UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

Université Paul Verlaine - Metz

Faculté de droit, économie et administration

Ecole Doctorale SJPEG

LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL DES INSTALLATIONS CLASSEES

Thèse pour le doctorat en sciences juridiques
Spécialité : Droit des contentieux

Présentée et soutenue publiquement par :

Serge Rock MOUKOKO

Le 24 juin 2009 à 9h00

Composition du jury

Directeur de thèse

Monsieur Philippe BILLET, Professeur à l'Université de Bourgogne, Président de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE)

Rapporteurs

Monsieur Michel PRIEUR, Professeur émérite de l'Université de Limoges, Doyen honoraire de la Faculté de droit de Limoges, Directeur scientifique du **Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme** (**CRIDEAU)**

Monsieur Materne STAUB, Professeur à l'Université de Strasbourg III

Suffragants

Monsieur Daniel GILTAR, Conseiller d'Etat, Président de la cour administrative d'appel de Nancy

Monsieur Pierre TIFINE, Professeur à l'Université Paul Verlaine - Metz

L’Université de Metz n’entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

THESE

LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL DES INSTALLATIONS CLASSEES

« Tout système qu’on ne réforme pas se dégrade avec le temps », Crozier (M.) : On ne change pas la société par décret, Paris, Grasset et Fasquelle, 1979, p.89.

« Toute tentative de changement est un acte grave qui requiert une connaissance profonde des ajustements actuels et de leur évolution, ainsi qu’une appréciation raisonnable des conséquences et des risques possibles », Crozier (M.) : On ne change pas la société par décret, Paris, Grasset et Fasquelle, 1979, p.66.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude tout particulièrement à mon directeur de recherche Monsieur le Professeur Philippe Billet qui, outre sa disponibilité et son écoute attentive, m'a également permis par ses conseils, ses réflexions et ses suggestions très avertis de mener à son terme cette thèse.

Je tiens également à remercier les membres du jury de lire cette thèse et de participer à sa soutenance.

Toute ma gratitude va, enfin, à ma famille et à mes amis qui m'ont soutenu tout au long de mes recherches: Elisabeth N'sona, Grace Moukoko, Elisa Moukoko--Besson, Ervin Moukoko--Prudhon, Michel Moukoko, Valérie Moukoko, Elie Michel Moukoko, Prisca Kimia, Carinne Besson, Marlène Prudhon, Thomas Andrieu, Armel Bakala, Jean-Paul Makhokho, Jean N'Kouka, Yvonne Nzelé, Alphonsine N'Kouka, Pulchérie N'Kouka, Blanche Mayembo, Ange Bango, Rodrigue Goma, Pascal Kimbangui, Liévin Prudhon, Annie Vial, Saturnin Boukaka, Sylvain Besson, Estelle Besson, Rudy Besson, Annie Fauriel, Nadia Fauriel, Emma Besson, Carinne Nodin, Paul Vialatte (Président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon), Vincent-Marie Picard (Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon), Corinne Marlière, Ida-Rose Moubéri, Franck Auray, Firmin Auray, Sévérine Prudhon, Emma Auray, Maurice Bouclon, Pétral Baganina, Géraud Bakala, G. Guylaine Moukoko, Joséphine Moukoko, Marie Moukoko, Jessica Henriot, Christian Kibakala, Gabriel Mavanga, Noel Mouyingou, Jean-Claude Mbouaka, Dieudonné Mbouaka, Serge Yamba, Barthélémy Mahoungou, Pascal Bassadila, Benoît Nkala, Aurigène Moutété, Véronique Planet, Placide Moudoudou, Maixent Binengo.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

Al.	Alinéa
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJPI	Actualité juridique
Ass.	Arrêt de l'Assemblée du Conseil d'Etat
Ass. nat.	Assemblée nationale
BDEI	Bulletin de droit de l'environnement industriel
BJDU	Bulletin juridique du droit de l'urbanisme
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile
Cass. 1re ch. civ.	Cour de cassation, première chambre civile
Cass. 2e ch. civ.	Cour de cassation, deuxième chambre civile
C.A.A.	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Chron.	Chronique
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Com.EDH	Commission européenne des droits de l'homme
Concl.	Conclusions
D.	Recueil Dalloz
D. P.	Dalloz périodique
Doct.	Doctrine
Dr. ad.	Revue du administratif
Dr. env.	Revue de l'environnement
Dr. fisc.	Revue de droit fiscal
Doc. fr.	La Documentation française
Ed.	Edition

EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
Envir.	Revue Environnement
Fasc.	Fascicule
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. pal.	Gazette du palais
GDCC	Grandes décisions du Conseil constitutionnel
JCP G	Juris-classeur périodique (La Semaine juridique), édition Générale
JCP N	Juris-classeur périodique (La Semaine juridique), édition Notariale
JCP A	Juris-classeur périodique (La Semaine juridique) Administrations et collectivités territoriales
JO	Journal officiel de la République française)
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JO AN CR	Journal officiel Assemblée nationale compte rendu
JO Sénat CR	Journal officiel Sénat compte rendu intégral compte intégral
Jurisp. des cons. de préfecture	jurisprudence des conseils de préfecture
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches
N°	Numéro
Obs.	Observations
Op. cit.	opus citatum (précité)
P.	Page
Pan. dr. adm.	Panorama de droit administratif
PUF	Presses universitaires de France
Rec.CE	Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'Etat, du Tribunal des conflits, des cour administratives d'appel et des jugements des tribunaux administratifs

Rec.CEDH	Recueil des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
Rec.CJCE	Recueil des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes
RJC	Recueil de jurisprudence constitutionnelle
Rec.CC	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rec. Tab.	Recueil Table Lebon
Rééd.	Réédition
RDI	Revue de droit immobilier
RDP	Revue du droit public et de science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RJC	Recueil de jurisprudence constitutionnelle
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJF	Revue de jurisprudence fiscale
RPDA	Revue pratique d'administration
RTDC	Revue trimestrielle de droit civil
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
Rev. gén. d'ad.	Revue générale d'administration
R. P. D. A.	Revue pratique de droit administratif
S.	Recueil Sirey
Req.	Requête
Rev.	Revue
Rev. adm.	Revue administrative
T.	Tome
T.A.	Tribunal administratif

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE : L'ORIGINALITE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL DES INSTALLATIONS CLASSEES

TITRE I : L'ORIGINALITE DES CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTIEUX

CHAPITRE I : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET DES PERSONNES POUVANT AGIR DEVANT LE JUGE

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES TENANT AUX DELAIS DE RECOURS CONTENTIEUX

TITRE II : L'ORIGINALITE DES POUVOIRS DU JUGE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL

CHAPITRE I : LES POUVOIRS EN MATIERE D'APPRECIATION DANS LE TEMPS DE LA LEGALITE DES DECISIONS ATTAQUEES

CHAPITRE II : LES POUVOIRS INSTITUANT LE JUGE EN VERITABLE ADMINISTRATEUR

SECONDE PARTIE : LA POSSIBLE ABSORPTION DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE CONTENTIEUX DE L'EXCES DE POUVOIR

TITRE I : LA REMISE EN CAUSE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR L'EVOLUTION DU DROIT PUBLIC

CHAPITRE I : LE POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTIEUX

TITRE II : LA REMISE EN CAUSE POSSIBLE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE JEU DU PROCES EQUITABLE

CHAPITRE I : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

CHAPITRE II : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU DROIT A UN TRIBUNAL

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

En l'absence de définition légale du contentieux administratif[1], Laferrière proposait de le définir comme « l'ensemble des réclamations fondées sur un droit ou sur la loi, et qui ont pour objet, soit un acte de puissance publique émané de l'autorité administrative, soit un acte de gestion des services publics déféré à la juridiction administrative par des dispositions de loi générales ou spéciales »[2].

Au-delà de son appellation générique de contentieux administratif, qui laisse supposer qu'il y en a un seul, il existe, en réalité, plusieurs types de contentieux administratifs.

Au sein de ces différentes catégories de contentieux, il existe un certain nombre de contentieux qualifiés par la doctrine[3] de "contentieux traditionnels" ou de "contentieux spéciaux historiques[4]" du fait de leur ancienneté, car n'ayant « plus d'âge »[5], ou enfin de « plein contentieux objectif », la question de droit posée au juge étant une question de légalité, tels que le contentieux fiscal, le contentieux électoral, le contentieux du partage et de la jouissance des biens communaux, le contentieux des immeubles menaçant ruine, le contentieux des immeubles insalubres et le plein contentieux spécial des installations classées pour la protection de l'environnement. Ils sont dits "contentieux spéciaux" parce qu'ils présentent selon la doctrine des particularismes notamment en ce qui concerne les pouvoirs du juge administratif qui sont très étendus en comparaison surtout avec ceux du juge de l'excès de pouvoir, car

---

[1] Vivien : « la définition du contentieux administratif n'a été insérée dans aucun monument de la législation », Vivien (A. F.) : Etudes administratives, Paris, Guillaumin, Paris, Cujas, 1974, p.121 (rééd. de la 3e éd. 1859, t.1). Dès lors, chaque auteur définit le contentieux administratif à sa manière. C'est ainsi que Vivien le définissait comme « les réclamations fondées sur les violations des obligations imposées à l'administration par les lois et règlements qui la régissent ou par les contrats qu'elle souscrit […] », op. cit., p.127. Quant au professeur Chapus, le contentieux administratif est « l'ensemble des litiges dont le règlement appartient aux juridictions administratives », Droit du contentieux administratif, Paris, Montchrestien, 2008, 13e éd., p.5. Enfin, pour MM. Debbasch et Ricci, le contentieux administratif est « l'ensemble des règles applicables à la solution juridictionnelle des litiges soulevés par l'activité administrative, lorsque celle-ci est portée devant le juge administratif », Contentieux administratif, Paris, Dalloz, 2001, 8e éd., p.1.

[2] Laferrière (E.): Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, LGDJ, 1989, t.1, p.8 (rééd. de celle de 1887, Paris, Berget-Levraut et cie).

[3] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.241et s.

[4] Idem.

[5] Idem.

le juge pouvant aller au-delà de la simple annulation de la décision administrative litigieuse en tirant lui-même les conséquences découlant de cette annulation contentieuse.

Au sein de cette panoplie de "contentieux spéciaux historiques", le plein contentieux spécial des installations classées apparaît comme le contentieux le plus spécial en raison de son originalité non seulement par rapport aux règles classiques du contentieux de l'excès de pouvoir, mais encore par rapport au plein contentieux ordinaire.

On entend par installations classées, aux termes de l'article premier de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement[6], article aujourd'hui codifié sous l'article L.511-1 du code de l'environnement, « les usines, les ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

A ces intérêts protégés légalement, il faut ajouter que la dignité humaine est aussi considérée de façon prétorienne[7] comme un intérêt devant être pris en compte aussi bien par le préfet que par le juge du plein contentieux spécial des installations classées lors de la délivrance d'une autorisation d'exploiter une installation classée.

S'il ne fait aucun doute en doctrine[8] que le contentieux administratif des installations classées est un contentieux spécial qui n'exclut pas le fait que l'on ait

---

[6] Il faut noter que cette loi a été abrogée et codifiée par l'article 5 de l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, JO du 21 septembre 2000, p.14792.

[7] C.E., 26 novembre 2008, Syndicat mixte de la Vallée de l'Oise, Envir. 01/2009, note D. Gillig ; AJDA 2008, note Y. Jégouzo, p.2252. Cet arrêt confirme dans son principe C.A.A. Douai, 16 novembre 2006, Ministre de l'écologie et du développement durable et Société Valnor, Dr. envir., 2007, n°148, p.21, obs. D. Deharbe et H. Hicter ; AJDA 2007, p. 1999, concl. Lepers. L'arrêt d'appel n'a été annulé que pour un motif de pure forme.

[8] Boivin (J.-P.) : Les installations classées : traité pratique de droit de l'environnement industriel, Paris, LeMoniteur, 2003, 2e éd., p.411.

aussi un contentieux judiciaire en la matière, il faut cependant se demander pourquoi est-on arrivé à ce contentieux spécial et comment on le situe au sein de la structure, c'est-à-dire de la division en branches, du contentieux administratif général.

Pour cela, il faut tout d'abord s'intéresser à l'historique de la législation qui a régi ce que l'on appelle aujourd'hui installations classées, puisque c'est de son application qu'est né ce contentieux qualifié de "spécial". Par ailleurs, cet historique nous permettra d'expliquer par la suite certains particularismes que présente ce contentieux.

§.1. Historique de la législation des installations classées

Les lois sont généralement des réponses à des situations ou à des besoins sociaux plus ou moins urgents dans un Etat.

Par ailleurs, elles ne sont jamais figées, ces lois sont souvent adaptées, actualisées, car devant suivre l'évolution de la société dans laquelle elles sont nées.

La législation régissant actuellement les installations classées ne fait pas exception à ce schéma: elle a une origine poussée par des circonstances historiques particulières (A) tout comme, d'ailleurs, son évolution ultérieure (B).

A) L'origine de la législation sur les installations classées

Deux circonstances expliquent l'intervention de la législation qui régit les installations classées : les plaintes des voisins contrariés par le fonctionnement des établissements industriels (a) et celles des entrepreneurs, victimes de l'arbitraire administratif (b) qui vont amener l'Etat à intervenir en 1810 (c).

a) Les plaintes des voisins face aux contrariétés nées de l'industrie

Par application du principe de liberté du commerce et d'industrie, il est reconnu en France, aux termes de l'article 7 de la loi d'Allarde des 2-17 mars 1791 qu'il est « libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon […] ».

« Mais chacun ne peut jouir de cette liberté que sous la condition de ne pas nuire à autrui»[9].

Originellement, cette condition de ne pas nuire à autrui était parfois loin d'être observée dans les faits, du moins lorsqu'il s'agissait des activités industrielles insalubres, dangereuses ou incommodes.

En effet, après avoir été entre les XIe et XIIe siècles une «économie paysanne»[10], l'économie française va connaître un essor favorisé par les progrès enregistrés par les techniques métallurgiques et minières entre les XVe et XVIe siècles[11]. Les choses vont même s'accélérer au XVIIIe siècle à la suite de la révolution industrielle anglaise. « Les avancées majeures réalisées en Angleterre dans les domaines du textile, de la métallurgie et des mines ont été progressivement transposées en France, parfois très rapidement. L'amélioration des machines à vapeur, l'utilisation de la houille et les progrès considérables effectués en chimie ont abouti à la transformation des procédés de production. Les innovations ont joué ici un grand rôle, comme l'invention du condensateur pour machines à vapeur par Watt, la découverte de la soude industrielle ou celle des métiers à tisser automatiques, mais ont aussi été accompagnées par une

---

[9] Macarel (L. A.) : Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes ou Manuel des manufactures, propriétaires, chefs d'ateliers, etc., Paris, Paul Renouard, 1828, p. iv.

[10]Voir Braudel (F.) : L'identité de la France, Paris, Flamarion, 1990, t.2, p.11 et s ; Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité de droit des installations classées, Paris, Tec et Doc, Lavoisier, 1994, p.14.

[11] Rioux (J.-P.) : La révolution industrielle, 1780-1880, Paris, Seuil, 1971, p.22, cité par MM. Baucomont (M.) et Gousset (P.) : Traité de droit des installations classées, op. cit., p.15.

intense transmission du savoir-faire et un approfondissement sans précédent du concept de productivité»[12].

Ce qui fait qu'« à partir de la seconde moitié du XVIIIe siècle, la croissance industrielle [française] a été très sensible, arborant un rythme comparable à celui de l'économie anglaise […]. Certains auteurs avancent ainsi un taux de croissance de l'ordre d'environ 2% entre 1700 et 1780 […]. Vers la fin de l'Ancien Régime de grandes entreprises industrielles sont nées, comme la compagnie des mines d'Anzin, fondée en 1756 et employant 3.000 ouvriers, ou l'entreprise métallurgique du Creusot, créée par les Wendel en 1782»[13].

Le développement de ces activités industrielles n'a pas tardé à provoquer des contrariétés que l'on peut appeler aujourd'hui sous le vocable de dangers et inconvénients, « allant de la simple gêne à l'épidémie, malgré l'accoutumance des habitants »[14], que Blackstone dénonçait déjà au XVIIIe siècle dans le droit anglais en écrivant qu'il y a « nuisance lorsqu'une personne construit une fonderie (*smelting house*) près de la propriété d'un autre (*so near the land of another*) dont la vapeur et la fumée tuent son maïs et son herbe, et affectent en cela son bétail (*that the vapor and smoke kills corn and grass, and damages his cattle therein)*».[15]

De fait, certaines entreprises industrielles vont s'implanter à proximité des cours d'eau qu'elles vont polluer, entraînant des conflits d'usage avec les riverains. La vapeur et la fumée dégagées par ces entreprises industrielles vont avoir aussi des effets néfastes sur l'agriculture et l'élevage. Tout ceci va provoquer des plaintes de la part des tiers mécontents de voir fonctionner ces entreprises dans leur voisinage, comme en témoigne l'extrait des lettres patentes signées du Roi Jean en août 1363 : « Jehan...Roy de France, savoir faisons à tous présents et à venir que...les Bouchers de la boucherie Sainte-Geneviève ont été appelés et mis en cause...sur ce que université, collèges et

---

[12] Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité de droit des installations classées, op. cit., p.18.
[13] Idem.
[14] Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité de droit des installations classées, op. cit., p.16.
[15] Blackstone: Commentaries on the laws of England, 1768, cité et traduit par Billet (Ph.) : La protection juridique des sols: histoires de terrains, terrain pour l'histoire, in sous la direction de Cornu (M.) et Fromageau (J.) : Genèse du droit de l'environnement: Droit des espaces naturels et des pollutions, Paris, L'Harmattan, vol. 2, 2001, p.12.

autres singuliers se plaignaient desdits bouchers qui tuaient leurs bêtes en leurs maisons et jetaient le sang et les ordures, tant de jour que de nuit, en la rue Sainte-Geneviève, et plusieurs fois l'ordure et le sang desdites bêtes en fosses et latrines qu'ils avaient en leurs dites maisons, tant et si longuement qu'il était corrompu et pourri; dont ladite rue, la place Maubert et tous leurs environs étaient corrompus, infects et puants; et, pour plus aisément jeter lesdits sang et ordures, plusieurs de ces bouchers avaient fait faire depuis trois ou quatre ans, chacun en sa maison, un conduit qui vient jusqu'au milieu de la rue; et plusieurs de ces bouchers avaient en leurs maisons des fosses pour recevoir lesdits sang et ordures, et en outre que ces bouchers cuisaient et affinaient leurs suifs et leurs graisses en leurs maisons»[16].

