le présent arrêt réactive les virtualités, portait elle-même sur une étude d'impact.

Les critères d'appréciation du caractère substantiel des irrégularités, établis par l'arrêt *Société Ocréal* d'après les fonctions propres de l'étude d'impact, ne pouvaient donc être étendus sans dommage à la totalité des règles de composition du dossier de demande d'autorisation. Les règles de coordination des procédures telles que celle prescrivant le dépôt du justificatif de demande de permis de construire se trouvent singulièrement fragilisées par l'application de critères qui sont inadaptés pour apprécier leur importance réelle. Il ne s'agit pas ici d'absolutiser les règles de

coordination des procédures ; mais de faire valoir que la jurisprudence des irrégularités substantielles est mal adaptée, en son état actuel, à ce type de règles. On le constatera à plus forte raison en rapprochant l'affaiblissement des règles de coordination des procédures de la forte réaffirmation, par le même arrêt *SIETOM de Tournan-en-Brie*, du principe d'indépendance des législations.

B- Indépendance des législations et coordination des procédures : la symétrie brisée

Le principe jurisprudentiel d'indépendance des législations, qui veut qu'une autorisation accordée ou un refus opposé au titre d'une législation A ne vaille pas autorisation ou refus au titre d'une législation B, s'est révélé d'une remarquable résilience à travers tous les efforts qui ont été produits par le législateur pour en limiter les effets paradoxaux aux yeux des administrés – dont les projets de construction peuvent se trouver à la fois autorisés et refusés au titre de différentes polices de l'usage du sol. C'est ainsi que, « pour gommer les principaux effets négatifs de l'indépendance des législations, le législateur a surtout œuvré en fusionnant, intégrant ou coordonnant les procédures d'urbanisme et celles qui concernent les législations extérieures au code de l'urbanisme » (Y. Jégouzo, « Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », *AJDA* 2007, p. 249, à propos de l'ordonnance n° 2006-1527 du 8 décembre 2005 et du décret n° 2007-16 du 5 janvier 2007). Le juge administratif, pour sa part, rappelle et applique imperturbablement le principe d'indépendance des législations, comme il le fait en l'espèce. On peut alors supposer que le noyau de ce principe est destiné à demeurer intangible, en tant qu'il répond à des exigences qui ne sauraient être négligées sans de graves conséquences : exigences de simplicité et de sécurité dans l'instruction des autorisations, de prévention des annulations en cascade, et de respect de la répartition des conséquences entre les autorités décentralisées et les services de l'État (v. Y. Jégouzo, préc.).

Ainsi, les articulations établies par la loi entre les diverses procédures d'autorisation sont le principal moyen qui permet de prévenir les possibles effets négatifs de l'indépendance des législations, sans pour autant porter atteinte à l'essence d'un principe dont la force de résistance révèle l'importance des intérêts qu'il préserve. La coordination des procédures apparaît comme le versant positif du principe purement négatif qu'est l'indépendance des législations : elle remplit une fonction minimale d'information à destination des diverses administrations impliquées, et non pas du public. Nul doute que le législateur puisse choisir à sa guise d'aller plus loin, de passer de la simple coordination qui existe par exemple entre le droit de l'urbanisme et la police des ICPE, à des formes plus poussées d'intégration, voire à une fusion des procédures (le rapporteur public remarquait en la présente affaire qu'une autorisation unique était actuellement expérimentée en matière d'installations classées, au titre de l'ordonnance n° 2014-335 du 20 mars 2014 et du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014). Mais, tant que des procédures distinctes existent, les formes d'articulation qui sont prévues entre elles jouent un rôle important en tant que versant positif de l'indépendance des législations, et l'on peut donc s'inquiéter que le juge du plein contentieux des installations classées se reconnaisse compétent en principe pour briser une telle symétrie, en validant des régularisations opérées postérieurement à l'instruction des autorisations.

Tristan Pouthier

Maître de conférences en droit public à l'université Toulouse I - Capitole