

N° 367889

Syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (SIETOM) de la région de Tournan-en-Brie

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 1^{er} septembre 2014

Lecture du 22 septembre 2014

CONCLUSIONS

Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Se pose de façon récurrente la question de savoir si les règles fixant la composition d'une demande soumise à l'administration sont à classer parmi celles de procédure ou de fond ? Portant sur une décision soumise à une juridiction de plein contentieux, et précisément au plein contentieux spécial des installations classées, la présente affaire va vous permettre d'apporter une clarification attendue sur cette question et, d'une façon plus générale, sur les pouvoirs du juge.

II. Les faits sont les suivants.

Le syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (SIETOM) de la région de Tournan-en-Brie a été autorisé en 1968 à exploiter une usine de traitement des ordures ménagères par compostage sur le territoire de la commune d'Ozoir-la-Ferrière (Seine-et-Marne). Des modifications apportées à l'exploitation ont ensuite été autorisées par deux nouvelles autorisations en 1974 et 1990.

Une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter a été déposée le 20 avril 2005 pour une extension de l'exploitation et ce n'est que le 9 juin 2008, soit trois ans plus tard, que le préfet l'a accordée.

Cet arrêté a été attaqué devant le tribunal administratif de Melun par la commune, dont le maire avait entre-temps refusé de délivrer le permis de construire pour la composante immobilière du projet. Le tribunal a fait droit à la demande de la commune, annulant donc l'autorisation préfectorale du 9 juin 2008. Saisie par le syndicat mixte exploitant, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé le jugement en retenant deux motifs d'annulation tirés de la composition du dossier de demande : l'un est relatif à l'absence de la justification prévue par le 1^o de l'article R. 512-4 du code de l'environnement du dépôt de la demande de permis de construire, l'autre de l'insuffisance de l'étude d'impact prévue par le 4^o de l'article R. 512-6. C'est l'arrêt du 7 février 2013 attaqué devant vous.

III. Il est d'abord soutenu que la cour a commis une erreur de droit dans l'application de l'article R. 512-4 en jugeant d'une part que l'exigence qu'il comporte n'avait pas été satisfaite et d'autre part qu'elle ne pouvait être régularisée, alors même qu'un permis de construire a finalement été délivré en 2009.

La cour s'est inspirée de votre décision Société normande de nettoyage du 31 mars 2008 (n° 285690, aux T.) portant sur les mêmes dispositions, dont il faut dire qu'elle est d'une lecture malaisée.

La décision précise d'abord que c'est à la date de la décision attaquée que doit être apprécié le respect de la règle, bien que l'article R. 512-4 prévoit expressément que la demande d'autorisation d'une installation classée doit être accompagnée, dans les dix jours suivant sa présentation, de la justification du dépôt d'une demande de permis de construire, lorsque ce dernier est nécessaire. Vous neutralisez ainsi le délai de 10 jours, non substantiel donc (ce qu'avait déjà jugé votre décision du 18 décembre 1996, S.A. Omya et autre, n° 156270, p. 497), et, en vous rapportant à la date de l'autorisation, vous semblez traiter la disposition en cause comme une règle de procédure. Mais vous jugez ensuite que la circonstance que le dossier de demande d'autorisation aurait été complété ultérieurement par une nouvelle demande de permis, postérieure à la décision administrative et justifiée devant le juge du fond, est sans incidence sur le sort du litige relatif à l'autorisation.

Solution incompatible avec votre jurisprudence s'il s'agissait d'une règle de fond, dont le respect s'apprécie à la date à laquelle le juge statue. Et solution sévère s'il s'agit d'une règle de procédure car l'annulation est alors purement formelle. L'administration, ressaisie d'une demande, ne pourra que constater que la règle, dont l'objet est d'assurer la coordination des procédures d'instruction du permis de construire et de l'autorisation d'exploiter, et qui ne s'applique que si un permis de construire est nécessaire, est devenue inopérante puisque le permis a été délivré.

Solution par ailleurs peu compatible avec l'étendue des pouvoirs accordés au juge du plein contentieux des installations classées. Situation qui justifie donc que l'on se penche un instant sur la nature de la règle et sur les pouvoirs du juge.