A ces plaintes vont s'ajouter celles des entrepreneurs, victimes de l'arbitraire administratif.

b) Les plaintes des entrepreneurs face à l'arbitraire administratif

Tous les auteurs, du moins ceux qui se sont intéressés et ceux qui s'intéressent encore au droit des installations classées, s'accordent à relever qu'avant 1810 il n'existait pas en France de législation nationale encadrant l'exercice des activités industrielles. C'est ainsi que Taillandier relevait: « autrefois il n'existait pas, à proprement parler, de législation sur les ateliers insalubres».[17]

Le même constat a été fait par Macarel : « la législation française, antérieure à 1790, ne contient pas une seule disposition sur cette matière [sur les manufactures et ateliers insalubres, dangereux et incommodes]»[18].

---

[16] Cité par Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, Paris, Siège de l'association française des établissements classés, 1923, p.1.
[17] Taillandier (A. H.) : Traité de la législation concernant les manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Huzard-Courcier, 1827, p.4.
[18] Macarel (L. A.) : Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes ou Manuel des manufactures, propriétaires, op. cit., p.vij.

Il convient, toutefois, de relever qu'avant 1810 il existait quelques « règlementations partielles imposées par la corporation, les villes ou les parlements »[19], mais ces règlements variaient d'une région à une autre ou d'une ville à une autre, comme le soulignaient les frères Magistry: « avant 1791, les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes étaient régis: à Paris, par des ordonnances du Prévôt de Paris, des Arrêts du Conseil du roi et des ordonnances de police; dans les provinces, par les des Arrêtés des Parlements»[20].

Ce système va avoir pour conséquence une instabilité et un arbitraire administratifs, car la formation d'une industrie pouvait être autorisée dans telle région ou ville et refusée dans telle autre. Il faut, par ailleurs, ajouter que ces règlements de police ne concernaient que certaines activités industrielles, la majorité d'entre elles n'étant soumises à aucune réglementation particulière.

De plus, «certaines industries nouvelles furent entravées dans leurs premiers essais par une réglementation désuète qui ne correspondait plus à l'état de la technique et aux mœurs du XVIIIe siècle […].Telle industrie était autorisée ici et proscrite ailleurs sans que des raisons d'hygiène et de salubrité fussent à l'origine de cette discrimination. Certaines manufactures se développaient néanmoins, mais restaient sous le coup d'une interdiction plus ou moins arbitraire»[21].

Au lieu de mettre un terme à cette situation, la loi des 21 septembre-13 novembre 1791 relative à l'exécution des anciens règlements de police relatifs aux usines, ateliers ou fabriques établis dans les villes s'était bornée à indiquer que les anciens règlements de police relatifs à l'établissement ou l'interdiction, dans les villes, des usines, ateliers ou fabriques qui peuvent nuire à la sûreté et à la salubrité de la ville, seraient provisoirement exécutés[22].

---

[19] Prieur (M.) : Droit de l'environnement, Paris, Dalloz, 2004, 5e éd., p.487.
[20] Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, op. cit., p.1.
[21] Gabolde (Ch.) : Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres, Paris, Sirey, 1951, p.2 et s.
[22] Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, op. cit., p.1

Dès lors, il « résulta de cet état de choses: "un arbitraire intolérable […] chaque département, chaque commune avait sa règle; et la manière d'appliquer cette règle changeait à chaque renouvellement d'administration. Tantôt on frappait sur la propriété en autorisant des usines très dangereuses au centre des villes les plus populeuses; tantôt on frappait sur l'industrie en prononçant l'interdiction d'usines dont on venait de permettre la création. Les capitalistes et les propriétaires souffraient également; bientôt les grandes entreprises s'arrêtèrent"- V. Moniteur du 4 mai 1827, p.712»[23].

Cette situation va avoir pour conséquence la multiplication des plaintes de la part des entrepreneurs, victimes de cet arbitraire administratif.

Devant la multiplication de ces plaintes des entrepreneurs associées à celles des voisins incommodés par le fonctionnement des industries, Napoléon 1er a été amené à intervenir par l'intermédiaire de son ministre de l'intérieur en adoptant la première législation nationale régissant les activités industrielles de façon à harmoniser cette réglementation.

c) L'adoption du décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes

A la suite des plaintes des voisins et des entrepreneurs, le ministre de l'intérieur avait consulté en l'an XIII la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut afin que celle-ci lui formule des propositions sur lesquelles il devait s'appuyer pour réglementer l'exercice des activités industrielles. Cette consultation a donné lieu à un rapport du 26 frimaire an XIII qui soulignait que : « le Ministre de l'intérieur vient de consulter la classe sur une question dont la solution intéresse essentiellement notre industrie manufacturière. Il s'agit de décider si le voisinage de certaines fabriques peut être nuisible à la santé [...]. L'existence de plusieurs arts a

[23]Dalloz (M. D.) et Dalloz (A.), Manufactures, fabriques, et ateliers dangereux, incommodes et insalubres, in Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence, Paris, Dalloz, 1854, t.31, p.2.

dépendu jusqu'ici de simples règlements de police, et que quelques-uns, repoussés loin des approvisionnements, de la main-d'œuvre ou de la consommation, par les préjugés, l'ignorance ou la jalousie, continuent à lutter avec désavantage contre les obstacles sans nombre qu'on oppose à leur développement. [...] Tant que le sort de ces fabriques ne sera pas assuré ; tant qu'une législation purement arbitraire aura le droit d'interrompre, de suspendre, de gêner le cours d'une fabrication ; en un mot, tant qu'un simple magistrat de police tiendra dans ses mains la fortune ou la ruine du manufacturier, comment concevoir qu'il puisse porter l'imprudence jusqu'à se livrer à des entreprises de cette nature ? Comment a-t-on pu espérer que l'industrie manufacturière s'établît sur des bases aussi fragiles ? Cet état d'incertitude, cette lutte continuelle entre le fabricant et ses voisins, cette indécision éternelle sur le sort d'un établissement, paralysent, rétrécissent les efforts du manufacturier, et éteignent peu-à-peu son courage et ses facultés. Il est donc de première nécessité pour la prospérité des arts, qu'on pose enfin des limites qui ne laissent plus rien à l'arbitraire du magistrat ; qui tracent au manufacturier le cercle dans lequel il peut exercer son industrie librement et sûrement, et qui garantissent au propriétaire voisin, qu'il n'y a danger, ni pour sa santé, ni pour les produits de son sol »[24].

Mais compte tenu du fait que ce rapport n'avait pas donné lieu à une législation nationale destinée à « assurer au voisinage de ces industries une sécurité aussi complète que possible »[25], car chaque région[26] continuait à avoir sa propre législation

---

[24] Pour l'intégralité de ce rapport, voir Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, op. cit., p.1 et s.

[25] Idem, p.8.

[26] Par exemple, ce rapport avait amené le préfet de Paris le 12 février 1806 à prendre une ordonnance dont voici la teneur : « considérant qu'il s'établit journellement dans la ville de Paris des ateliers ou laboratoires qui, soit par la nature des matières qu'on y travaille, soit par l'usage du feu qu'on y fait, soit enfin par défaut de précautions suffisantes, peuvent compromettre la salubrité et occasionner des incendies, ordonne ce qui suit : Article premier- Il est défendu d'établir dans la ville de Paris aucun atelier, manufacture ou laboratoire qui pourraient compromettre la salubrité ou occasionner un incendie, sans avoir préalablement fait à la préfecture de police la déclaration de la nature des matières qu'on se propose d'y préparer et des travaux qui devront y être exécutés. Il sera déposé en même temps un plan figuré des lieux et des constructions projetées. Article 2.- aussitôt après cette déclaration, il sera procédé par des gens de l'art, assistés d'un commissaire de police, à la visite des lieux à l'effet de s'assurer si l'établissement projeté ne peut point nuire à la salubrité ni faire craindre un incendie. Il sera dressé un procès-verbal d'enquête de commodo et incommodo pour être statué sur ce qu'il appartiendra », cité par Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, op. cit., p.7.

en s'inspirant de ce rapport, le ministre de l'intérieur a été amené en 1809 à consulter une seconde fois la même classe de l'Institut, section de chimie, qui avait rédigé un second rapport en octobre 1809.

Donnant suite à ce rapport, le ministre de l'intérieur avait rédigé un projet de décret qu'il avait soumis à l'approbation de Napoléon 1er le 9 octobre 1810, décret qui sera publié un jour plus tard sous la dénomination du décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes[27], constituant ainsi la première législation nationale en la matière.

Toutes les activités industrielles assujetties à ce décret étaient soumises à une procédure d'autorisation administrative préalable. Comme elles ne présentaient pas toutes la même dangerosité, ce décret avait opéré des discriminations en les divisant en trois classes, étant précisé que les deux premières classes devaient être éloignées des habitations du fait de leur dangerosité, la dernière pouvant être autorisée à côté des habitations compte tenu de sa moindre dangerosité. L'exercice des activités industrielles n'était donc plus laissé à l'arbitraire administratif. D'un autre côté, les plaintes des voisins de ces activités industrielles étaient prises en compte, car les intérêts tels que la salubrité publique et la commodité du voisinage étaient dorénavant protégés.

Un « compromis entre le développement industriel légitime et la santé du voisinage »[28] a donc été trouvé.

Ce décret a, cependant, dû évoluer, car il ne « répondait plus aux nécessités du XXe siècle »[29], du fait qu'il avait « une sphère d'application insuffisante »[30].

---

[27] Il fallait entendre par manufactures et ateliers insalubres, dangereux et incommodes aux termes de l'article premier de ce décret des établissements industriels « qui répondent une odeur insalubre ou incommode ». Il faut relever par ailleurs une évolution terminologique avec l'ordonnance royale des 9 février-1er mars 1825 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
[28] Prieur (M.) : Droit de l'environnement, op. cit., 487.
[29] Fraissaingea (M.) : Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, Thèse, Toulouse 1922, p.15.
[30] Idem.

B) L'évolution législative justifiée par les progrès de l'industrie et l'évolution des intérêts protégés

Devant l'accroissement du nombre des établissements industriels et les progrès techniques, un besoin s'était fait sentir de faire évoluer le décret de 1810.

C'est ainsi qu'il sera abrogé par la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (a) qui, à son tour, sera abrogée par la loi du 19 juillet 1976 concernant les installations classées pour la protection de l'environnement (b).

a) La loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes

Le décret de 1810 avait révélé ses insuffisances face aux progrès réalisés par l'industrie, comme le faisait remarquer le rapporteur du projet de loi sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes :« alors que l'industrie a été rénovée complètement, au cours du dix-neuvième siècle, par les progrès incessants en mécanique, en physique, en chimie, et malgré l'évolution parallèle de l'hygiène sociale, les établissements industriels, considérés comme dangereux, insalubres et incommodes, ont continué à être réglementés par le décret-loi du 15 octobre 1810 et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815. Cependant, depuis1815, que de progrès dans la technique, dans la législation industrielle, dans l'hygiène publique ! Pendant ce siècle, des industries ont disparu ou se sont modifiées de telle sorte qu'elles sont devenues méconnaissables ; de nouvelles industries se sont créées ; de nouvelles causes de risques pour la santé publique se sont révélées […] »[31]. Et de poursuivre : « le régime actuel des établissements classés est condamné par tous ceux qui ont eu à l'appliquer ou à le subir. Pleine de lacunes, que la jurisprudence a dû combler plus ou

[31] Rapport Chautemps au Sénat du 11 juillet 1907, S. 1918, p.711.

moins arbitrairement, compliquée et incertaine, cette réglementation n'est en rapport, ni avec les nécessités, ni avec les progrès de la salubrité publique et de l'hygiène ouvrière »[32]. De fait, le décret de 1810 ne visait que des manufactures et ateliers répandant une odeur insalubre ou incommode, comme déjà indiqué.

C'est ainsi que le législateur va adopter la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes[33] qui abroge le décret de 1810.

Cette loi va diviser les établissements industriels en trois classes : les deux premières, réputées plus dangereuses, étaient éloignées des habitations et soumises à un régime d'autorisation administrative préalable, la dernière moins dangereuse que les deux premières relevait de la procédure de déclaration administrative, l'éloignement des installations concernées des habitations n'étant pas obligatoire.

La loi va également étendre les intérêts protégés. Sont désormais pris en compte, à côté de la salubrité publique et de la commodité du voisinage, la sécurité, la santé publique et l'agriculture.

Cette loi ne s'appliquait, cependant, qu'aux seuls établissements industriels et commerciaux, laissant de côté les activités agricoles et les activités appartenant à des personnes morales de droit public : l'Etat et les collectivités publiques.

Elle sera, à son tour, abrogée par la loi du 19 juillet 1976.

---

[32] Idem.

[33] Etaient considérés comme établissements dangereux, insalubres ou incommodes aux termes de l'article premier de cette loi « les manufactures, ateliers, usines, magasins, chantiers et tous les établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture ».

b) La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

Comme pour la loi de 1917, l'accélération des progrès de l'industrie a été déterminante dans l'intervention de la loi de 1976, ainsi que le relevait le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale: « […] deux phénomènes nouveaux sont apparus : l'accélération remarquable de l'industrialisation et le développement non moins notable de l'urbanisation »[34].

Mais à ces deux facteurs, il convient d'ajouter, comme l'a relevé M. Gabolde, « les exigences nouvelles en matière de protection de l'environnement, ainsi que la prise de conscience dans l'opinion des problèmes liés aux dangers de la pollution et les nuisances industrielles »[35].

Ces circonstances vont amener le législateur à adopter la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Il faut tout d'abord relever une évolution terminologique : la désignation des anciens établissements dangereux, insalubres et incommodes est remplacée par celle des installations classées pour la protection de l'environnement. Ensuite, il y a une division des installations classées en deux classes : l'une, concernant les installations réputées plus dangereuses, est soumise à une procédure d'autorisation administrative préalable, l'autre, concernant des installations moins dangereuses que les précédentes, est assujettie à un régime de déclaration administrative.

Il faut ajouter que la loi de 1976 vise toutes les installations productrices de nuisances, qu'elles soient exploitées ou simplement détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée. Enfin, les intérêts protégés connaissent eux aussi une évolution par rapport à ceux protégés par les textes précédents: la nature,

---

[34] JO Ass. nat. CR, 1ère séance du 15 avril 1976, p.1817.
[35] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Sirey, 1978, p.11.

l'environnement, les sites et monuments historiques se sont ajoutés à la liste des intérêts protégés[36].

Par ailleurs, le gouvernement a été, par ailleurs, autorisé par la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi, par une ordonnance du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement en son article 2, une troisième classe d'installations classées, légalement dénommée « enregistrement » a été créée. Les installations visées sont celles qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées.

Telle est de façon résumée l'historique de la législation applicable aux installations classées, dont l'application par le juge administratif, a donné naissance à un plein contentieux spécial.

[36] Voir dans ce sens Prieur (M.) : Le nouveau régime des installations classées, continuité ou changement ?, JCP G 1979. I. 2928.

§.2. Le plein contentieux spécial des installations classées face au contentieux administratif général

Le caractère spécial du contentieux administratif des installations classées vient selon la doctrine[37] plus particulièrement de ce que, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt "Société SPECHINOR", « lorsqu'il statue en vertu de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création d'une installation classée […] en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article 1er de ladite loi ; qu'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 »[38].

Le juge peut donc se substituer au préfet et agir en ses lieu et place, pouvoir de substitution que le juge administratif s'est interdit « aussi bien pour le contentieux de pleine juridiction que pour celui de l'excès de pouvoir »[39] en raison du principe interdisant le juge de faire acte d'administrateur. C'est ainsi que d'ailleurs le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale lors de la discussion parlementaire du projet de loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement s'était demandé « s'il [le juge] n'allait pas trop loin»[40] dans le cadre de ce contentieux.

Compte tenu de ce pouvoir de substitution du juge au préfet, la classification de ce contentieux au sein de la structure du contentieux administratif général pose des difficultés certaines à la doctrine qui est d'ailleurs divisée.

Mais avant d'étudier cette délicate question de classification (B), il convient tout d'abord d'examiner la structure du contentieux administratif général (A), car c'est

---

[37] M. Untermaier, par exemple, écrit : « original, le recours de l'article 14 [de la loi du 19 décembre 1917] est à bien des égards une anomalie de notre droit administratif […] en raison des pouvoirs accordés au juge en cette occasion », Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, Thèse, Lyon III, 1972, p.664.
[38] C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, RJE 1990, p.244, concl. de la Verpillère.
[39] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, AJDA 1970, p.70.
[40] Rapport Bignon, fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, n° 2143, 1975-1976, p.29.

regard d'elle que l'on pourra déterminer si ce contentieux spécial relève de l'une ou de l'autre des divisions opérées par la doctrine ou s'il est en dehors de la structure du contentieux administratif général.

A) La structure du contentieux administratif général

La question de la structure du contentieux administratif général a donné et continue à donner lieu à des divergences doctrinales. Celles-ci tiennent à ce que les auteurs se placent à des points de vue différents pour étudier et discerner les critères permettant de diviser le contentieux administratif en branches.

On distingue actuellement dans le droit du contentieux administratif général quatre classifications: la classification formelle (a), la classification matérielle (b), la classification synthétique (c) et la classification finaliste (d).

a) La classification formelle

Elle est la première classification proposée du contentieux administratif divisant ce dernier en plusieurs branches en fonction des pouvoirs dont dispose le juge dans le cadre de tel ou tel contentieux.

Cette classification a vu le jour au cours de la seconde moitié du XIXe siècle avec Aucoc, à la suite du développement du recours pour excès de pouvoir. Cet auteur enseignait, en effet, que « la juridiction administrative peut être saisie dans trois conditions différentes. Tantôt elle est juge du fond des contestations soulevées par un acte de l'administration et elle peut substituer sa décision à celle qui est attaquée devant elle. Ainsi elle fixe le chiffre de l'indemnité due à un particulier qui a souffert un préjudice par suite de l'exécution des travaux d'une route ou d'un chemin de fer au devant de sa propriété. Elle prononce la réduction ou la décharge de la cote de contribution foncière imposée à un propriétaire, ou de la taxe établie à l'occasion du curage d'un cours d'eau non navigable […].Tantôt elle est appelée à se prononcer, à l'occasion d'un procès qu'elle n'aura pas à juger, sur le sens et la portée d'actes

administratifs dont les parties intéressées dans ce procès prétendent faire découler des droits à leur profit ; elle donne l'interprétation des actes administratifs. Tantôt, enfin, elle est saisie de recours qui tendent uniquement à faire tomber un acte régulier, sans qu'elle puisse, après avoir annulé cet acte, y substituer une décision différente. Elle prononce alors dans les mêmes conditions que la Cour de cassation ; c'est à la juridiction suprême, au Conseil d'Etat, qu'il appartient de statuer sur les recours pour excès de pouvoirs »[41].

S'inspirant des travaux d'Aucoc, Laferrière recourait, lui aussi, aux pouvoirs du juge, mais en proposant cette fois-ci une tétralogie du contentieux administratif. Il relevait, à son tour, en effet, que « les pouvoirs des tribunaux administratifs n'ont pas la même nature et la même étendue dans toutes les matières contentieuses. Ce sont, selon les cas : des pouvoirs de pleine juridiction, comportant l'exercice d'un arbitrage complet, de fait et de droit, sur le litige ; ou des pouvoirs d'annulation limités au droit d'annuler les actes administratifs illégaux, sans que le juge administratif ait le pouvoir de les réformer et de leur substituer sa propre décision ; ou des pouvoirs d'interprétation, consistant uniquement à déterminer le sens et la portée d'un acte administratif ou à apprécier sa valeur légale, sans faire l'application de l'acte aux parties intéressées ; ou enfin des pouvoirs de répression consistant à réprimer les infractions commises aux lois et règlements qui protègent le domaine public et en assurent la destination légale »[42].

Cette classification formelle nous paraît critiquable aujourd'hui pour deux séries de considérations.

Tout d'abord, l'idée fondée sur ce que seul le juge du plein contentieux est en mesure d'exercer un « arbitrage complet, de fait et de droit sur le litige » ne présente plus qu'un intérêt historique, car, comme le relevait le commissaire du gouvernement Romieu, le juge administratif, statuant en excès de pouvoir, peut être aussi « amené à rechercher, en fait, […] si la situation de fait invoquée correspond bien aux conditions

---

[41] Aucoc (L.) : Conférences sur l'administration et le droit administratif, Paris, Dunod, 1885, 3e éd., t.1, pp.471-472.
[42] Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit., t.1, pp.15-16.

que le législateur a mises à l'obtention de telle autorisation »[43]. Ce que les commentateurs des grands arrêts de la jurisprudence administrative n'ont pas manqué aussi de souligner : « le Conseil d'Etat a […] étendu son contrôle de l'excès de pouvoir en acceptant d'examiner des questions relatives à des faits »[44]. C'est ainsi que, dans le contentieux du permis de construire, contentieux de l'excès de pouvoir, l'on voit la Haute juridiction administrative examiner les questions relatives à des faits : « il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et, dans le cas de l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte ». Et de conclure que « la place B. ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale; qu'ainsi, en refusant par la décision attaquée au requérant l'autorisation de construire, le préfet […] a fait une fausse application de l'article 18 de la loi précitée du 13 juillet 1911 »[45]. Soit le contrôle des faits.

Ensuite, l'idée selon laquelle le propre du contentieux de l'annulation est d'annuler les actes administratifs illégaux, sans que le juge administratif ait le pouvoir de les réformer et de leur substituer sa propre décision, peut prêter à confusion. En effet, il peut arriver dans le cadre du plein contentieux, comme le relève le professeur Chapus, que « le requérant se contente de demander une annulation : celle de la décision lui ayant refusé l'indemnité réclamée, sans conclure en outre à ce que, par une condamnation expresse, le juge tire lui-même les conséquences de l'annulation ; ou bien, celle de la décision ayant porté atteinte aux droits contractuels dans lesquels il demande à être rétabli. Et l'opposant au changement de nom ne conclura normalement à rien de plus qu'à l'annulation du décret »[46]. Sauf à préciser, que dans cette hypothèse, la décision d'annulation du juge n'a que l'autorité relative de la chose jugée

---

[43] Concl. Romieu sur C.E., 30 novembre 1906, Rage-Roblot, Rev. gén. d'adm., 1906, p.867.
[44] GAJA, Paris, Dalloz, 2007, 16e éd., n° 29, p.174.
[45] C.E., 4 avril 1914, Gomel, Rec.CE, p.488 ; S.1917. III., p.25, note Hauriou ; dans le même sens C.E., 14 janvier 1916, Camino, Rec.CE, p.15 ; RDP 1917, p.463, concl. Corneille, note G. Jèze ; S. 1922. III., p.10, concl. Corneille.
[46] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.237.

limitée aux seules parties à l'instance, puisque la décision du juge ne peut intéresser qu'elles[47], alors que dans le contentieux de l'excès de pouvoir l'annulation de la décision administrative critiquée a un effet *erga omnes*, c'est-à-dire à l'égard de tous.

Cette hypothèse montre bien que le critère de classification des recours fondé sur les pouvoirs du juge n'est pas aussi évident que cela.

Sans qu'elle soit aujourd'hui complètement abandonnée, puisque « les solutions jurisprudentielles sont fonction, le plus souvent, de l'étendue des pouvoirs du juge dans une matière déterminée. Et c'est [le juge administratif] qui, pour chaque domaine du contentieux administratif, détermin[e] quelle doit être l'étendue des pouvoirs du juge »[48], la classification formelle s'est vue opposée une autre classification dite matérielle.

b) La classification matérielle

A la suite de la classification formelle fondée sur l'étendue des pouvoirs du juge, certains auteurs ont été amenés à proposer au cours de la première moitié du XXe siècle une classification plus matérielle : l'élément fondamental de la distinction des contentieux ne réside plus dans l'étendue des pouvoirs du juge, mais dans la nature de la question de droit posée à ce dernier.

Le maître incontesté de cette classification était Duguit, pour qui c'est la question posée au juge qui doit déterminer la classification des contentieux. Il observait que « si les décisions de justice apparaissent avec des aspects et des conséquences différents, cela dépend uniquement du caractère de la question qui est posée au juge, suivant qu'elle est une question de droit objectif ou une question de droit subjectif. Il ne faut pas opposer contentieux d'annulation et contentieux de pleine juridiction, mais contentieux de droit objectif et contentieux de droit subjectif »[49]. Selon cet auteur, le

---

[47] Mardière (Ch. de la) : Recours pour excès de pouvoir et contentieux administratif de l'impôt, Paris, LGDJ, 2002, p.29

[48] Concl. Genevois sur C.E., 8 janvier 1982, Aldana Barrena, Rec.CE, p.9 ; AJDA 1982, p.662, note F. J. Laferrière.

[49] Duguit (L.) : Traité de droit constitutionnel, Paris, E. de Boccard, 3e éd., 1928, p.473.

contentieux est de droit objectif, lorsque le requérant pose au juge une question de légalité, c'est-à-dire de conformité d'un acte administratif à la loi ou à un texte réglementaire. Autrement dit, il y a contentieux objectif « lorsque le requérant invoque une violation d'une règle de droit ou encore une atteinte à des droits faisant partie d'une situation générale et impersonnelle (c'est-à-dire d'une situation juridique objective) »[50]. Au contraire, un contentieux est de droit subjectif, lorsque le requérant demande au juge la reconnaissance d'un droit subjectif, par exemple, la reconnaissance d'une indemnité refusée, mais à laquelle il prétend avoir droit. En d'autres termes, il y a contentieux subjectif « lorsque le requérant invoque des droits faisant partie d'une situation juridique individuelle subjective ; par exemple lorsqu'il y a atteinte à des droits qu'il tient d'un contrat »[51].

Telle était aussi l'opinion soutenue par Jèze, puisque ce dernier notait, à son tour, qu'« on peut simplifier et distinguer seulement deux sortes de contentieux et de recours juridictionnels : le contentieux subjectif dans lequel le juge constate avec force de vérité légale des droits subjectifs ; le contentieux objectif dans lequel le juge constate des faits et des questions de droit objectif »[52].

Pour ces auteurs, le contentieux administratif se divise donc en deux branches : le contentieux objectif et le contentieux subjectif. Ce qui les distingue, c'est la nature de la question de droit posée au juge, qui peut être une question de légalité ou de reconnaissance d'un droit subjectif.

Pour fondée qu'elle soit, cette classification a été critiquée, car elle serait imparfaite, « ne permettant pas de classer tous les recours dans l'une ou l'autre catégorie »[53] et ne recoupant « pas la classification en fonction des pouvoirs du juge »[54], puisque « le contentieux électoral classé dans le contentieux objectif est le

---

[50] Laubadère (A. de) et Gaudemet (Y.) : Traité de droit administratif, Paris, LGDJ, 2001, 16e éd., t.1, p.457.
[51] Idem.
[52] Jèze (G.) : L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, RDP 1909, p.695. Dans le même sens, voir Waline (M.) Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, RDP 1935, p.220.
[53] Debbasch (Ch.) et Colin (F.) : Droit administratif, Paris, Economica, 2004, 7e éd., p.709.
[54] Idem.

type même du contentieux de pleine juridiction »[55]. Le professeur Chapus relève, contrairement au professeur Debbasch, qu'«elles [les deux classifications] se recoupent, en effet, assez largement »[56].

Toutefois, au-delà des insuffisances que cette classification peut présenter, elle emporte notre adhésion, car elle nous paraît « conforme à la logique juridique dès lors que le procès administratif doit être normalement considéré à partir de son origine : la question de droit posée au juge, et non à partir de sa conclusion : la décision prise par le juge »[57] et c'est pour cette raison que « la plupart des auteurs modernes ont également adopté la distinction des contentieux objectif et subjectif »[58].

On aurait pu en rester à ces deux classifications si, au cours de la seconde moitié du XXe siècle et au début du XXIe siècle, certains auteurs n'avaient pas proposé d'autres classifications.

c) La classification synthétique

Après avoir relevé les mérites et les insuffisances aussi bien de la classification formelle que de la classification matérielle, le professeur Chapus a proposé une classification synthétique en combinant les deux. Le contentieux administratif doit être divisé, selon cet auteur, en trois branches : « le contentieux administratif étant considéré de façon synthétique, il apparaît comme comportant deux grands volets. L'un peut être appelé le "contentieux des recours" : c'est le contentieux concrétisé par les recours exercés, en principe contre une décision, en vue de son annulation, ainsi que, le cas échéant, en vue du prononcé des condamnations liées à l'annulation ; il comprend également les recours formés relativement à une décision, pour obtenir la déclaration de son sens ou celle de son illégalité. L'autre peut être appelé le "contentieux des poursuites" : c'est le contentieux auquel correspondent les poursuites

---

[55] Idem.
[56] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.211.
[57] Gohin (O.) : Contentieux administratif, Paris, Litec, 2005, 4e éd., p.177.
[58] Laubadère (A. de) et Gaudemet (Y.) : Traité de droit administratif, op. cit., p.456.

exercées, devant une juridiction administrative, contre une personne et afin que la juridiction saisie inflige une sanction à cette personne. On pourrait rester à cette distinction »[59]. Et d'ajouter : « mais on peut trouver préférable d'aller plus loin, de façon à mettre en lumière une sous-distinction, que l'on doit faire à l'intérieur du contentieux des recours : celle du contentieux de pleine juridiction et du contentieux de l'annulation ou, plus exactement, du contentieux de l'excès de pouvoir […] »[60]. Et de conclure que « c'est pourquoi je présenterai la structure du contentieux administratif en distinguant entre le contentieux de l'excès de pouvoir, le contentieux de pleine juridiction et le contentieux des poursuites »[61].

Cette classification synthétique rejoint, en réalité, la classification matérielle : tout se résume sur la question de droit posée au juge, c'est ce qui va distinguer le contentieux de l'excès de pouvoir du contentieux de pleine juridiction.

Toutes ces classifications, cependant, n'ont pas emporté l'adhésion d'un auteur qui, à son tour, a proposé une autre classification dite finaliste.

d) La classification finaliste

Pour M. Melleray, l'auteur de la classification finaliste, la distinction des contentieux ne peut être fondée ni sur les pouvoirs du juge ni sur la question posée à ce dernier, mais plutôt sur les buts poursuivis par les actions en justice. Selon cet auteur, derrière ces actions, il y a des buts qui sont poursuivis par le juge lorsque, par l'intermédiaire de l'analyse d'un texte législatif ou réglementaire, il modifie ou précise la nature juridique d'un recours contentieux. On doit, par conséquent, classer les contentieux en fonction de ces buts. Il écrit, à cet effet :« […] aussi l'analyse est-elle basée sur l'étude des buts poursuivis par le jurislateur lorsque, par le biais d'un texte législatif ou réglementaire ou d'une règle jurisprudentielle, il institue une action, en

[59] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p. 211.
[60] Idem.
[61] Idem.

modifie ou en précise substantiellement le régime juridique. Il est à cet égard possible d'identifier, à l'aide des travaux de Dumont, deux buts : chercher à valoriser prioritairement le requérant potentiel (action individualiste) ou la totalité sociale (action holiste) »[62].

Au final, selon cet auteur, le contentieux administratif est divisé en actions holistes et en actions individualistes. Dans cette classification, le recours pour excès de pouvoir est rangé dans les actions holistes qui valorisent la totalité sociale, tandis que le recours de pleine juridiction est classé dans les actions individualistes qui mettent en avant la protection du requérant.

Au bout du compte, on ne voit pas nettement ce qui change par rapport à la classification matérielle qui divise le contentieux administratif en deux branches : le contentieux objectif et le contentieux subjectif. Dans le premier, le requérant vise le respect de la légalité, ce qu'en réalité M. Melleray vise à travers l'action holiste. Dans le second, le requérant recherche la reconnaissance d'un droit subjectif, ce que le même auteur vise par le biais de l'action individualiste. C'est d'ailleurs pour cette raison que M. de la Mardière relève que « la nouvelle distinction des contentieux qu'il propose, opposant les recours holistes à ceux individualistes, ne s'éloigne guère de la dichotomie objectif/subjectif »[63]. Ce qui conforte l'idée soutenue par de Laubadère et M. Gaudemet selon laquelle la plupart des auteurs modernes ont adopté la classification matérielle.

C'est pour cette raison que les classifications synthétique et finaliste ne vont pas être prises en compte dans la recherche de la place véritable du contentieux administratif des installations classées au regard de la structure du contentieux administratif, puisque rejoignant en réalité la classification matérielle. Aussi, allons-nous rechercher la place de ce contentieux uniquement au regard des classifications formelle et matérielle.

---

[62] Melleray (F.): Essai sur la structure du contentieux administratif français : pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale, Paris, LGDJ, 2001, p.271.

[63] Mardière (Ch. de la) : Recours pour excès de pouvoir et contentieux administratif de l'impôt, op. cit., p.41.

B) La place du plein contentieux spécial des installations classées au regard de la structure du contentieux administratif général

Ce contentieux, « réservé à quelques spécialistes »[64], « de par son ancienneté et ses différents particularismes (pour une analyse complète, v. J.-P. Boivin, Les installations classées : traité pratique de droit de l'environnement industriel, Le Moniteur, 2e éd., 2003, 639 p.), est depuis longtemps un objet d'étonnement pour la doctrine. Son insertion dans la structure du contentieux administratif est en effet assez malaisée »[65], « tant ses particularités s'éloignent des principes classiques du contentieux administratif »[66].

La difficulté vient, en fait, de ce que les auteurs se placent à des points de vue complètement différents, selon qu'ils privilégient telle ou telle classification, lorsqu'ils cherchent à insérer ce contentieux au sein de la structure du contentieux administratif.

En effet, certains auteurs voient dans ce contentieux un contentieux mixte (a). D'autres, au contraire, pensent que c'est un contentieux de pleine juridiction (b). D'autres, enfin, le considèrent comme un contentieux de l'excès de pouvoir (c).

a) Le contentieux administratif des installations classées, un contentieux mixte ?

Une partie de la doctrine le considère comme un contentieux mixte, car il participe à la fois du contentieux de pleine juridiction et du contentieux de l'excès de pouvoir.

Ainsi, M. Sandevoir relève que « cette seconde catégorie [le contentieux des édifices menaçant ruine et le contentieux des établissements dangereux, insalubres et

---

[64] Gillig (D.) : Note sous C.A.A. Bordeaux, 31 octobre 2006, Me X, représentant des créanciers de la Société La Botte Baudou, Envir. n°2, 2007, p.33.
[65] Melleray (F.) : Chron. de contentieux administratif n°IV, commentaire sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, LPA 2005, n°56, p.10.
[66] Gillig (D.) : Note sous C.A.A. Bordeaux, 31 octobre 2006, préc., p.33.

incommodes] de matières qui participent ainsi, à un certain degré, de la nature du contentieux objectif mais qui n'en doivent pas moins demeurer, par l'étendue des pouvoirs reconnus au juge, dans la catégorie même du contentieux de pleine juridiction, forme ainsi un contentieux mixte dont la théorie de l'action emprunte certains de ses caractères à l'action de plein contentieux, mais en emprunte aussi certains autres à l'action en excès de pouvoir »[67].

La même opinion est soutenue par MM. Auby et Drago, tout en apportant quelques précisions. Ils écrivent ainsi qu'« il s'agit en fait d'un contentieux mixte mais, dans une classification fondée sur la nature de la question posée au juge, il est possible de faire figurer ce recours dans le contentieux de la légalité en signalant que le juge dispose, à ce propos, de pouvoirs allant au-delà de l'annulation »[68].

Telle est aussi, enfin, l'opinion défendue par M. Janin : « il faut donc retenir le caractère mixte du recours en matière d'installations classées, dans la mesure où il relève à la fois du contentieux objectif et du contentieux de pleine juridiction »[69].

Cette classification mixte ne nous paraît pas défendable dans sa globalité, car affirmer que ce contentieux procède à la fois du contentieux de l'excès de pouvoir et du contentieux de pleine juridiction, cela revient à dire que ce contentieux n'a rien qui lui soit spécifique par rapport aux contentieux dont il procèderait: soit il applique les règles classiques du contentieux de l'excès de pouvoir, soit il fait application des règles du plein contentieux ordinaire. Or, tel n'est pas le cas, cependant. Il renferme, en effet, des éléments qui font qu'il s'échappe aussi bien du contentieux de l'excès de

---

[67] Sandevoir (P.) : Etudes sur le recours de pleine juridiction, Paris, LGDJ, 1964, p.409.

[68] Auby (J.-M.) et Drago (R.) : Traité de contentieux administratif, Paris, LGDJ, 1975, p.440. On peut relever que M. Gabolde a soutenu la même thèse en 1951 dans son : "Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres", op. cit., p.139 : « en réalité, ce contentieux est mixte » avant de le ranger définitivement dans la catégorie de pleine juridiction en 1978 comme cela avait été indiqué dans l'examen de la thèse qui range le contentieux administratif des installations classées dans la catégorie de la pleine juridiction.

[69] Janin (P.) : Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, Université de Lyon II, 1982, p.9. Dans le même sens, M. Untermaier relevait sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917 que « si l'on considère maintenant les pouvoirs du tribunal administratif, on constate que le recours de l'article 14 est à mi-chemin entre le contentieux de l'annulation et le plein contentieux », Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, op. cit., p.668.

pouvoir que de celui de la pleine juridiction ordinaire, tel est, par exemple[70], le pouvoir de substitution qu'a le juge dans ce contentieux, selon lequel le juge peut dans le cadre d'un recours juridictionnel se substituer au préfet et agir en lieu et place de ce dernier en prenant en la forme juridictionnelle, après annulation de la décision litigieuse, une décision de « nature administrative »[71] qui « en logique pure aurait dû être réservée à l'administration active »[72], pouvoir que l'on ne rencontre nulle part ailleurs, même dans le cadre du plein contentieux. De fait, comme l'écrivait Laferrière, dans un autre contentieux de pleine juridiction, celui des marchés de travaux publics, « le conseil de préfecture, bien que possédant en cette matière un pouvoir de pleine juridiction, […] ne peut pas se substituer aux administrateurs compétents pour prendre, touchant l'affaire en litige, des décisions réservées à leur compétence»[73], « ce serait de sa part empiéter sur leur domaine propre »[74], il doit se borner à « apprécier la légalité de la décision attaquée et déterminer les réparations pécuniaires dues à l'entrepreneur »[75].