IV. Trois séries de conséquences se déduisent de la nature des règles en cause :

1. Le droit applicable d'abord : sont applicables au litige les règles de fond en vigueur à la date à laquelle le juge statue (voyez 6 février 1981, D..., n° 3539, au Rec. p. 829 ; 25 janvier 1967, société Massilia, aux T. p. 825 ; 9 décembre 1988, Epoux B..., n° 66464, aux T.) tandis que le respect des règles de procédure est apprécié au regard de celles en vigueur à la date de l'autorisation (17 novembre 1999, Société Sud Loire Automobile, n° 188753, inédite ; Association Aquitaine Alternatives et autres du 15 octobre 1990, n° 67279, inédite).

2. Le régime de l'autorisation ensuite, qui est de nature mixte.

L'application de la règle de fond à la date à laquelle le juge statue emporte une conséquence majeure : l'appréciation du bien-fondé de l'autorisation est évolutive au fil du temps, au regard des circonstances de droit et de fait de l'instant.

En revanche, sa régularité est fixée à la date à laquelle elle est prise. Le respect des règles de procédure étant apprécié au regard des situations de droit et de fait à la date de l'autorisation (voyez votre décision du 10 janvier 2011, Association oiseaux nature, association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions, 317076, aux T., qui invite explicitement le juge à se placer à la date de la décision litigieuse), elle n'est plus susceptible d'être remise en cause plus tard.

3. Vient enfin l'office du juge.

Le juge du plein contentieux est certainement un juge de la « légalité de la situation de l'installation » au regard des règles de fond. Du fait de ses pouvoirs de juge-administrateur, il peut adapter l'autorisation à des circonstances de droit ou de fait nouvelles, soit pour alourdir les prescriptions s'imposant à l'exploitant, soit pour les alléger. Ces pouvoirs peuvent ainsi lui permettre de constater la régularisation d'une autorisation au regard des règles de fond (voyez 13 juillet 2006, Société Lahaye, 285736, 6/1 SSR, inédite, pour la justification de la capacité technique de l'exploitant).

Mais la situation est plus complexe pour les règles de procédure : n'est-il, à leur égard, qu'un simple juge de la régularité de l'autorisation, au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été accordée, le ramenant au statut de juge de la légalité externe de l'autorisation à l'identique d'un juge de l'excès de pouvoir ?

V. Nous ne le pensons pas :

1. Comme l'illustre votre décision de section Ministre de l'environnement c/ Société SPECHINOR, du 15 décembre 1989, 70316, A, qui fait référence sur ce point, le juge conserve son pouvoir de substitution à l'administration. En sa qualité d'autorité investie du pouvoir de décision, il peut alors prendre en compte la circonstance que certaines irrégularités ont été régularisées à la date à laquelle il statue. Ce pouvoir n'est pas général : le juge-administrateur étant tenu de respecter les mêmes règles et procédures que l'administration (voyez 7 mai 1969, Min. de l'industrie c/ S..., n° 73879, au Rec. p. 224), il ne peut surmonter des vices non régularisables, au premier rang desquels figurent ceux affectant la consultation du public. C'est ce que juge en creux la décision de section SPECHINOR, s'agissant des insuffisances de l'étude d'impact¹. Il s'en déduit qu'il peut tirer les conséquences de la régularisation de vices régularisables, par exemple l'omission d'une consultation, même si, il faut le reconnaître, cette faculté est demeurée largement théorique : nous n'en avons pas vu la mise en œuvre dans votre jurisprudence.

2. Sur un plan plus général, ce serait adopter une conception restrictive des pouvoirs du juge de plein contentieux que d'interdire la régularisation des règles de procédure, et paradoxale au regard des pouvoirs consentis au juge de l'excès de pouvoir dans le domaine particulier de l'urbanisme. Vous avez en effet admis la régularisation des règles de procédures, par la délivrance d'un permis modificatif (c'est votre décision du 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers, 238315, B). Le juge n'en reste ainsi pas au constat de l'irrégularité du permis initial. Et

¹ Sur ce point, voir 9 décembre 1988, Entreprise de dragage et de travaux publics, 76493, au Rec. p. 434, qui juge qu'aucune information délivrée après clôture de l'enquête ne peut permettre de pallier l'insuffisance de l'étude d'impact.

le parallèle s'impose d'autant plus qu'a été lancée l'expérimentation de l'autorisation unique au regard de ces deux régimes de police².