C'est ce pouvoir de substitution qu'a le juge qui fait que cette classification mixte nous paraisse discutable.

La classification mixte doit, dès lors, être écartée. Notre propos peut s'appuyer sur la thèse défendue par Mme Lepetit-Collin. Selon cet auteur, « la nature spécifique du plein contentieux objectif ne peut résulter d'une combinaison de l'excès de pouvoir et de la pleine juridiction. […] L'histoire du contentieux administratif met […] en exergue les caractéristiques propres du plein contentieux objectif. La plus visible réside dans l'étendue des pouvoirs exercés par le juge administratif»[76].

---

[70] Hormis les délais de recours opposables aux tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, les pouvoirs du juge quant à l'appréciation de la légalité dans le temps des règles de procédures, des règles de fond et des sanctions administratives sur lesquels nous reviendrons dans la première partie de cette thèse.
[71] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.269.
[72] Odent (R.) : Contentieux administratif, Paris, Dalloz, 2007, t. 2, p.11. (rééd. du cours de contentieux administratif du Président Odent regroupant tous les volumes publiés aux éditions Les cours du droit).
[73] Cité par Carré de Malberg (R.) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Dalloz, 2004, note n°15, p.776 (rééd. de celle de 1922, Paris, Sirey).
[74] Idem.
[75] Idem.
[76] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, Thèse, Paris II, 2008, pp.17-18.

Il reste à savoir si au-delà de cette originalité ce contentieux relève la pleine juridiction, comme le soutiennent certains auteurs.

b) Le contentieux des installations classées, un contentieux de pleine juridiction ?

Se plaçant au point de vue de la classification formelle, certains auteurs soutiennent la thèse selon laquelle le contentieux administratif des installations classées serait un contentieux de pleine juridiction.

Ainsi, terminant son énumération des contentieux qui relèvent de la pleine juridiction, le président Odent enseignait que « viennent enfin les matières dans lesquelles la loi a institué une procédure mi-administrative, mi-juridictionnelle, par laquelle le juge collabore avec l'administration pour accomplir, dans les formes juridictionnelles, une tâche qui, en logique pure, aurait dû être réservée à l'administration active. […] C'était également le cas du contentieux des établissements dangereux, insalubres et incommodes depuis le décret du 15 octobre 1810 qui […] prévoyait qu'une opposition contre les décisions administratives pouvait être formée devant le conseil de préfecture. Bien que la loi du 19 décembre 1917 […] ait substitué à la procédure de l'opposition celle d'un recours devant le conseil de préfecture, lequel, avant 1934, ne connaissait jamais de recours pour excès de pouvoir, la tradition est demeurée que ce recours relevait du plein contentieux »[77].

---

[77] Odent (R.) : Contentieux administratif, op. cit., t.2, p.11. D'autres auteurs ont soutenu la même thèse : Braibant (G.) et Stirn (B.) : Le droit administratif français, Paris, Dalloz, 2002, 6e éd., pp. 598-599 : « on en trouve un second exemple dans le contentieux des établissements dangereux, incommodes et insalubres, dénommés aujourd'hui installations classées pour la protection de l'environnement […] Là encore, le juge a des pouvoirs très étendus puisqu'il peut, par exemple, ordonner à l'industriel qui veut installer une usine de prendre des mesures particulières, des précautions de sécurité, afin d'en éliminer les inconvénients» ; Debbasch (C.) et Colin (F.) : Droit administratif, Paris, Economica, 2007, 8e éd., p.690 : « appartiennent enfin au contentieux de pleine juridiction, notamment en en vertu de la loi soit directement, soit par déduction du juge : […] les recours en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes (16 juin 1972, Ministre du développement industriel et scientifique c/ Dame Bret et autres, Rec., 450) […] Dans toutes ces hypothèses, même si les requérants ne demandent que l'annulation d'une décision administrative qu'ils estiment illégale, il s'agit de recours de pleine juridiction soumis en tant que tels à des règles différentes de celles en vigueur pour les recours en annulation ».

M. Gabolde va dans le même sens, car écrit-il : « certes, […] Lampue classait le contentieux des établissements [dangereux, insalubres ou incommodes] en cause parmi les rares cas où les tribunaux administratifs locaux du premier degré connaissent de recours en annulation. Mais ceci, qui était exact sur le plan des techniques contentieuses, n'infirmait par pour autant le classement dans la catégorie de la pleine juridiction dans laquelle le juge dispose du pouvoir d'annulation parmi d'autres »[78].

Cette classification nous paraît défendable pour de deux raisons.

En premier lieu, lorsque l'on replace ce contentieux dans son contexte historique, il ne pouvait être qu'un contentieux que l'on qualifie de pleine juridiction depuis la parution du "Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux" de Laferrière dans la mesure où le contentieux de l'excès de pouvoir n'existait pas en 1810, du moins dans sa forme actuelle de recours juridictionnel. Comme le fait, du reste, remarquer M. Sandevoir : « le recours exercé contre un acte administratif en vue de réprimer un abus de pouvoir ne présente absolument rien de contentieux. Les deux catégories de recours sont, dans notre droit moderne, apparues dans la même période mais se situant sur deux plans tout à fait distincts et indépendants […] »[79].

Le contentieux de pleine juridiction était donc le contentieux de droit commun.

Dès lors, le contentieux administratif spécial des installations classées ne pouvait être traité que comme un contentieux de pleine juridiction, parce que le seul recours contentieux possible était celui-là.

En second lieu, si l'on se place au point de vue de la classification formelle du contentieux fondée sur l'étendue des pouvoirs du juge, ce contentieux ne peut être qu'un contentieux de pleine juridiction, puisque le juge peut aller au-delà de la simple annulation, ainsi que l'a rappelé l'arrêt "Société SPECHINOR" du Conseil d'Etat.

Cette classification, a de prime abord, le mérite de sembler logique, puisqu'elle est fondée sur les pouvoirs du juge du plein contentieux spécial. Encore faut-il

---

[78] Gabolde (Ch.): Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.267.
[79] Sandevoir (P.) : Etudes sur le recours de pleine juridiction, op. cit., p.143.

remarquer, cependant, que cette classification n'emporte pas notre adhésion, car elle ne paraît pas à l'analyse être satisfaisante.

En effet, en insérant ce contentieux dans la pleine juridiction, les auteurs nous paraissent perdre de vue deux précisions importantes apportées par Laferrière dans la distinction entre le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'excès de pouvoir. Dans le premier contentieux, après avoir énuméré les pouvoirs du juge, cet auteur précisait ensuite les matières qui relèvent de la pleine juridiction. Il écrivait qu'« à cette division du contentieux administratif [de pleine juridiction] se rattachent les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les particuliers, au sujet de divers contrats intéressant la marche des services publics[80] […]. Outre les engagements nés des contrats, le contentieux de pleine juridiction comprend les débats qui s'élèvent sur les obligations pécuniaires de l'Etat nées des autres sources d'obligations, des quasi-contrats, des quasi-délits, de la loi[81]. Appartiennent enfin au contentieux de pleine juridiction les contestations qui s'élèvent au sujet d'opérations administratives d'où résultent les obligations ou des droits[82] »[83].

Tel n'est pas, cependant, le cas du contentieux administratif des installations classées, car toutes les contestations citées par Laferrière sont des contestations pécuniaires ou indemnitaires. Dès lors, en suivant cet auteur, les contestations soulevées par les décisions du préfet prises en matière d'installations classées ne peuvent pas par nature être rangées dans la pleine juridiction.

---

[80] Laferrière citait en exemple : les marchés passés pour l'exécution des travaux publics ; les marchés de fourniture ; les conventions intervenues entre l'Etat et les particuliers en matière d'emprunts, d'émissions et de conversion des rentes et d'autres opérations du trésor public ; les contrats de vente ayant pour objet des biens immeubles appartenant à l'Etat ; et d'une manière générale les conventions d'où résulte une créance contre l'Etat, Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit., t.1, p.16.

[81] En exemple, l'auteur citait les réclamations d'indemnités formées contre le trésor public à raison des faits imputables à l'Etat ou de fautes commises par ses agents ; celles qui ont pour objet des dommages causés par les travaux publics, par les occupations de terrains et les extractions de matériaux se rattachant à ces travaux ; telles sont encore les réclamations relatives aux traitements, soldes et pensions des fonctionnaires civils et militaires, Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit., t.1, p.17.

[82] Laferrière citait en exemple : comptabilité publique ; assiette et recouvrement de l'impôt direct et des taxes assimilées ; partages de biens communaux ; recrutement ; opérations électorales, etc., Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit, t1, p.16.

[83] Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit., t.1, p.16.

Dans le second contentieux, cependant, Laferrière indiquait que « les actes et décisions de l'administration ayant le caractère d'actes de commandement et de puissance publique donnent lieu à ce contentieux [de l'annulation]. […]La seule action contentieuse qui puisse être dirigée contre les actes de cette nature est l'action en annulation qui porte le nom de recours pour excès de pouvoir »[84].

Tel est justement le cas du plein contentieux spécial des installations classées. C'est ainsi que, d'ailleurs, le même auteur relevait à propos du contentieux des marchés de travaux publics que « le conseil de préfecture, bien que possédant en cette matière un pouvoir de pleine juridiction, […] ne peut pas se substituer aux administrateurs compétents pour prendre, touchant l'affaire en litige, des décisions réservées à leur compétence»[85], « ce serait de sa part empiéter sur leur domaine propre »[86], il doit se borner à « apprécier la légalité de la décision attaquée et déterminer les réparations pécuniaires dues à l'entrepreneur »[87]. Soit la non classification dans la pleine juridiction du contentieux de la légalité des actes de commandement dont l'annulation contentieuse a un effet *erga omnes*.

Dès lors, les pouvoirs étendus qu'a le juge dans le plein contentieux spécial des installations classées ne sont pas un élément déterminant dans la classification de ce contentieux dans la catégorie de pleine juridiction. Celle-ci doit être fondée sur la nature même de la contestation en suivant les précisions apportées par Laferrière, car dans ce contentieux il est question de la contestation des actes de commandement, pour reprendre l'expression de cet auteur.

Dès lors, si ce contentieux « est qualifié de "recours de plein contentieux" alors que s'il est assurément proche de celui-ci, il ne saurait être confondu avec lui […]»[88].

On pourrait nous objecter que c'est bien un contentieux de pleine juridiction, puisque le législateur l'a affirmé : les décisions prises dans le cadre de la législation

---

[84] Idem, p.17.
[85] Cité par Carré de Malberg (R.) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op. cit., note n°15, p.776.
[86] Idem.
[87] Idem.
[88] Despax (M.) : Note sous T.A. Dijon, 23 juin 1969, Sieur Jarrot, JCP 1970. II. 16528.

des installations classées sont soumises à un contentieux de pleine juridiction (article L.514-6 I du code de l'environnement).

Certes, il l'a affirmé clairement. Force est, cependant, de relever que le législateur n'a jamais dit dans le texte même que c'est un plein contentieux spécial en expliquant ce que seraient les pouvoirs du juge. La pleine juridiction visée par le texte ne nous paraît pas comme un critère propre à dire que c'est un contentieux spécial, car, comme le relevait Jèze, « il ne suffit pas au législateur d'affirmer qu'un animal est un chien pour qu'il en soit ainsi dans la réalité »[89]. D'ailleurs, « le législateur ignore les classifications »[90], car « les recours ont une nature propre. Le législateur est impuissant à la modifier »[91].

A la lumière de ces observations, la classification de ce contentieux dans la pleine juridiction en fonction des pouvoirs qu'a le juge administratif ne constitue donc pas un système d'explication satisfaisant, il convient d'en chercher une autre qui paraisse correspondre à la nature intrinsèque de ce contentieux.

c) Le contentieux des installations classées, un contentieux de l'excès de pouvoir ?

Se plaçant du point de vue de la classification matérielle, plusieurs auteurs rangent ce contentieux dans la catégorie de l'excès de pouvoir, car sa nature intrinsèque correspond bien à ce contentieux.

Le défenseur le plus acharné de cette classification a été Duguit. S'agissant du recours contentieux de l'industriel, cet auteur enseignait que « dans le cas où c'est l'industriel qui agit, il se plaint que le préfet lui a refusé l'autorisation ou l'a subordonnée à des conditions trop sévères ou qu'il refuse de les atténuer. Il ne prétend point qu'il existe une situation juridique subjective dans laquelle l'administration serait

---

[89]Jèze (G.) : Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction, RDP 1908, p.683.
[90] Idem.
[91] Idem.

débitrice d'une prestation ou d'une somme envers lui. En réalité, il soutient seulement que le préfet a excédé sa compétence parce que, s'il est compétent pour accorder ou refuser l'autorisation d'ouvrir l'établissement, pour soumettre cette ouverture à certaines conditions, il ne possède à cet égard qu'une compétence liée, c'est-à-dire une compétence limitée par les circonstances de fait. Il ne peut refuser l'autorisation que si l'établissement est véritablement en fait dangereux, insalubre ou incommode pour le voisinage ; il n'est compétent pour prescrire que les conditions qui sont strictement nécessaires pour éviter, ou du moins pour réduire au minimum, le danger, l'insalubrité ou l'incommodité. S'il va au-delà, le préfet excède sa compétence »[92]. Et de poursuivre : « dès lors, la seule question qui est posée au juge est celle de savoir si le préfet a ou non dépassé ses pouvoirs en refusant l'autorisation d'ouverture, ou en exigeant certaines conditions, ou en refusant d'atténuer celles qu'il avait prescrites. Il résulte de là que le pouvoir du juge, s'il estime en effet que le préfet a outrepassé sa compétence, est seulement d'annuler l'arrêté portant refus d'autorisation, ou subordonnant l'autorisation à des conditions jugées excessives, ou refusant de les atténuer. Mais la juridiction ne peut jamais donner elle-même l'autorisation refusée par le préfet ou modifier les conditions qu'il a imposées »[93].

Quant au recours contentieux des tiers intéressés, le même auteur observait que « […] La solution doit être la même lorsque le recours est formé par un tiers contre un arrêté préfectoral qui a autorisé l'ouverture de l'établissement ou qui, au dire du requérant, ne l'a pas subordonnée à des conditions suffisamment rigoureuses. Ici non plus, le requérant ne prétend point à l'existence d'une situation subjective dans laquelle l'administration serait débitrice envers lui ; il invoque seulement la légalité violée ; il soutient qu'étant données les circonstances, le préfet, en autorisant l'ouverture de l'établissement ou en négligeant de la subordonner à certaines conditions, a excédé ses pouvoirs. La juridiction pourra donc annuler l'autorisation, mais ne pourra faire autre chose »[94]. Et de conclure que « […] Dans le cas de recours

---

[92] Duguit (L.): Traité de droit constitutionnel, Paris, De Boccard, 1925, 2e éd., t.5, pp.238-241.
[93] Idem.
[94] Idem.

formé contre la décision du préfet concernant l'ouverture d'un établissement dangereux, incommode ou insalubre, le conseil de préfecture, comme le Conseil d'Etat au cas de recours contre une décision préfectorale concernant le repos hebdomadaire, est saisi d'un véritable […] contentieux objectif ».[95]

Telle était aussi la position défendue par Waline soulignant qu'« il y a d'autres recours, procéduralement distincts, mais essentiellement analogues au recours pour excès de pouvoir. S'agissant du contrôle d'actes administratifs, je […] songe […] à ce contentieux, détaché plus ou moins artificiellement du recours pour excès de pouvoir, qu'est celui des autorisations (ou refus d'autorisation) d'établissements dangereux ou insalubres »[96].

Le professeur M. Chapus va dans le même sens, puisque selon lui les recours objectifs de plein contentieux, dont le contentieux administratif des installations classées fait partie, sont des recours objectifs « parce ce qu'ils soumettent au juge une question de légalité, ils ont la nature de recours objectifs […] qui est celle-là même du recours pour excès de pouvoir »[97].

Cette classification emporte entièrement notre adhésion, car elle a le mérite de mettre en évidence que « le procès administratif doit être normalement considéré à partir de son origine : la question de droit posée au juge, et non à partir de sa conclusion : la décision prise par le juge »[98]. Autrement dit, « les recours ont une nature propre»[99]. C'est, d'ailleurs, dans ce sens que le professeur Chapus relève, à propos de la jurisprudence concernant les contentieux qui sont en réalité objectifs , mais que le juge ou le législateur ont rangés dans le plein contentieux, qu'« en marge de la ligne générale de la jurisprudence, certaines solutions peuvent, en effet, être

---

[95] Idem.

[96] Waline (M.) : Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, EDCE 1956, pp.26-27. Dans le même sens : Gilli (J.-P.) : Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve, AJDA 1995, p.358 ; Pacteau (B.) : Traité de contentieux administratif, Paris, PUF, 2008, 8e éd., p. 40.

[97] Chapus (R.): Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.238 et s. D'autres auteurs ont adopté la même position : Gilli (J.-P.) : Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve, op. cit., p.358 ; Gohin (O.) : Contentieux administratif, Paris, Litec, 2007, 5e éd., p.194.

[98] Gohin (O.): Contentieux administratif, op. cit., pp.177-178.

[99] Jèze (G) : Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction, op. cit., p.683.

comprises comme annonçant un refoulement du principe. Ce sont, bien entendu, des solutions qui, comme c'est plus normal, font prévaloir la nature objective du recours sur son appartenance à la pleine juridiction ».

Abordant plus exactement la jurisprudence relative au plein contentieux spécial des installations classées, il ajoute qu'« il importe […] de mentionner la solution plus particulièrement intéressante du fait de sa motivation pleinement explicative, selon laquelle, "eu égard à la nature" du contentieux des établissements classés et "compte tenu des effets" d'une annulation (dans un tel contentieux), la renonciation à se prévaloir de cette annulation est "sans influence" sur elle (CAA Nantes, 29 mars 1995, Synd. Intercomm. d'élimination des ordures ménagères du Groupement de Mer, p. 977, DA 1995, n° 456 »). […]La perspective d'évolution qu'on peut croire ainsi ouverte est la bienvenue. Il est, en effet, normal que la nature d'un recours, c'est-à-dire ce qui l'identifie le plus fortement, l'emporte sur ce que sont, de façon plus ou moins contingente […], l'étendue des pouvoirs du juge »[100].

A la lumière de ces observations, on peut affirmer que le plein contentieux spécial des installations classées est un contentieux de l'excès de pouvoir, parce qu'il s'agit ici de la contestation d'actes de commandement et de puissance publique, en suivant la terminologie de Laferrière. La question de droit posée au juge administratif est une question de légalité qui tend, en effet, à rechercher avant tout si, par exemple, la décision préfectorale d'autorisation ou de refus d'autorisation attaquée est conforme ou non à la législation des installations classées. Les demandeurs ou exploitants, tout comme les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, ne poursuivent qu'un seul but, en saisissant selon les cas le juge administratif : celui de faire respecter la légalité qu'ils estiment violée par la décision préfectorale litigieuse. Le juge administratif ne statue pas sur les droits subjectifs des requérants, comme l'avait justement fait observer Serrigny :« l'acte de l'administration publique qui autorise l'établissement d'un atelier incommode ou insalubre n'est qu'une permission de police donnée dans un intérêt collectif. Il ne statue pas sur les

---

[100] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., pp.238-239.

droits privés des simples particuliers, parce que ces droits ne sont pas confiés au pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui ne peut dès lors les aliéner par un acte de sa volonté. Le gouvernement intervient pour protéger la santé, la propriété et même les jouissances des citoyens, en empêchant l'abus des choses communes ou publiques »[101].

Ce que reconnaît d'ailleurs aussi M. Gabolde lorsqu'il écrit qu'« avant même que soit introduite en 1953 devant le tribunal administratif la règle de la décision préalable qui n'existait pas devant le conseil de préfecture, le contentieux des anciens établissements classés était un contentieux de l'acte. Les recours ne pouvaient être exercés par les industriels ou par les tiers intéressés qu'à la condition d'être dirigés contre une décision administrative »[102]. Et d'ajouter que « les recours exercés par les industriels ou par les tiers étant basés en général sur la violation ou la méconnaissance, par l'auteur de l'acte attaqué, de la loi ou des règlements applicables en la manière, ce n'était que de façon très exceptionnelle que les intéressés pouvaient invoquer la violation de droits subjectifs »[103].

Ce qui montre bien que le plein contentieux spécial des installations classées est un contentieux de l'excès de pouvoir.

Cependant, il faut préciser qu'il s'agit là d'un contentieux de l'excès de pouvoir « original » qui se distingue du contentieux de droit commun aussi bien de l'excès de pouvoir que du plein contentieux ordinaire. Au regard du contentieux de l'excès de pouvoir, certes la question posée au juge du plein contentieux spécial des installations classées est exactement une question de légalité, de régularité de l'acte administratif attaqué, mais cette question de légalité qui interroge le juge, elle est résolue, comme le relève Mme Lepetit-Collin, « à l'aune d'une situation juridique individualisée »[104]. Autrement dit, le juge du plein contentieux spécial des installations classées pour

---

[101]Sérrigny (D.) : Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil, Paris, 1865, 2e éd., t.3, p.64.
[102] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.266 ; dans le même sens Gilli (J.-P.) : Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve, op. cit., p.358.
[103] Idem.
[104] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., p.18.

trancher la question de droit objectif qui lui est posée va chercher à offrir au requérant une solution individualisée qui va permettre de déterminer sa situation juridique non pas subjective, mais objective : s'il y a eu atteinte à la situation objective, par exemple du demandeur ou de l'exploitant, par l'acte attaqué. C'est la raison pour laquelle le juge dispose d'importants pouvoirs qui sont mis au service de cette finalité qui est de déterminer la situation juridique des requérants, de fixer définitivement leurs droits et obligations au regard du droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle. Ce qui permet au juge de trancher définitivement le litige et de fixer le sort du requérant. Par ailleurs, le plein contentieux spécial des installations classées est aussi à distinguer du plein contentieux ordinaire de droit commun, car bien qualifié par le législateur à partir de 1992[105] de contentieux de pleine juridiction, il ne correspond pas véritablement à ce dernier caractérisé par le contentieux de la responsabilité et le contentieux des contrats administratifs. En effet, bien que qualifié pleine juridiction, aucune obligation ne pèse sur le juge quant à l'exercice de ses pouvoirs « spéciaux ». En effet, « l'office du juge du plein contentieux objectif ne tend pas à établir les contours d'une situation juridique subjective »[106]. Ce qui fait que le législateur aurait pu qualifier le contentieux administratif des installations classées de contentieux spécial non seulement en raison des pouvoirs spéciaux du juge, mais encore de ce que ce contentieux se distingue à la fois en partie du contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir et du plein contentieux ordinaire.

Au final, ce contentieux est selon nous un contentieux de l'excès de pouvoir avec une originalité tenant aux pouvoirs du juge qui s'expliquent par des raisons historiques très particulières sur lesquelles nous reviendrons dans la première partie de cette thèse.

Nous allons employer l'expression de plein contentieux spécial consacrée en doctrine pour bien mettre en évidence son originalité. Ce qui nous amène à justifier le choix de cette thèse.

---

[105] Voir la loi du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, modifiant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, article 7 : « les décisions prises en application des articles 3, 6, 11, 12, 23, 24 et 26 de la présente loi sont soumises à un contentieux de pleine juridiction».

[106] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., p.18.

§.3. Justifications du choix de la thèse

Le plein contentieux spécial des installations classées a souvent été visité par la doctrine, comme en témoignent les parties, plus ou moins importantes, qui lui sont consacrées dans des ouvrages et thèses de doctorat traitant du droit des installations classées, d'une part, et, d'autre part, dans des ouvrages consacrés au contentieux administratif général et au droit de l'environnement[107].

Il pourrait de ce fait apparaître d'un intérêt relatif de consacrer une thèse sur un tel contentieux au risque de ne rien apporter de plus à la doctrine et à la jurisprudence.

Une telle étude s'impose cependant.

En premier lieu, si la doctrine a souvent réfléchi sur ce contentieux, elle s'est peu penchée sur ses particularismes au regard de la recevabilité des actes et des requérants, des délais de recours contentieux et des pouvoirs du juge, et ne les a jamais véritablement analysés d'un point de vue historique et théorique.

---

[107] Nous ne saurions citer ici tous les auteurs qui ont plus ou moins abordé le plein contentieux spécial des installations classées dans leurs ouvrages ou thèse de doctorat. Citons cependant : Deharbe (D.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Litec, 2007 ; Charbonneau (S.) : Droit des installations classées, Bordeaux, Préventique, 2004, 2e éd., Boivin (J.-P.) : Les installations classées : traité pratique de droit de l'environnement industriel, op. cit., Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité de droit des installations classées, op. cit., Fromageau (J.) et Guttinger (Ph.): Droit de l'environnement, Paris, Eyrolles, 1993 ; Prieur (M.) : Droit de l'environnement, op. cit., 2004 ; Van Lang (A.) : Droit de l'environnement, Paris, PUF, 2007; Huglo (Ch.) : Le juge, la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement, Thèse, Paris II, 1994 ; Baucomont (M.) : L'industrie et la protection juridique de l'environnement, Thèse Paris II, 1991 ; Billaudot (F.) et Besson-Guillaumot (M.) : Environnement, urbanisme, cadre de vie : le droit et l'administration, Paris, Montchrestien, 1979-1984 ; Despax (M.) : Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980 ; Loppinot (T. de) : Les moyens juridiques de lutte contre la pollution atmosphérique, Thèse, Toulouse, 1970 ; Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, op.cit.; Gabolde (Ch.) : Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit. ; Rumeau (G.) : Les établissements classés dangereux, insalubres, incommodes, Paris, Eyrolles, 1955 ; Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, op. cit., Porée (H.) et Livache (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, Paris, Marchal et Billard, 1887 ; Constant (Ch.) : Code des établissements industriels classés : ateliers dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1881 ; Avisse (H.) : Etablissements industriels : industries dangereuses, insalubres et incommodes, Paris, Cosse et N. Delhomme, 1851 ; Trébuchet (A.) : Code administratif des établissements dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Béchet, 1832 ; Macarel (L. A.) : Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes ou Manuel des manufactures, propriétaires, chefs d'ateliers, etc., op. cit., Taillandier (A. H.) : Traité de la législation concernant les manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes, op. cit.

En second lieu, ces particularismes n'ont jamais été traités sous l'angle de l'influence possible des principes et des droits processuels dégagés par les jurisprudences communautaire et européenne[108] sur leur pérennité. En effet, certains d'entre eux risquent d'être menacés, du moins affaiblis par l'émergence de nouveaux principes comme celui de sécurité juridique, qui pourrait s'opposer au délai de recours contentieux de quatre ans, plus deux ans, dont disposent les tiers pour agir contre un arrêté d'autorisation d'ouverture d'une installation classée ou celui d'égalité des armes, qui pourrait limiter les possibilités qu'a l'administration de modifier les règles d'urbanisme entre deux recours contentieux pour bénéficier de la nouvelle règle de fond devant le juge ou du droit à un tribunal qui pourrait s'opposer au régime de la pré-occupation individuelle qui empêche certains tiers de saisir le juge administratif.

Les incidences de ces principes et droits processuels sur le plein contentieux spécial des installations classées doivent aujourd'hui être prises en considération, car elles n'ont donné lieu jusqu'à ce jour qu'à de simples pistes de réflexions[109].

Face à ce désintérêt doctrinal, nous ambitionnons donc d'expliquer et justifier d'un point de vue historique, théorique et pratique ces particularismes, leur sens et leur évolution depuis le décret de 1810, leurs implications théoriques et pratiques, ainsi que leur évolution possible sous la pression de principes et droits issus du droit communautaire et européen.

A ces deux raisons, il faut en ajouter une troisième qui tient au fait que ce contentieux tend à faire prévaloir sa nature intrinsèque de contentieux de l'excès de pouvoir. Comme l'a précédemment relevé le professeur Chapus, « en marge de la ligne générale de la jurisprudence [contentieux de pleine juridiction], certaines solutions peuvent, en effet, être comprises comme annonçant un refoulement du principe [pleine juridiction]. Ce sont, bien entendu, des solutions qui, comme c'est plus normal, font prévaloir la nature objective du recours sur son appartenance à la

---

[108] Celle issue de l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

[109] Courtin (M.) : Le contentieux administratif des installations, un contentieux à repenser, RJE 1995, n° spécial, p.53.

pleine juridiction. Il importe […] de mentionner la solution plus particulièrement intéressante du fait de sa motivation pleinement explicative, selon laquelle, "eu égard à la nature" du contentieux des établissements classés et "compte tenu des effets" d'une annulation (dans un tel contentieux), la renonciation à se prévaloir de cette annulation est "sans influence" sur elle (CAA Nantes, 29 mars 1995, Synd. Intercomm. d'élimination des ordures ménagères du Groupement de Mer, p. 977, DA 1995, n° 456). […]La perspective d'évolution qu'on peut croire ainsi ouverte est la bienvenue. Il est, en effet, normal que la nature d'un recours, c'est-à-dire ce qui l'identifie le plus fortement, l'emporte sur ce que sont, de façon plus ou moins contingente […], l'étendue des pouvoirs du juge »[110].

Il s'agira surtout de montrer que le droit processuel a été adapté de façon très pragmatique à la fois aux circonstances liées à la protection des tiers, mais aussi à celle de la production industrielle, à l'instar d'autres contentieux « spéciaux **»,** mais que le contentieux de l'excès de pouvoir tend à reprendre le dessus sous la pression d'autres intérêts.

D'où la nécessité, sinon l'intérêt de repenser ce contentieux en le débarrassant d'éléments perturbant son insertion en tant que contentieux de l'excès de pouvoir au sein de la structure du contentieux administratif.

Telles sont les raisons fondamentales qui justifient le choix de consacrer une thèse sur ce contentieux spécial, dont il convient à présent d'exposer la problématique.

§.4. Exposé de la problématique

Pour des raisons d'économie de temps et de moyens, les membres de la juridiction administrative se montrent moins favorables à l'idée de voir le plein contentieux spécial des installations classées absorbé par le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir.

---

[110] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op.cit., 13e éd., p.238 et s.

Ainsi, M. Gabolde relève qu'en « maintenant le contentieux des installations classées dans le contentieux de pleine juridiction, on bénéficie d'un avantage non négligeable : le juge peut donner une solution définitive à la difficulté, sans qu'il soit nécessaire à l'administration de reprendre sa procédure pour aboutir à une nouvelle décision, il y a une économie de temps et de moyens, qui est d'ailleurs parfois citée en exemple en vue d'une généralisation qui rendrait la justice administrative française plus moderne et plus efficace. Il serait dommage de faire disparaître ce système, alors qu'au contraire il devrait être développé »[111].

Dans le même sens, M. Vigouroux note que « dans le domaine des installations classées, le juge administratif offre l'exemple même du "plein" contentieux […] où le juge va remplir un plein office de quasi-administrateur : "il peut faire acte d'administration en modifiant lui-même, le cas échéant, l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation" (TA Strasbourg 12 février 1991, SARL Zimmermann, Leb. Tables p.1064). Et ce modèle peut contribuer à inspirer les réformateurs dans d'autres domaines du contentieux administratif, le juge administrateur surpassant ici le contrôle de la stricte légalité »[112].

Enfin, M. Woehrling souligne qu'« au lieu d'annuler une autorisation justifiée dans son principe mais contestable dans l'une de ses modalités, le juge des installations classées réforme et rectifie l'acte. […] Ainsi se trouve limitée la prolifération des annulations pour vices de forme qui, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, provoquent le mécontentement général (et même des réactions du législateur, ainsi qu'en témoigne la récente loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et construction, qui introduit un article L.600-1 dans le code de l'urbanisme qui limite l'invocabilité par voie d'exception d'un vice de forme ou de procédure en matière d'urbanisme à un délai de 6 mois), puisque ce genre d'annulation ne satisfait personne tout en multipliant les situations d'incertitudes juridiques. Le service rendu au justiciable est plus complet ; le particulier comme

---

[111] Gabolde (Ch.): Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p. 270.
[112] Vigouroux (Ch.) : Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994, p.601.

l'administration savent à quoi s'en tenir : le juge a vidé le litige. Au lieu de se prononcer seulement sur les moyens, il a statué sur le bien fondé de la requête, il a vraiment dit le droit »[113].

La doctrine universitaire n'est pas restée silencieuse. Ainsi, M. Huglo relève que « le développement des pouvoirs prétoriens du juge restent un modèle, et c'est ce modèle que l'on peut aujourd'hui célébrer en espérant qu'il continue encore à rassembler et non à diviser »[114], car « le contrôle du juge, ce que l'on appelle le contrôle de plein contentieux, c'est-à-dire le fait que le juge ne limite pas son contrôle à celui de la simple légalité, soit formelle, soit de fond, le juge bâtit et peut reconstruire »[115], surtout lorsque « le débat ne s'est pas suffisamment organisé devant l'administration »[116].

Au regard de ces observations, on peut se demander si l'on ne peut pas plaider en faveur du maintien de ce contentieux tel qu'il se présente avec tous ces particularismes, ne serait-ce que pour des raisons pratiques.

Pourtant, force est de constater que, par un retournement de l'histoire favorisé par les raisons processuelles et techniques, il y a des éléments internes et externes qui font que ce contentieux doit être absorbé par le contentieux de l'excès de pouvoir. En effet, ce contentieux doit évoluer sous la pression de l'émergence de nouveaux principes et droits processuels issus des jurisprudences communautaire et européenne. Le contexte communautaire et européen est loin de militer en faveur du maintien en l'état de ce contentieux spécial, d'autant plus que le droit interne a reconnu les principes de sécurité juridique, d'égalité des armes et du droit à un tribunal qui vont le conduire à évoluer.

Par ailleurs, le droit processuel interne a doté le juge administratif de nouvelles compétences en lui reconnaissant le pouvoir d'injonction sous astreinte. Le

---

[113]Woehrling (J.-M.) : Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ?, in Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, pp. 784-785; dans le même sens Woehrling (J.-M.) : Procédures et pouvoirs du juge en contentieux administratif, in 30e anniversaire des tribunaux administratifs, Grenoble 15 et 16 mars 1984, Paris, éd. CNRS, 1984, p.73.
[114] Huglo (Ch.) : La loi du 19 juillet 1976 a bientôt 200 ans !, Envir. n°11 2006, p.1.
[115] Idem.
[116] Idem.

juge administratif ne se contente plus désormais de détruire, c'est-à-dire à annuler tout simplement l'acte administratif soumis à sa censure, mais il construit aussi, en délivrant à l'administration un véritable mode d'emploi de ses décisions d'annulation[117].

Dès lors, compte tenu de tous ces éléments, ne convient-il pas aujourd'hui d'envisager que le plein contentieux spécial des installations classées soit absorbé par le droit commun de l'excès de pouvoir et que le préfet soit tenu, dans les termes habituels de la jurisprudence administrative, de tirer les conséquences d'une annulation juridictionnelle en reprenant une nouvelle décision dans le sens indiqué par le juge?

Si tel pourrait être le cas, quelles en seraient les conséquences tant au point de vue théorique que pratique aussi bien au regard du droit interne qu'au regard du droit européen et communautaire ?

Les particularismes de ce contentieux méritent alors d'être revisités afin de les confronter au droit actuel et à ces différents principes et droits processuels dégagés par les jurisprudences communautaire et européenne et de voir s'ils sont antagonistes ou si, au contraire, ils ne peuvent pas cohabiter, et comment.

Telle est la problématique que soulève cette thèse dont il convient à présent de délimiter et de justifier le plan.

§.5. Délimitation et justification du plan

Nous ne saurions, dans le cadre de cette thèse, traiter le contentieux administratif des installations classées de façon générale.

Nous nous proposons, en effet, de ne traiter que le contentieux de la légalité des décisions administratives prises en application de la législation régissant les installations classées soumises au plein contentieux spécial en raison de l'intérêt

---

[117] C.E., 29 juin, Vassilikiotis, AJDA 2001, Chron. Guyomar (M.) et Collin (P.), p.1051 ; Rec.CE, p.303, concl. Lamy.

doctrinal et jurisprudentiel incontestable qu'il présente pour des raisons précédemment avancées.

Aussi, écarterons-nous de cette thèse, le contentieux de l'excès de pouvoir et le contentieux de la responsabilité administrative[118] qui n'offrent aucune originalité, dès lors que ce sont les règles classiques de ces contentieux qui s'appliquent.

Cette limite étant fixée, il convient de rappeler que le plein contentieux spécial des installations classées présente des particularismes qui font qu'il s'est détaché aussi bien du contentieux de l'excès de pouvoir, tout en conservant la nature de ce dernier, que du contentieux de pleine juridiction ordinaire. Cependant, ces particularismes ne doivent pas faire perdre de vue que ce contentieux applique aussi certaines règles classiques du contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir, présentant ainsi une originalité qu'il faut examiner et expliquer (Première partie).

Par ailleurs, comme nous l'avons relevé, il y a dans le droit positif des raisons processuelles et techniques qui font que ce contentieux doit être absorbé par le contentieux de l'excès de pouvoir, dès lors que celui-ci tend à reprendre le dessus pour toutes les raisons internes et externes précédemment évoquées (seconde partie).