3. Il ne s'agit certes pas d'aller aussi loin que dans le plein contentieux de l'aide sociale, pour lequel vous avez jugé que les moyens tirés des vices de régularité de la décision déterminant les droits d'une personne à l'allocation de revenu minimum d'insertion sont inopérants, le juge ne s'intéressant qu'aux droits de l'intéressé à la date de sa décision. C'est ce que vous avez jugé par votre décision de section Mme L... épouse B... du 27 juillet 2012, n° 347114, au Rec. Mais il ne s'agit pas non plus d'en rester aux pouvoirs restreints que cette même décision attribue au juge du plein contentieux lorsqu'il annule la décision ordonnant la récupération de l'allocation.

Le juge du plein contentieux des installations classées dispose donc de pouvoirs qui se situe à mi-chemin de ces solutions. Nous vous proposons de clairement préciser qu'il est le juge de la légalité de la situation de l'exploitant, appréciée à la date à laquelle il statue, avec deux particularités : la conformité de l'autorisation aux règles de procédure en vigueur à la date à laquelle elle a été prise clôt le débat de sa régularité, le cas échéant au bénéfice de votre jurisprudence Société Ocréal du 14 octobre 2011 (n° 323257, B³) qui permet de neutraliser les irrégularités non substantielles ; sa non-conformité à ces règles est susceptible d'être régularisée à la date à laquelle le juge statue, si une telle régularisation est possible et notamment si elle ne méconnaît pas le droit à l'information et à la participation du public.

VI. Il convient maintenant d'appliquer ces principes au cas d'espèce, ce qui oblige tout d'abord à préciser la nature de la règle de composition du dossier.

Votre jurisprudence est hésitante sur ce point. Il est possible de considérer qu'une règle qui prévoit que le dossier de demande doit comporter tel document ou telle information participe à la procédure de demande : elle précède l'instruction qui conduit à la décision administrative. A l'inverse, on peut estimer que la composition du dossier, indissociable de l'appréciation que porte l'administration, est assimilable à une règle de fond.

C'est surtout devant le juge de l'excès de pouvoir que la question s'est posée, le plus souvent parce que la réponse apportée déterminait la recevabilité d'un moyen en application de votre jurisprudence Intercopie (20 février 1953, au Rec. p. 88). Mais la solution a des conséquences sur les pouvoirs du juge : s'il s'agit d'une règle de procédure, le juge recherchera si elle a été formellement satisfaite à la date à laquelle l'autorité administrative a pris sa décision⁴. S'il s'agit d'une règle de fond, le juge a plus de latitude. Comme le relevait Rony Abraham dans ses conclusions sur la décision du 22 juin 1990, A... (90163, Tp 559, rendue sur

² Voir l'ordonnance n° 2014-335 du 20 mars 2014 et le décret 2014-450 du 2 mai 2014.

³ Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir 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.

⁴ Comme le relevait Rony Abraham dans ses conclusions sur la décision du 22 juin 1990, Akepeu, « le caractère incomplet du dossier présenté fait obligation à l'autorité administrative de rejeter la demande, et l'intéressé ne peut pas pallier les carences de son dossier administratif en fournissant au juge les pièces manquantes (...) il s'agit des pièces en l'absence desquelles le dossier étant incomplet, l'administration n'aurait pu faire droit à la demande sans entacher sa décision d'un vice de légalité externe », à supposer évidemment que le vice en cause ait un caractère substantiel.

une dispense de service national), « c'est au contraire un principe très général du recours pour excès de pouvoir que le requérant peut produire devant le juge, et même pour la première fois en appel, tout document justificatif de nature à établir le bien fondé de ses prétentions, alors même que l'administration n'en aurait pas eu connaissance quand elle a décidé ».

Bien que cette décision Akepeu, faisant suite à une décision Mme P... du 30 avril 1982 (20570, aux T. p. 874, pour un permis de construire), classe sans ambiguïté les règles de composition du dossier parmi celles de procédure⁵, la tendance plus récente de votre jurisprudence est de les ranger dans les règles de fond. Voyez pour le permis de construire, et à chaque fois pour l'application de la jurisprudence Intercopie : 9 décembre 1992, Mlle R..., 90058, B, T. p. 1259, fichée sur ce point, solution reprises depuis par exemple par la décision du 21 juillet 2006, M. M..., 278085, C et 7 avril 2011, J..., 330306, B.

La solution est cependant si peu intuitive que l'on retrouve fréquemment la réponse à des moyens de composition du dossier sous l'intertitre « légalité externe », dans des circonstances où cette classification est cependant sans influence sur la solution adoptée : voyez par exemple 19 février 1982, Association de sauvegarde de la dune de Toulhars, T. p. 684 ; 28 juin 1996, Association des commerçants et artisans de Frontignan et Mme A..., n° 160667, T. p. 767.