De ces observations, découle naturellement le plan suivant :

Première partie : **L'originalité du plein contentieux spécial des installations classées**

Seconde partie : **La possible absorption du plein contentieux spécial par le contentieux de l'excès de pouvoir**

[118]Papin (J.-P.) : La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées, CJEG, novembre 1984, p. 265.

PREMIERE PARTIE : L'ORIGINALITE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL DES INSTALLATIONS CLASSEES

Le plein contentieux spécial des installations classées présente cette originalité de faire appliquer à la fois les règles classiques du contentieux de droit commun et les règles qui lui sont spécifiques.

On observe tout d'abord cette originalité dans les conditions de recevabilité des recours contentieux. De fait, certaines conditions de recevabilité des recours obéissent aux règles classiques du contentieux de droit commun, d'autres, au contraire, lui échappent complètement. Le plein contentieux spécial des installations classées présente donc une variété de conditions de recevabilité des recours contentieux.

De la même manière, une originalité est observée en ce qui concerne les pouvoirs du juge du plein contentieux spécial qui diffèrent selon qu'il statue en tant que juge ou se comporte en administrateur, bien que juge. Le juge du plein contentieux spécial dispose donc d'une variété de pouvoirs.

Dès lors, il convient d'examiner successivement l'originalité des conditions de recevabilité des recours contentieux (Titre I) et l'originalité des pouvoirs du juge du plein contentieux spécial (Titre II).

TITRE I : L'ORIGINALITE DES CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTEIUX

Contrairement au droit commun du contentieux de l'excès de pouvoir, les décisions administratives prises en application de la police des installations classées n'obéissent pas toutes, quant à la contestation de leur légalité, au même régime contentieux. En effet, certaines décisions sont soumises au contentieux de l'excès de pouvoir, d'autres, en revanche, ne peuvent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial. Une distinction contentieuse est donc opérée entre ces décisions quant à leur recevabilité.

A cela, il faut ajouter que l'on observe d'autres distinctions entre les personnes qui peuvent saisir le juge du plein contentieux spécial. Le plein contentieux spécial des installations présente, dès lors, des spécificités au regard de la recevabilité des décisions administratives et des personnes pouvant agir devant le juge (Chapitre I).

Par ailleurs, par dérogation au droit commun du contentieux de l'excès de pouvoir, toutes les décisions préfectorales prises dans le cadre de la législation des installations classées ne sont pas attaquables devant le juge du plein contentieux spécial dans le même délai de recours contentieux. De fait, il existe une pluralité de délais de recours contentieux. Des distinctions sont donc opérées, variables non seulement selon les personnes, mais aussi selon les décisions critiquées. Le contentieux administratif des installations classées présente là aussi des spécificités au regard des délais de recours contentieux (Chapitre II).

CHAPITRE I : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET DES PERSONNES POUVANT AGIR DEVANT LE JUGE

Comme on s'en souvient, la légalité des décisions administratives prises en application de la législation des installations classées n'est pas contestable devant le même juge administratif. Une distinction contentieuse est donc opérée entre ces décisions (Section I).

Mais, comme on le sait aussi dans le cadre du droit commun de l'excès de pouvoir, il ne suffit pas seulement de démontrer que la décision critiquée est entachée d'illégalité pour être recevable devant le juge, mais encore faut-il justifier d'une certaine qualité qui « est le titre qui permet au plaideur d'exiger du juge qu'il statue sur le fond du litige »[119] et d'un intérêt personnel et direct.

Le plein contentieux spécial des installations classées ne fait pas exception à cette règle. De fait, la législation des installations classées ne reconnaît pas à toutes les personnes le droit de saisir le juge du plein contentieux spécial. Des distinctions sont donc opérées entre les personnes pouvant agir (Section II).

[119] Giverdon (G.) : La qualité, condition de recevabilité de l'action en justice, D. 1952, chron. XIX, p.85.

SECTION I : LA DISTINCTION CONTENTIEUSE ENTRE LES DECISIONS ADMINISTRATIVES JUSTICIABLES

Il faut à titre liminaire faire remarquer que lors de l'intervention du décret du 15 octobre 1810 le recours pour excès de pouvoir n'existait pas encore, du moins dans sa forme actuelle de recours juridictionnel[120] et que, par conséquent, il n'existait aucune distinction contentieuse entre les décisions administratives prises en application de ce décret. Toutes les décisions administratives étaient attaquables en premier ressort devant le conseil de préfecture avec possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat, du moins à partir de 1852. De fait, entre 1810 et 1852 les recours contentieux étaient déférés soit devant le Conseil d'Etat, soit devant le conseil de préfecture selon qu'on était entrepreneur[121] ou tiers intéressé ou selon que la décision critiquée visait une manufacture ou un atelier rangé dans la deuxième ou dans la troisième classe[122].

---

[120] Certains auteurs, notamment M. Landon, font remonter la naissance du recours pour excès de pouvoir dans sa forme actuelle à l'année 1852, voir Landon (P.) : Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954, Paris, LGDJ, 1962, p.9 et s. D'autres auteurs, au contraire, situent sa naissance à partir de l'année 1826, voir dans ce sens Sandevoir (P.) : Etudes sur le recours de pleine juridiction, Paris, LGDJ, 1964, pp.255-267 ; Burdeau (F.) : Histoire du droit administratif, Paris, PUF coll. Thémis, 1995, pp.167-169 ; Bigot (G.) : Introduction historique au droit administratif depuis 1789, Paris, PUF coll. Droit fondamental, 2002, pp.96-97. Enfin, d'autres auteurs, notamment M. Mestre, situent sa naissance à l'année 1821 : Mestre (J.-L.) : L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir ?, RFDA 2003, p.211.

[121] Celui que l'on appelle exploitant dans la législation actuelle des installations classées.

[122] Pour les décisions administratives visant pendant cette période les ateliers ou manufactures placés dans la première classe, aussi bien en cas de refus d'autorisation qu'en cas d'autorisation d'exploiter un atelier ou une manufacture insalubre, aucun recours contentieux n'était possible contre ces décisions. La raison justifiant un tel refus du recours contentieux venait de ce que « la décision royale qui intervient sur l'avis éclairé du Conseil d'Etat ne peut donc plus recevoir d'atteinte. Elle forme un acte définitif, et par lequel tous les intérêts ont été pesés dans la balance de la justice administrative », car toutes les parties étaient entendues : entrepreneurs comme les tiers opposants à la création de l'atelier ou de la manufacture, voir Macarel (L. A.) : op. cit., p. xxvj. Par exemple pour les tiers intéressés, on disait que ceux-ci « ne peuvent donc revenir devant le Conseil d'Etat, par la voie du comité du contentieux, contre la décision royale. N'est-ce pas contradictoirement avec eux qu'elle a été rendue ? N'a-t-elle pas prononcé sur leurs moyens d'opposition ? Ils ne feraient donc que reproduire un litige déjà jugé en leur présence. Evidemment ils n'y sont pas recevables », idem. Toutefois, il faut relever que « par exception, l'opposition des intéressés pourrait être reçue par l'ordonnance royale d'autorisation, si celle-ci n'avait été précédée ni de l'apposition des affiches, ni d'une enquête de commodo et incommodo ; il en serait de même si l'ordonnance avait été rendue sur pièces fausses », Cormenin (M. de) : Droit administratif, Paris, Gustave Thorel, 1840, 5e éd., t.1, p.253. L'état du droit sur cette question va changer avec l'intervention du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative conférant au préfet la compétence pour autoriser la création des manufactures et ateliers rangés dans la première classe, les décisions visant ces établissements industriels sont devenus justiciables en premier ressort devant le conseil de préfecture.

Ces observations étant apportées, il faut relever que sous l'empire de la loi de 1917, une énumération a été opérée par le législateur des décisions que les industriels et les tiers intéressés pouvaient déférer au conseil de préfecture, dès lors qu'ils avaient estimé que ces décisions leur faisaient grief.

La légalité de ces décisions administratives était donc discutée devant le conseil de préfecture en premier ressort. Celui-ci ne disposant pas à l'époque de compétences en matière d'excès de pouvoir, la doctrine en a déduit, car le législateur ne le dit pas, que ces décisions étaient soumises au plein contentieux spécial et celles qui n'étaient pas visées par l'énumération légale relevaient du contentieux de l'excès de pouvoir et devaient, de ce fait, être déférées directement au Conseil d'Etat. C'est ce qui explique l'existence de deux régimes contentieux (§1).

Cependant, la doctrine ne s'est jamais penchée sur les raisons pour lesquelles certaines décisions préfectorales et seulement ces décisions ne peuvent faire que l'objet d'un recours de plein contentieux spécial. Il convient, dès lors, de rechercher les raisons pouvant justifier la distinction contentieuse entre les décisions soumises au plein contentieux spécial et celles relevant du contentieux de l'excès de pouvoir (§ 2).

§.1. Les régimes contentieux des décisions administratives justiciables

L'exercice de la police des installations classées ayant « généré un contentieux spécial »[123], on distingue deux régimes contentieux en ce qui concerne la contestation de la légalité des décisions administratives selon que celles-ci sont attaquables au plein contentieux spécial (A) ou au contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir(B).

[123] Boivin (J. -P.) : Les installations classées, op. cit., p.411.

A) Les décisions administratives attaquables au plein contentieux spécial

Comme on s'en souvient, ce sont les législateurs de 1917 et 1976 qui ont eu à énumérer tour à tour les décisions dont la légalité peut être discutée en premier ressort devant le conseil de préfecture ou devant le tribunal administratif, selon que l'on est sous l'empire de la loi de 1917 ou de celle de 1976.

Cependant, comme les deux énumérations légales n'ont pas retenu exactement les mêmes décisions administratives, il convient, dès lors, de montrer cette évolution en examinant successivement l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1917 (a) et celle des décisions relevant du plein contentieux spécial depuis la loi de 1976 (b).

a) Les décisions relevant du plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1917

Si le législateur de 1917 a fait une énumération légale des décisions pouvant faire l'objet d'un recours de plein contentieux spécial (1), il faut noter que ce « procédé de l'énumération conduit à tort à faire croire que seuls les actes énumérés sont susceptibles de recours »[124] de plein contentieux spécial, car l'œuvre du législateur a été complétée de façon prétorienne (2).

1) L'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial

Au-delà de l'énumération légale laissant supposer qu'elle était complète, il faut relever qu'après examen minutieux de la loi d'autres décisions administratives

[124]Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, RJE 1978, p.121.

relevaient aussi de façon implicite du plein contentieux spécial, compte tenu de ce que la loi avait confié la connaissance de leur contentieux en premier ressort au conseil de préfecture.

On peut, dès lors, distinguer l'énumération légale directe (α) de l'énumération légale indirecte (β).

α) L'énumération légale directe

L'article 14 de loi de 1917, modifié par la loi du 20 avril 1932[125], disposait, concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes rangés dans les deux premières classes soumises au régime de l'autorisation administrative, que « les arrêtés préfectoraux d'autorisation, de refus d'autorisation, de sursis ou d'ajournement à statuer, ceux imposant des conditions nouvelles ou portant atténuation des prescriptions déjà édictées peuvent être déférés au conseil de préfecture [...]».

Cette disposition visait de façon directe les décisions administratives soumises au plein contentieux spécial des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Pour des raisons de clarté, on peut distinguer deux catégories de décisions administratives visées par cette énumération légale selon que ces décisions étaient relatives à la création d'un établissement classé (α-1) ou se rapportaient au fonctionnement de celui-ci (α-2).

---

[125] Loi modifiant la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. La modification de cet article s'expliquait sans nul doute du fait de sa mauvaise rédaction. De fait, avant l'intervention de cette loi, l'article 14 de la loi de 1917 disposait que « les arrêtés préfectoraux d'autorisation, de refus de surseoir à la délivrance d'autorisation ou d'ajournement à statuer, ceux imposant des conditions nouvelles ou portant atténuation des prescriptions déjà édictées peuvent être déférés au conseil de préfecture ». L'expression "arrêtés de refus de surseoir à la délivrance d'autorisation" n'étant pas correcte, les frères Magistry faisaient remarquer, en effet, que « […] nous préférons donc voir, dans la mauvaise rédaction de l'article 14, un simple lapsus calami, consistant : 1° dans la suppression, par inadvertance, de la virgule après le mot "refus", et 2° dans la substitution, provenant vraisemblablement d'une erreur de copie, du mot "surseoir", au mot " sursis". Ainsi, notre texte visera, non seulement les arrêtés de refus, mais encore les arrêtés de sursis à la délivrance d'autorisation », voir leur ouvrage op. cit., p.226.

α-1) Les décisions relatives à la création d'établissements classés

L'arrêté d'autorisation d'exploiter (articles 4 et 15 de la loi de 1917); l'arrêté de refus d'autorisation d'exploiter; l'arrêté de sursis ou d'ajournement à statuer (articles 10 al.4 et 11 al.5) ; l'arrêté d'autorisation ou l'arrêté de refus d'autorisation d'exploiter pris en application de l'arrêté interministériel du 20 juillet 1949 relatif à l'autorisation préalable pour la création de certains établissements dangereux, insalubres ou incommodes de troisième classe[126].

α-2) Les décisions se rapportant au fonctionnement d'établissements classés

L'arrêté imposant des conditions nouvelles et l'arrêté portant atténuation des prescriptions techniques primitives (article 11 al.2).

β) L'énumération légale indirecte

Il s'agit ici des décisions administratives, comme il a été déjà relevé, qui étaient dans le champ d'application du plein contentieux spécial par ricochet. Par exemple, l'article 19 al.3 de la loi de 1917, en ce qui concerne les établissements compris dans la troisième classe, soumise au régime de déclaration administrative, disposait que « l'industriel ou les tiers intéressés visés au paragraphe précédent peuvent, dans un délai de deux mois à partir de la notification des arrêtés préfectoraux

[126] Ces établissements étaient soumis à la procédure d'autorisation administrative préalable, contrairement à ceux faisant l'objet d'une simple déclaration administrative, en raison des odeurs, des émanations nuisibles et du bruit que leur exploitation pouvait occasionner.

[les arrêtés supprimant ou atténuant les prescriptions générales des arrêtés initiaux, les arrêtés imposant des prescriptions additionnelles, les arrêtés rétablissant les prescriptions primitives, les arrêtés refusant d'imposer à l'industriel des prescriptions additionnelles, les arrêtés refusant de rétablir les prescriptions primitives] pris en vertu des dispositions du présent article ou du paragraphe 3 de l'article précédent[127], exercer les recours prévus à l'article 14 de la présente loi ».

Or, on sait que le recours prévu à l'article 14 de la loi était un recours de plein contentieux, puisque, comme on s'en souvient, la connaissance du contentieux des décisions visées par cet article était confiée en premier ressort au conseil de préfecture.

En dehors de cette disposition, d'autres articles avaient attribué au conseil de préfecture la compétence pour trancher le contentieux soulevé par certaines décisions administratives prises dans le cadre de la législation des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Pour des raisons de clarté, il convient de regrouper ces décisions en plusieurs catégories selon qu'elles se rapportaient au fonctionnement de l'établissement (β-1) ou visaient les établissements non classés présentant des dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par la loi (β-2) ou enfin liées aux sanctions administratives (β-3).

β-1) Les décisions se rapportant au fonctionnement d'établissements classés

L'arrêté fixant les prescriptions techniques d'exploitation (article 11 al.1); l'arrêté complémentaire imposant les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts protégés par la loi (11 al.2); l'arrêté relatif aux prescriptions générales imposées aux établissements rangés dans la troisième classe (article 18 al.1) ; l'arrêté modifiant ou complétant les prescriptions générales imposées aux établissements de troisième classe (article 18); l'arrêté supprimant ou atténuant les prescriptions générales imposées aux

[127] En l'occurrence l'article 18.

établissements de troisième classe (article 19); l'arrêté refusant la suppression ou l'atténuation des prescriptions des arrêtés préfectoraux imposées aux établissements de troisième classe (article 19); l'arrêté imposant des prescriptions additionnelles à l'industriel (article 19); l'arrêté rétablissant les prescriptions primitives, l'arrêté refusant d'imposer à l'industriel des prescriptions additionnelles (article 19); l'arrêté refusant de rétablir les prescriptions primitives (article 19); l'arrêté préfectoral notifiant à l'industriel les prescriptions générales concernant les établissements rangés dans la troisième classe (article 17); l'arrêté imposant des mesures indispensables dans l'intérêt du voisinage et de la santé publique à un établissement industriel existant antérieurement aux règlements d'administration publique qui ont classé l'industrie dont il dépend comme dangereuse, incommode ou insalubre (article 27 al. 2 et 3).

β-2) Les décisions visant les établissements non classés présentant les dangers pour les intérêts protégés par la loi

L'arrêté mettant en demeure un industriel, dont l'établissement industriel n'est pas encore classé, de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les inconvénients liés au fonctionnement de son industrie (article 29).

β-3) Les décisions liées aux sanctions administratives

L'arrêté suspendant provisoirement le fonctionnement d'un établissement non classé (article 29); l'arrêté ordonnant la suspension provisoire de l'autorisation accordée pour inobservation persistante des conditions essentielles d'un établissement de première et de deuxième classe (article 35); l'arrêté prononçant la fermeture temporaire des établissements de troisième classe (article 35).

A ces décisions s'ajoutaient celles que le juge avait rattachées au plein contentieux spécial.

2) Les décisions rattachées au plein contentieux spécial par le juge

Faute de dispositions donnant expressément compétence au conseil de préfecture en premier ressort pour connaître de certaines décisions du préfet prises en application de la législation des établissements classés, le Conseil d'Etat a été amené, par un effort d'interprétation, à rattacher ces décisions au plein contentieux spécial, donnant ainsi une portée générale aux dispositions conférant au conseil de préfecture la compétence de premier ressort.

Ainsi, a été jugé par le Conseil d'Etat, comme relevant du plein contentieux spécial, l'arrêté du préfet mettant en demeure un industriel de cesser l'exploitation d'un établissement ouvert sans autorisation ou déclaration administrative, motif pris de ce que « d'après les articles 29 et 35 de la loi du 19 décembre 1917, c'est au conseil de préfecture que doivent être déférés tant les arrêtés préfectoraux ordonnant la suspension provisoire d'établissements non compris dans la nomenclature […], que les arrêtés qui prononcent la fermeture temporaire, à la suite de l'inobservation persistante des conditions imposées aux établissements de 1ere, 2e et 3e classes ; qu'il résulte de ces dispositions qui ont une portée générale, que cette règle de compétence est également applicable aux recours contre les arrêtés ayant pour objet de faire cesser l'exploitation d'un établissement ouvert sans autorisation ou déclaration »[128].