La jurisprudence n'est pas mieux fixée en plein contentieux.

Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'affaire Société normande de nettoyage proposait le classement dans les règles de fond, se conformant ainsi à ce qui lui paraissait être la jurisprudence dominante en excès de pouvoir. Mais votre dernière décision rendue sur la question, Société ARF du 15 mai 2013, 353010, aux tables sur un autre point, se place explicitement sur le terrain de la règle de procédure⁶.

VII. Il nous paraît pour notre part, après des hésitations⁷, que la thèse de la règle de procédure a de forts arguments :

1. Lorsque, au-delà de l'application de la jurisprudence Intercopie, il s'est agi de déterminer les pouvoirs du juge, vous avez penché pour la solution de la règle de procédure.

2. Votre décision Mme P... de 1982, fichée sur ce point, juge que l'absence d'un élément du dossier ne conduit pas à l'illégalité de la décision s'il est établi qu'elle a été dépourvue d'influence sur l'appréciation de l'autorité administrative. Or nous ne connaissons pas une règle de fond, par nature substantielle, dont vous ayez neutralisé la méconnaissance.

3. Nous nous demandons si votre décision Mlle R...(n° 90058), seule fichée dans le sens des règles de fond, ne résulte pas d'une assimilation de la règle de composition du dossier à la règle de fond qui lui est associée. Cette assimilation est aisée lorsque la seconde se déduit de la première, du fait de dispositions législatives ou réglementaire rédigées dans un format « 2 en 1 ». Il en est ainsi de la disposition ici en cause : en disposant que « Lorsque l'implantation d'une

⁵ La décision Mme P... juge ainsi que le permis de construire est intervenu sur une procédure irrégulière.

⁶ Il est jugé que le vice tiré du caractère incomplet du dossier se rattache à la régularité de la procédure, ce qui imposait aux juges du fond de se placer dans le cadre de votre jurisprudence Océral.

⁷ Cf. nos conclusions sur l'affaire ARF.

installation nécessite l'obtention d'un permis de construire, la demande d'autorisation doit être accompagnée ou complétée (...) par la justification du dépôt de la demande de permis de construire », l'auteur du texte pose une règle de fond : l'autorisation ne peut être accordée s'il n'est établi que le permis de construire a été demandé ; et une règle de procédure : justification de la demande de permis doit être jointe au dossier. Or si la première est objective, le dépôt pouvant être justifié devant le juge, la seconde est purement formelle.

Finalement, il nous paraît plus exact et plus rigoureux de considérer que les règles de composition du dossier sont de nature procédurale. Elles sont d'ailleurs la manifestation visible et souvent critiquée de la dérive bureaucratique, l'administration exigeant un nombre toujours plus important de pièces pour couvrir sa décision ou prévenir des abus. Cette pratique est conjoncturelle : l'administration peut se fier, sauf preuve contraire, aux déclarations du demandeur. Elle peut aussi mettre en œuvre des procédures de simplification administrative, archiver le profil du demandeur ou rechercher les informations nécessaires par interrogation de bases de données. On voit donc bien que la règle de composition du dossier est relative à un niveau d'exigence et d'organisation de l'administration, ce qui est tout le contraire d'une règle de fond.

VIII. Nous pouvons en revenir au litige.

Une première branche du moyen d'erreur de droit tient au respect, à la date de délivrance de l'autorisation, du 1° de l'article R. 512-4 du code de l'environnement.

Vous avez jugé, par votre décision Société normande de nettoyage, que si la demande de permis de construire dont le demandeur avait initialement justifié a, en raison de son caractère incomplet, été classée sans suite avant l'intervention de la décision ICPE, la cour a pu en déduire sans erreur de droit que la règle de composition du dossier a été méconnue.

- vous pouvez considérer que vous avez ainsi entendu adopter une approche concrète de la règle de coordination : il appartient au préfet de vérifier, avant d'accorder l'autorisation d'exploiter, qu'il existe bien une demande en cours de permis de construire, si celui-ci est nécessaire. Que cette dernière ait été classée sans suite ou qu'elle ait été irrévocablement rejetée, comme c'est le cas dans la présente affaire et comme l'a relevé la cour, vous pourriez alors estimer que c'est sans erreur de droit que les juges du fond en déduisent que la règle de coordination a été méconnue.

- mais vous pouvez limiter la portée de la solution Société normande de nettoyage au seul cas de la demande de permis de construire incomplète, en considérant que la solution est justifiée par le fait que l'administration n'a en réalité jamais été saisie d'une véritable demande. Il s'en déduirait, *a contrario*, que dès lors que tel a été le cas, la règle de coordination doit être considérée comme ayant été satisfaite quel que soit le sort de la demande.

C'est finalement cette dernière solution que nous vous proposons car elle a le mérite de la simplicité. La première a par ailleurs pour inconvénient majeure de faire dépendre la procédure ICPE du sort de la demande de permis : ainsi, si un refus de permis est opposé en cours de procédure de demande d'autorisation d'exploiter, l'autorisation ICPE devrait être refusée faute de nouvelle demande de permis. Et le préfet serait acculé à opposer un refus si sa décision doit intervenir dans un délai fixé, ce qui est le cas pour le régime de l'enregistrement (cf.

article R512-46-18) qui comporte la même règle de coordination (cf. article R512-46-6). Au delà des complications et délais qu'impose une conception trop stricte de cette règle, son application peut donc conduire à affecter le principe d'indépendance des législations. Vous pourrez donc juger qu'en se fondant sur la circonstance que la demande de permis de construire du 4 mai 2005, dont l'exploitant avait justifié du dépôt, avait été rejetée à la date à laquelle le préfet a statué sur la demande d'autorisation au titre des installations classées, la cour a commis une erreur de droit.

Et il sera nécessaire de censurer également la seconde partie de son raisonnement, la cour ayant écarté le moyen subsidiaire du SIETOM tiré de ce que le vice allégué avait été régularisé, un permis de construire ayant été finalement délivré le 27 novembre 2009. La cour a méconnu son office en le regardant comme inopérant.

X. Vous devrez ensuite vous prononcer sur le second motif retenu par la cour, également attaqué devant vous.

Il porte cette fois sur le contenu de l'étude d'impact, qui en vertu du I. de l'article R. 512-8 du code de l'environnement, en vigueur à la date de l'autorisation, doit présenter (5°) les conditions de remise en état du site après exploitation. La cour a estimé qu'eu égard à la nature de l'activité en cause, les diverses mentions de l'étude d'impact, qu'elle qualifie de succinctes et peu détaillées et dont elle relève qu'elles sont dépourvues de toute évaluation financière, ne répondent pas à ces exigences.

Il est d'abord soutenu que la cour a commis une erreur de droit en ne prenant pas en considération l'ensemble des autres éléments décrits dans l'étude : état initial, analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents, mesures compensatoires envisagées, en méconnaissance de l'article R. 512-8 qui dispose que le contenu de l'étude doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1.

Mais la cour a pris le soin de porter son appréciation « eu égard à la nature de l'activité en cause », et vous ne pourrez donc critiquer son raisonnement sur ce point.

Nous relevons en revanche que la cour n'a pas pris le soin de rechercher si les manquements reprochés étaient substantiels, au sens de votre jurisprudence Ocréal, mais ce point n'est pas discuté.

Son appréciation, bien que souveraine, est en revanche contestée.

Elle est sans aucun doute sévère : l'étude d'impact précise que l'installation n'a pas vocation à accueillir ou stocker des déchets d'amiante ou d'autres déchets dangereux. Elle indique que le SIETOM prendra en charge le démantèlement du site et sa remise en état, en veillant à ce que les déchets ou produits subsistants soient valorisés ou traités conformément à la réglementation en vigueur. Elle précise l'origine et la nature des déchets à traiter, en fin d'exploitation, y compris ceux issus de la démolition de l'installation, en indiquant qu'ils seront valorisés ou acheminés vers des centres de traitement ou d'enfouissement. Elle comporte enfin l'engagement de procéder aux replantations nécessaires suivant la destination des terrains dans l'avenir, afin que le site puisse être exploité pour tout autre type d'activité.

Ni les dispositions de l'article R. 512-8 ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'imposent que l'étude d'impact fasse apparaître une évaluation financière des mesures envisagées pour la remise en état du site.

Dès lors, la dénaturation nous paraît établie, au vu des exigences pesant sur l'exploitant, qui doivent demeurer réalistes (voyez pour une illustration votre décision Société Nord Broyage du 30 janvier 2013, 347347, B).

Vous pourrez finalement annuler l'arrêt attaqué et renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris. Vous ne pourrez faire droit aux conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par le SIETOM requérant, qui ne sont dirigées contre aucune des parties à l'instance, ni à celle de la commune. Tel est le sens de nos conclusions.