Dans le même esprit consistant à donner une portée générale aux dispositions de la loi de 1917 attribuant au conseil de préfecture la compétence de premier ressort, le Conseil d'Etat a pu considérer dans son arrêt " Société M.O.R.A.I." qu'un décret prononçant la fermeture définitive d'un établissement classé relevait de la compétence en premier ressort du conseil de préfecture : « il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 19 décembre 1917 […] qu'il appartenait au conseil de préfecture et qu'il appartient maintenant au tribunal administratif de statuer en premier ressort sur toutes les réclamations relatives à l'établissement, au fonctionnement et à la fermeture des

[128] C.E., 27 mars 1931, Ledur, S. III, p.110.

établissements dangereux, insalubres ou incommodes »[129]. Dès lors, la requête dirigée contre le décret prononçant la fermeture définitive d'un établissement ne peut être portée directement devant le Conseil d'Etat.

Il faut convient de relever, cependant, que cette décision juridictionnelle était en contradiction avec la répartition des compétences opérée par le décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif[130]. De fait, l'article 2 al.1 dudit décret dispose que « le Conseil d'Etat reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels ». Dès lors, le contentieux du décret de fermeture définitive d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode aurait dû être un contentieux de l'excès de pouvoir.

Enfin, relevait du plein du contentieux spécial, le contentieux du récépissé de déclaration administrative, ainsi que l'avait considéré le Conseil d'Etat dans son arrêt "Froment"[131].

Cependant, il n'est pas sans intérêt de relever à propos du contentieux du récépissé de déclaration administrative qu'il s'agissait-là d'un revirement jurisprudentiel. De fait, avant cette décision du Conseil d'Etat, le contentieux du récépissé de déclaration administrative était un contentieux de l'excès de pouvoir aussi bien dans l'hypothèse où il a été refusé que dans celle où il a été délivré. Dans la première hypothèse, le contentieux de l'excès de pouvoir s'expliquait par le fait, selon la doctrine, que « la possibilité d'un tel refus a été exclue par le législateur de 1917. En refusant cette pièce, le préfet n'use pas de ses pouvoirs qui lui sont confiés sous le contrôle du juge ordinaire de la matière ; il les méconnaît à un point tel, que son action n'est plus susceptible de se rattacher à une application quelconque de la loi »[132]. En effet, l'article 17 al. 1 et 2 de la loi de 1917 disposait que « les déclarations relatives aux établissements de 3e classe sont reçues […] par le préfet. Celui-ci en donne

---

[129] C.E., 16 décembre 1955, Société M.O.R.A.I, RPDA 1956, p.3, concl. Laurent.
[130] Qui remplace le conseil interdépartemental.
[131] C.E., 6 juin 1975, Froment, req. n°95292.
[132] Gabolde (Ch.) : Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres, op. cit., p.141.

récépissé sans délai ». C'est ainsi qu'il « n'appart[enait] pas au préfet de refuser le récépissé par le motif tiré de ce que l'établissement […] serait installé en violation d'une prescription légale »[133] ou bien le préfet ne pouvait refuser le récépissé de déclaration pour le motif tiré de ce que l'établissement présenterait « des dangers pour le voisinage »[134], ces moyens n'étant valables « qu'à l'encontre d'un arrêté d'autorisation d'un établissement de 1re ou de 2e classe »[135]. De fait, en fondant le refus sur de tels moyens, le préfet excède ses pouvoirs[136].

De la même manière, dans la seconde hypothèse, les tiers intéressés étaient fondés à déférer par la voie du recours pour excès de pouvoir ce récépissé devant le Conseil d'Etat, mais en invoquant uniquement les moyens de légalité externe, comme l'avait estimé le Conseil d'Etat : « les requérants étaient recevables à l'attaquer, mais ne pouvaient invoquer utilement à cette fin que les moyens tirés de ce que la déclaration aurait été irrégulièrement reçue »[137]. L'irrecevabilité des moyens de légalité interne s'expliquait par la moindre dangerosité des établissements rangés dans la troisième classe. En effet, ces établissements pouvaient être établis à côté des habitations sans que leur fonctionnement présente des dangers ou inconvénients graves à l'égard des intérêts protégés par la loi. Dès lors, les tiers intéressés ne pouvaient, à l'appui de leur recours, invoquer que des moyens de légalité externe. L'invocation des moyens de légalité interne ne pouvait avoir lieu que si le fonctionnement de l'établissement classé s'était révélé dangereux pour les intérêts protégés par la loi et après que le préfet a refusé de prendre des arrêtés complémentaires visant à atténuer ou à faire disparaître ces dangers.

L'analyse des décisions soumises au plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1917 étant faite, examinons à présent les décisions relevant du plein contentieux depuis la loi de 1976.

---

[133] C.E., 18 décembre 1925, Le Duc, Rec.CE, p.902.
[134] C.E., 27 mars 1931, Ledur, préc.
[135] C.E., 27 juin 1947, Sieurs Leplus et Henneguet et Dlle Depaepe, Rec.CE, p.291.
[136] C.E., 27 mars 1931, Ledur, préc.
[137] C.E., 27 juin 1947, Sieurs Leplus et Henneguet et Dlle Depaepe, Rec.CE, p.291 ; dans le même sens C.E., 6 juin 1973, Sieurs Verne et Beaugier, Rec.CE, p.402.

b) Les décisions administratives soumises au plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1976

Comme sous l'empire de la loi de 1917, les décisions administratives qui ne peuvent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial sont visées par des dispositions éparses de la loi de 1976, dispositions qui sont aujourd'hui reprises, comme on le sait, par le code de l'environnement. L'identification de ces décisions ne se trouve pas dans une disposition unique du code de l'environnement. De fait, certaines décisions sont contenues dans une seule disposition du code de l'environnement qui fait une énumération que l'on peut qualifier de légale directe (1), d'autres dans une énumération légale par ricochet (2). Par ailleurs, il faut relever que l'énumération légale des décisions administratives soumises au plein contentieux spécial connaît des extensions jurisprudentielles (3).

1) Les décisions visées par l'énumération légale directe

Aux termes de l'article L. 514-6 I du code de l'environnement « les décisions prises en application des articles L. 512-1, L.512-3, L.512-7-3 à L.512-7-5, L.512-8, L.512-12, L.512-13, L.512-20, L.513-1 à L.514-2, L.514-4, L.515-13 I et L.516-1 sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ».

Comme nous l'avons fait sous l'empire de la loi de 1917, il convient pour les mêmes raisons de clarté de regrouper en plusieurs catégories les décisions relevant du plein contentieux spécial au sens de cette énumération légale, dès lors qu'elle se contente de faire des renvois à d'autres articles dont on ignore les décisions qu'ils visent concrètement.

Ainsi, on peut faire des distinctions entre les décisions se rapportant à la création d'installations classées (α), les décisions liées au fonctionnement d'installations classées (β) et les décisions concernant les sanctions administratives (γ).

α) Les décisions se rapportant à la création d'installations classées

L'arrêté d'autorisation d'exploiter (article L.512-1 du code de l'environnement, ancien article 3 de la loi de 1976); l'arrêté de refus d'autorisation d'exploiter ; l'arrêté délivrant ou refusant de délivrer le récépissé de déclaration administrative (article L.512-8, ancien article 3 al.4 de la loi de 1976); l'arrêté d'agrément à la mise en œuvre, dans certaines catégories d'installations classées, de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication (article L.515-13 I du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976), l'arrêté d'enregistrement, l'arrêté de refus d'enregistrement (article L.512-7-3 du code de l'environnement) ; l'arrêté d'enregistrement spécial fixant une durée maximale d'exploitation et le volume de produits stockés ou extraits (article L.512-7-4 du code de l'environnement), l'arrêté relatif aux garanties financières nécessaires à la mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets (Article L.516-1 du code de l'environnement, ancien article 4-2 de la loi de 1976).

β) Les décisions relatives au fonctionnement d'installations classées et non classées

L'arrêté complémentaire pris postérieurement à l'arrêté d'autorisation (article L.512-3 du code de l'environnement, ancien article 6 de la loi de 1976); l'arrêté complémentaire imposant les prescriptions nécessaires postérieures à la mise en service de l'installation relevant du régime d'enregistrement (article L.512-7-5 du code de l'environnement) ; l'arrêté imposant des prescriptions spéciales nécessaires à l'exploitation d'une installation dont l'exécution des prescriptions générales contre les

inconvénients ne garantit pas la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement (article L.512-12 du code de l'environnement, ancien article 11 de la loi de 1976); l'arrêté édictant des prescriptions générales aux installations nouvelles ou soumises à nouvelle déclaration et l'arrêté mettant fin aux droits acquis des anciens titulaires d'autorisation régulière ayant bénéficié de la suppression ou de l'atténuation d'une ou plusieurs prescriptions résultant d'arrêtés préfectoraux (article L. 512-13 du code de l'environnement, ancien article 12 de la loi de 1976); l'arrêté relatif aux prescriptions générales édictées par le préfet à l'égard des installations classées soumises à la procédure de déclaration (article L. 512-8 du code de l'environnement, ancien article 3 al.4 de la loi de 1976); l'arrêté prescrivant la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation relevant du régime d'enregistrement, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application du présent titre, soit tout autre danger ou inconvénient portant ou menaçant de porter atteinte aux intérêts précités (article L.512-20 du code de l'environnement) ; l'arrêté fixant les prescriptions particulières complétant ou renforçant les prescriptions générales applicables à l'installation soumise à enregistrement (article L512-7-3 du code de l'environnement) ; l'arrêté mettant en demeure l'exploitant lorsque l'exploitation de son installation présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés (article L.514-4 du code de l'environnement, ancien article 26 de la loi de 1976); l'arrêté imposant aux installations qui, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1976, n'entraient pas dans le champ d'application de la loi de 1917, des mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement (articles L. 513-1 et L.512-12 du code l'environnement, ancien article 16 de la loi de 1976); l'arrêté fixant les prescriptions spéciales nécessaires (article l.512-12 du code de l'environnement, ancien article 11 de la loi de 1976) aux installations bénéficiant d'une autorisation régulière avant l'entrée en vigueur de

l’ancienne loi du 19 décembre 1917, mais soumises à déclaration au regard de la loi de 1976.

γ) Les décisions relatives aux sanctions administratives

L’arrêté prononçant la fermeture ou la suppression d’une installation classée lorsque celle-ci est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration, de l'enregistrement ou de l'autorisation requis ; l’arrêté prononçant la suspension de l’installation jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'enregistrement ou d'autorisation (article L. 514-2 du code de l’environnement, ancien article 24 de la loi de 1976).

2) Les décisions visées par l’énumération légale par ricochet

Il s’agit ici des décisions qui sont dans le champ d’application du plein contentieux spécial de façon indirecte, c’est-à-dire qu’elles ne sont pas visées directement par l’énumération légale, mais se trouvent dans ce champ d’application par le biais de certains articles faisant partie de cette énumération légale directe qui font des renvois à d’autres articles du code de l’environnement.

On peut distinguer les décisions concernant la création d’installations classées (α), les décisions relatives au fonctionnement d’installations classées (β), les décisions se rapportant à la réhabilitation du site (γ) et les décisions liées aux sanctions administratives (δ).

α) Les décisions concernant la création d’installations classées

L’arrêté d'autorisation prévu par l’article L. 512-6-1 du code de l’environnement déterminant l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif pour un nouveau site sur lequel les installations ont été autorisées à une date postérieure de plus de six mois à la publication de la loi du 30 juillet 2003 relative à la

prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages[138]. Cet arrêté relève du champ d'application du plein contentieux spécial par le biais de l'article L.512-1 du code de l'environnement visé par l'énumération légale directe.

β) Les décisions relatives au fonctionnement d'installations classées

L'arrêté fixant des prescriptions générales visé par l'article L.512-9 du code de l'environnement (ancien article 10 de la loi de 1976) se retrouve dans le champ d'application du plein contentieux spécial par le biais de l'article L.512-13 du code de l'environnement visé par l'énumération légale directe.

γ) Les décisions se rapportant à la réhabilitation du site à la fin de l'exploitation

L'arrêté prévu par l'article L.512-6-1 du code de l'environnement fixant des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec les documents d'urbanisme lorsque cette réhabilitation est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone. Cet arrêté se retrouve dans le champ d'application du plein contentieux spécial par le truchement de l'article L.512-1 du code de l'environnement visé par l'énumération légale directe.

δ) Les décisions liées aux sanctions administratives

L'arrêté prononçant la consignation par l'exploitant entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser en cas d'inobservation des conditions imposées par le préfet, l'arrêté ordonnant la suspension provisoire du fonctionnement de l'installation. Ces décisions qui sont visées par l'article L. 514-1 du code de l'environnement (ancien article 23 de la loi de 1976) se

---

[138] JO du 31 juillet 2003, p.13021.

retrouvent dans le champ d'application du plein contentieux spécial par le biais des articles L.514-4 et L.516-1 du code de l'environnement visés par l'énumération légale directe.

Les décisions ainsi énumérées ne sont pas les seules à relever du plein contentieux spécial. D'autres décisions peuvent être rattachées au plein contentieux spécial des installations classées par le juge.

3) Les extensions jurisprudentielles des décisions relevant du plein contentieux spécial

Par un arrêt "Sita Ile-de-France", la cour administrative d'appel de Paris a pu considérer, après avoir rappelé les dispositions de l'article L.514-6 I énumérant les décisions soumises au contentieux de pleine juridiction, que cette « liste […] ne présente pas un caractère exhaustif […] »[139]. Ainsi, un arrêté préfectoral « pris sur le fondement de l'article L.512-15 du code de l'environnement[140] pour l'extension des capacités du centre d'enfouissement technique […] relève du plein contentieux des installations classées […] »[141].

D'autres décisions prises par le préfet en application de la police des installations classées peuvent donc être rattachées par le juge au plein contentieux spécial, car l'énumération des décisions faite par le législateur n'étant pas exhaustive.

En suivant la logique de cette décision juridictionnelle, les décisions liées à l'évolution des installations classées, comme par exemple, l'arrêté autorisant ou refusant d'autoriser selon les cas le transfert, l'extension ou la transformation d'une installation classée (articles L.512-15 et L. 512-16, ancien article 4 de la loi de 1976) relèvent du plein contentieux spécial.

---

[139] C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, SITA Ile de France, RJE 2008, p.486, note R. Schneider.
[140] Aux termes de cet article « Il [l'exploitant] doit renouveler sa demande d'autorisation ou sa déclaration soit en cas de transfert, soit en cas d'extension ou de transformation de ses installations, ou de changement dans ses procédés de fabrication, entraînant des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L.511-1 ».
[141] C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, préc.

Cependant, deux observations peuvent être formulées au regard de cette décision juridictionnelle.

Tout d'abord, elle ne précise pas les autres décisions prises dans le cadre de la législation des installations classées qui pourraient être soumises au plein contentieux spécial. Elle s'est tout simplement contentée de donner un exemple de décision préfectorale pouvant être soumise à ce contentieux.

Ensuite, cette décision juridictionnelle ne donne aucun fondement pour justifier le caractère non exhaustif qu'elle relève de l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial. Elle nous paraît surprenante de ce point de vue, d'autant plus que l'énumération des décisions administratives nous paraît relever du droit, puisque l'article L.514-6 I du code de l'environnement donne la liste complète des décisions dont la légalité peut être critiquée selon les cas par les demandeurs, les exploitants et les tiers intéressés devant le juge du plein contentieux spécial.

Par ailleurs, comment peut-on expliquer le rattachement du contentieux des arrêtés que le préfet peut prendre sur le fondement de l'article L.512-15 du code de l'environnement au plein contentieux spécial, bien que cet article ne soit pas visé par l'énumération légale ?

Deux explications peuvent être avancées.

Tout d'abord, selon Mme Kromarek Voitellier, cette extension jurisprudentielle « pourrait se justifier par le fait que les articles L.512-1 et L.512-3, posant les règles de base de la délivrance de l'autorisation préfectorale, sont suffisamment larges pour englober les situations spécifiques que sont le renouvellement de la demande d'autorisation et la prescription des garanties financières »[142].

La même analyse est partagée par M. Schneider qui relève à son tour que « les modifications d'installation classée peuvent conduire soit à n'édicter aucune nouvelle prescription, soit à un arrêté complémentaire, soit à un nouvel arrêté d'autorisation en

---

[142] Kromarek Voitellier (P.) : Codification des dispositions relatives à la prévention des pollutions, risques et nuisances, Livre V du code de l'environnement, in Actes de la journée d'étude sur Le code français de l'environnement 17 octobre 2001 Strasbourg, RJE 2002 n° spécial, p.31.

cas de changement notable, par l'effet combiné des articles L.512-15 et R.512-33 du code de l'environnement. Les décisions ainsi adoptées n'obéissent pas à un régime différent de celui de la catégorie à laquelle elles appartiennent, c'est-à-dire soit des arrêtés d'autorisation (art. L.512-2), soit des arrêtés complémentaires (art. L.512-3) »[143].

Ensuite, une autre explication vient de ce que, selon M. Boivin, « le juge ne se considère pas lié par l'énumération résultant de la loi »[144]. Et d'ajouter : « le juge administratif a donc traditionnellement joui, dans ce domaine, de la plus grande liberté d'interprétation. Aussi bien, celui-ci a-t-il, dans le passé comme aujourd'hui, utilisé sa marge d'appréciation pour étendre ce régime [de plein contentieux spécial] à de actes non expressément visés par la loi »[145]. Dès lors, « il lui est loisible de rectifier une probable erreur de plume qui exclurait les décisions relatives aux renouvellements de demande d'autorisation ou de déclaration du régime du plein contentieux »[146].

De fait, les dispositions de l'article L.512-15 du code de l'environnement figuraient « dans l'ancien article 4, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1976, que visait expressément l'article 14 du même texte, avant sa codification. Les décisions correspondantes étaient donc soumises au régime du plein contentieux»[147].

L'explication doctrinale emporte notre adhésion dans la mesure où l'arrêté d'extension est en fait lié à l'arrêté initial d'autorisation d'exploiter.

Par ailleurs, relève également du plein contentieux spécial l'arrêté préfectoral portant récépissé de déclaration de changement d'exploitant en application de l'article 34 du décret du 21 septembre 1977[148] (actuel article R.512-68 du code de

---

[143] Schneider (R.) : Note sous C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, SITA Ile de France, op. cit., p.487.
[144] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.415.
[145] Idem, p.417.
[146] Idem, p.415.
[147] Idem.
[148] Pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement. On peut relever, par ailleurs, que ce décret a été abrogé par l'article 4 du décret du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement, à l'exception des articles 44 et 45 concernant les dispositions transitoires. Il est actuellement codifié au code l'environnement sous les articles R.512-1 et suivants.

l'environnement) : « un litige de cette nature ressortit au plein contentieux des installations classées »[149].

Trois observations peuvent être formulées au terme de l'analyse.

En premier lieu, le nombre de décisions énumérées par le législateur de 1976 est nettement supérieur à celui des décisions énumérées par le législateur de 1917.

En second lieu, certaines décisions qui relevaient du plein contentieux sous l'empire de la loi de 1917 ne le sont plus depuis l'intervention de la loi de 1976, comme par exemple, le décret prononçant la fermeture sous l'empire de la loi de 1917 d'un établissement classé pour des raisons précédemment évoquées.

Enfin, entre 1992 et la codification au livre V du code de l'environnement des dispositions relatives à la prévention des pollutions, risques et nuisances, on a l'impression que le champ d'application du plein contentieux spécial des installations classées s'est un peu réduit en ce qui concerne les décisions du préfet. Cette impression a, d'ailleurs, été relevée par Mme Kromarek Voitellier : « il semble […] que certaines [décisions] ne relèvent plus d'un contentieux de pleine juridiction, mais seulement de celui de l'annulation. La loi […] du 4 janvier 1993 avait en effet soumis au contentieux de pleine juridiction les décisions relevant de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1976, sans faire de différence entre les différents alinéas de cet article. L'alinéa premier prescrivant l'obligation de déposer la demande de permis de construire, ainsi que l'alinéa 2 régissant le renouvellement de la demande et de la déclaration dataient de l'origine de la loi et ont été codifiés à l'article L.512-15. Les alinéas 3 et 4 avaient été introduits lors de la modification législative de juillet 1992, pour faire entrer dans le champ des décisions relevant des procédures d'autorisation ou de déclaration au titre des ICPE [installations classées pour la protection de l'environnement] les décisions relatives aux OGM [organismes génétiquement modifiés], d'une part ; ces alinéas ont été codifiés aux articles L.512-16 et L.515-13-I. Dans la liste dressée par l'article L.514-6, les articles L.512-15 et L.512-16 n'apparaissent pas ; seul de tous les alinéas

[149] C.A.A. Douai, 28 juin 2001, SA Corepa, req., n°97DA00681.

de l'ancien article 4 de la loi, y est mentionné celui qui est devenu l'article L.515-13-1 »[150].

Mais ce n'est qu'une impression, puisque le juge a rattaché les décisions visées par ces deux articles ne figurant pas dans l'énumération légale au plein contentieux spécial des installations classées.

Les décisions relevant du plein contentieux spécial étant examinées, il convient à présent de voir ce qu'il en est des autres décisions qui n'en relèvent pas.

[150] Kromarek Voitellier (P.) : Codification des dispositions relatives à la prévention des pollutions, risques et nuisances, op. cit., p.31.

Tableau récapitulatif des décisions administratives relevant du plein contentieux spécial sous l'empire des lois de 1917 et 1976

Sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917. Sources de classification dans le plein contentieux spécial: Loi et Jurisprudence	Sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976. Sources de classification dans le plein contentieux spécial: Loi et jurisprudence
L'arrêté d'autorisation d'exploiter (Articles 4 et 15 de la loi)	L'arrêté d'autorisation d'exploiter (Article L.512-1 du code de l'environnement, ancien article 3 de la loi de 1976)
L'arrêté de refus d'autorisation d'exploiter	L'arrêté de refus d'autorisation d'exploiter
	L'arrêté d'enregistrement (article L.512-7-3 du code de l'environnement)
L'arrêté de sursis ou d'ajournement à statuer (Articles 10 al.4 et 11 al.5 de la loi)	L'arrêté d'agrément à la mise en œuvre, dans certaines catégories d'installations classées, de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication (Article L.515-13 I du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976)
L'arrêté fixant les prescriptions techniques d'exploitation (Article 11 al.1 de la loi)	L'arrêté de refus d'enregistrement

L’arrêté complémentaire imposant les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts protégés par la loi (Article 11 al.2)	L’arrêté d’enregistrement spécial fixant une durée maximale d’exploitation et le volume de produits stockés ou extraits (article L.512-7-4 du code de l’environnement).
L’arrêté atténuant les prescriptions d’exploitation primitives (Article 11 al.2 de la loi)	L’arrêté relatif aux garanties financières nécessaires à la mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets (Article L.516-1 du code de l’environnement, ancien article 4-2 de la loi de 1976)
L’arrêté refusant l’atténuation des prescriptions techniques d’exploitation des établissements de première et de deuxième classe	L’arrêté complémentaire pris postérieurement à l’arrêté d’autorisation d’exploiter (Article L.512-3 du code de l’environnement, ancien article 6 de la loi de 1976)
L’arrêté refusant la suppression ou l’atténuation des prescriptions des arrêtés préfectoraux imposées aux établissements de troisième classe (Article19 de la loi)	L’arrêté complémentaire imposant les prescriptions nécessaires postérieures à la mise en service de l’installation relevant du régime d’enregistrement (Article L.512-7-5 du code de

	l’environnement)
L’arrêté supprimant quelques-unes des prescriptions techniques d’exploitation (Article 19 de la loi)	L’arrêté imposant des prescriptions spéciales nécessaires à l’exploitation d’une installation dont l’exécution des prescriptions générales contre les inconvénients ne garantit pas la protection des intérêts mentionnés à l’article L.511-1 du code de l’environnement (Article L.512-12 du code de l’environnement, ancien article 12 de la loi de 1976)
L’arrêté refusant la suppression de quelques-unes des prescriptions techniques d’exploitation (Article 19 de la loi)	L’arrêté relatif aux prescriptions générales édictées par le préfet à l’égard des installations classées soumises à la procédure de déclaration (article L. 512-8 du code de l’environnement, ancien article 3 al.4 de la loi de 1976)
L’arrêté d’autorisation limitant la durée d’exploitation de l’établissement industriel classé	L’arrêté atténuant les prescriptions d’exploitation primitives
L’arrêté relatif aux prescriptions générales imposées aux établissements rangés dans la troisième classe (Article18 al.1 de la loi)	L’arrêté refusant l’atténuation des prescriptions techniques d’exploitation
L’arrêté modifiant ou complétant les prescriptions générales imposées aux établissements industriels de troisième classe (Article18 de la loi)	L’arrêté prescrivant la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident

	survenu dans l'installation relevant du régime d'enregistrement, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application du présent titre, soit tout autre danger ou inconvénient portant ou menaçant de porter atteinte aux intérêts précités (article L.512-20 du code de l'environnement)
L'arrêté supprimant ou atténuant les prescriptions générales imposées aux établissements de troisième classe (Article 19 de la loi)	L'arrêté supprimant quelques-unes des prescriptions techniques d'exploitation
L'arrêté complétant les prescriptions applicables aux établissements industriels de troisième classe	L'arrêté refusant la suppression de quelques-unes des prescriptions techniques d'exploitation
L'arrêté imposant des mesures indispensables dans l'intérêt du voisinage et de la santé publique à un établissement industriel fonctionnant dont l'existence est antérieure aux règlements d'administration publique qui ont reconnu son caractère dangereux (Article 27 al. 2et 3 de la loi)	L'arrêté édictant des prescriptions générales aux installations nouvelles ou soumises à nouvelle déclaration et l'arrêté mettant fin aux droits acquis des anciens titulaires d'autorisation régulière ayant bénéficié de la suppression ou de l'atténuation d'une ou plusieurs prescriptions résultant d'arrêtés préfectoraux (Article L.512-13 du code de l'environnement, ancien article 12 de la loi de 1976

L’arrêté mettant en demeure un industriel, dont l’établissement industriel n’est pas encore classé, de prendre les mesures nécessaires tendant à faire disparaître les inconvénients (Article 29 de la loi)	L’arrêté modifiant les prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration
L’arrêté de suspension provisoire de l’autorisation accordée pour inobservation persistante des conditions essentielles d’un établissement de première et deuxième classe (Article 35 de la loi)	L’arrêté fixant les prescriptions spéciales nécessaires aux installations bénéficiant d’une autorisation régulière avant l’entrée en vigueur de l’ancienne loi du 19 décembre 1917, mais soumises à déclaration au regard de la loi de 1976 (article L.512-12 du code de l’environnement, ancien article 11 de la loi de 1976)
L’arrêté prononçant la fermeture d’un établissement de troisième	L’arrêté imposant aux installations qui, avant l’entrée en vigueur de la loi de 1976, n’entraient pas dans le champ d’application de la loi de 1917, des mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l’article L.511-1 du code de l’environnement (Articles L. 513-1 et L.512-12 du code de l’environnement, ancien article 16 de la loi de 1976)
L’arrêté de suspension provisoire d’un établissement de troisième classe	L’arrêté mettant en demeure l’exploitant lorsque l'exploitation de son installation présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les

	dangers ou les inconvénients dûment constatés (article L.514-4 du code de l'environnement, ancien article 26 de la loi de 1976)
L'arrêté prononçant la fermeture temporaire d'un établissement de troisième (Article 35 de la loi)	L'arrêté de suspension provisoire du fonctionnement d'une installation classée (peu importe le régime) (Article L.514-1 du code de l'environnement, ancien article 23 de la loi de 1976)
L'arrêté prononçant la fermeture d'un établissement de première et de deuxième classe	L'arrêté prononçant la fermeture ou la suppression d'une installation classée (peu importe le régime) (Article L.514-2 du code de l'environnement, ancien article 24 de la loi de 1976)
L'arrêté suspendant provisoirement le fonctionnement d'un établissement non classé (Article 29 de la loi)	L'arrêté accordant le récépissé de déclaration (Article L.512-8 du code de l'environnement, ancien article 3 al.4 de la loi de 1976)
L'arrêté accordant ou refusant le récépissé de déclaration administrative (Jurisprudence : C.E., 6 juin 1975, Froment, req. n°95292)	L'arrêté refusant le récépissé de déclaration
L'arrêté imposant des prescriptions additionnelles (Article 19 de la loi)	L'arrêté fixant les prescriptions particulières complétant ou renforçant les prescriptions générales applicables à l'installation soumise à enregistrement (Article L512-7-3 du code de l'environnement)
L'arrêté prononçant une mise en demeure	L'arrêté mettant en demeure l'exploitant

de cesser l'exploitation d'un établissement ouvert sans autorisation ou déclaration (Jurisprudence : C.E., 27 mars 1931, Ledur, S. III, p.110)	lorsque l'exploitation de son installation présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés (Article L.514-4 du code de l'environnement, ancien article 26 de la loi de 1976)
Le décret prononçant la fermeture définitive d'un établissement classé (Jurisprudence : C.E., 16 décembre 1955, Société M.O.R.A.I, RPDA 1956, p.3)	L'arrêté prononçant la consignation par l'exploitant entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser en cas d'inobservation des conditions d'exploitation (Article L.514-1 du code de l'environnement, ancien article 23 de la loi de 1976)
L'arrêté rétablissant les prescriptions primitives (Article 19 de la loi)	L'arrêté édictant des prescriptions générales aux installations nouvelles
L'arrêté notifiant à l'industriel les prescriptions générales concernant les établissements rangés dans la troisième classe (Article 17 de la loi)	L'arrêté fixant les mesures spécifiques aux installations non classées
	L'arrêté d'autorisation du transfert d'une installation classée (Jurisprudence : C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, SITA Ile de France, RJE 2008, p.486)
	L'arrêté d'autorisation d'extension d'une installation classée (Jurisprudence :

	C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, SITA Ile de France, RJE 2008, p.486)
	L'arrêté d'autorisation du changement dans les procédés de fabrication (Jurisprudence : C.A.A. Paris, 20 septembre 2007, SITA Ile de France, RJE 2008, p.486)

B) Les décisions administratives relevant du contentieux de l'excès de pouvoir

Il convient de relever que ni la loi de 1917 ni celle de 1976 n'ont énuméré de façon explicite les différentes décisions administratives pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, l'énumération des décisions relevant d'un tel contentieux étant donc établie par défaut en suivant la doctrine.

Il convient, cependant, de s'interroger: ces décisions sont-elles pour autant justiciables ? En d'autres termes, le fait que les lois de 1917 et de 1976 énumèrent les décisions relevant du plein contentieux spécial, doit-on considérer que le recours contentieux est limité à ces seules décisions ?

Ces questions ne peuvent trouver de réponse qu'en examinant ces décisions que la doctrine range dans le contentieux de l'excès de pouvoir.

Pour cela, il convient de distinguer les décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire de la loi de 1917 (a) et celles depuis l'adoption de la loi de 1976 (b).

a) Les décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire de la loi de 1917

Comme le législateur de 1917 n'a pas énuméré de façon expresse les décisions administratives relevant du contentieux de l'excès de pouvoir, il apparaît, dès lors, très délicat de citer avec certitude les décisions prises en application de la législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes relevant de ce contentieux.

Cependant, en examinant la jurisprudence administrative relative au contentieux de ces établissements dangereux, il est possible de relever quelques décisions administratives, sans que la liste soit exhaustive, qui étaient soumises au contentieux de l'excès de pouvoir.

De ce qui précède, relevait du contentieux de l'excès de pouvoir, avant le revirement jurisprudentiel relevé précédemment, l'arrêté préfectoral refusant ou accordant un récépissé de déclaration pour des raisons précédemment évoquées.

Par ailleurs, on peut citer aussi les décisions du maire prises en violation de la loi de 1917, comme par exemple, celle autorisant l'ouverture d'un établissement rangé dans la deuxième classe, ainsi que l'avait pu juger le Conseil d'Etat : « le maire […], en accordant cette autorisation, a excédé ses pouvoirs »[151].

La classification des décisions du maire prises en violation de la législation des établissements classés dans le contentieux de l'excès de pouvoir s'expliquait tout simplement par le fait qu'il ne rentrait pas dans les compétences du maire pour prendre de telles décisions. Dès lors, en le faisant, il excédait naturellement ses pouvoirs.

Dans le même esprit, relevaient du contentieux de l'excès de pouvoir, toutes les décisions que le maire pouvait prendre légalement dans l'hypothèse où il agissait dans le cadre d'un péril grave et imminent. Le contentieux de l'excès de pouvoir s'explique par le fait que le maire prend ces décisions au titre de son pouvoir de police générale.

---

[151] C.E., 5 juin 1942, Gagnepain, Rec.CE, p.186.

Par ailleurs, était soumise au contentieux de l'excès de pouvoir, la décision du préfet refusant d'annuler un arrêté municipal irrégulier. En effet, selon la Haute juridiction administrative, « en vertu de la loi du 19 décembre 1917, il appartient au préfet et non au maire d'ordonner la cessation de l'exploitation d'un établissement qui n'a pas satisfait aux obligations de ladite loi ; […] », dès lors, « l'arrêté du maire est entaché d'excès de pouvoir »[152].

Enfin, le décret (article 31 de la loi de 1917) supprimant un établissement dangereux, insalubre ou incommode, dont les dangers ou inconvénients n'étaient pas susceptibles de faire disparaître, relevait aussi du contentieux de l'excès de pouvoir. C'est ce que faisaient remarquer les frères Magistry : « il en résulte que le décret de suppression d'un établissement pourra être déféré de ce chef, par l'industriel, au Conseil d'Etat, dans les deux mois de sa notification »[153].

Au final, la jurisprudence administrative a corroboré l'idée de la doctrine selon laquelle les décisions n'ayant pas fait l'objet de l'énumération légale et que le juge n'avait pas rattachées au plein contentieux spécial relevaient du contentieux de l'excès de pouvoir.

Examinons à présent les décisions administratives relevant du contentieux de l'excès de pouvoir depuis la loi de 1976.

b) Les décisions administratives soumises au contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire de la loi de 1976

Comme il existe une énumération légale des décisions administratives qui sont soumises au contentieux de pleine juridiction, c'est donc par prétérition que les autres n'en relèvent pas. Dès lors, l'identification des décisions qui peuvent être soumises au contentieux de l'excès de pouvoir ne peut se faire qu'en s'appuyant sur la "technique d'élimination " opérée par la loi, comme sous l'empire de la loi de 1917.

---

[152] C.E., 20 mai 1949, Société des textiles et végétaux, Rec.CE, p.231.
[153] Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.342.

Compte tenu de leur très grande variété, il est très délicat de les regrouper par catégories, comme nous l'avons fait pour les décisions relevant du plein contentieux spécial. Aussi, pour des raisons de clarté, serons-nous amené à faire un tableau récapitulatif à la fin de l'énumération.

Ces précisions liminaires étant apportées, relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir, le décret établissant la nomenclature des installations classées (article L.511-2 du code de l'environnement, ancien article 2 de la loi de 1976); le décret fixant la composition de la commission départementale qui doit être consultée en vue de l'autorisation des installations classées (article L. 512-2 du code l'environnement, ancien article 3 de la loi de 1976); le décret définissant les cas et conditions dans lesquels le changement d'exploitant est soumis à une autorisation préfectorale délivrée en considération des capacités techniques et financières (article L.512-16 du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976), le décret fixant les conditions relatives aux installations classées dans lesquelles la mise en œuvre de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication est subordonnée à un agrément (article L. 515-13 du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976); le décret déterminant la nature des garanties financières et les règles de fixation de leur montant concernant la mise en activité des installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets (article L. 516-1 du code de l'environnement, ancien article 4-2 de la loi de 1976); le décret fixant les conditions et les formes de consultation des conseils généraux ou régionaux en vue de l'autorisation des installations classées (article L. 512-2 du code de l'environnement, ancien article 5 de la loi de 1976); le décret définissant les catégories d'installations pour lesquelles l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'exploitation (article L. 512-4 du code de l'environnement, ancien article 6-1 de la loi de 1976); le décret fixant la liste des catégories et les seuils de capacité des installations dans le voisinage desquelles les servitudes peuvent être instituées (article L. 515-8 du code de l'environnement, ancien article 7-1 de la loi de 1976); le décret déterminant les conditions de délimitation du périmètre des servitudes (article L. 515-9 du code de l'environnement, ancien article 7-2 de la loi de 1976); le

décret définissant certaines catégories d'installations soumises à des contrôles périodiques en raison des risques qu'elles présentent et le décret fixant la périodicité et les modalités de fonctionnement du système de contrôle (article 512-11 du code de l'environnement, ancien article 10-2 de la loi de 1976); le décret précisant les mesures que le préfet peut imposer aux installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations classée, à autorisation ou à déclaration (article L. 513-1 du code de l'environnement, ancien article 16 de la loi de 1976); le décret dressant la liste des installations appartenant aux services et organismes de l'Etat (article L.517-1 du code de l'environnement, ancien article 27 de la loi de 1976); le décret fixant les modalités d'application de la police des installations classées (article L.517-2 du code de l'environnement, ancien article 28 de la loi de 1976); le décret définissant les conditions d'application de la section 2 (du chapitre II, titre 1er, livre V, partie législative du code de l'environnement) relatives aux installations soumises à enregistrement (article L.512-7-7 du code de l'environnement); le décret ordonnant la fermeture ou la suppression d'une installation classée (article L.514-7 du code de l'environnement, ancien article 15 de la loi de 1976).

Il faut faire observer à propos du décret de fermeture définitive d'une installation classée que son contentieux a été rattaché par le Conseil d'Etat sous l'empire de la loi de 1917 au plein contentieux spécial. La classification du contentieux de ce décret dans le contentieux de l'excès de pouvoir s'explique par des raisons de répartition de compétences entre le tribunal administratif et le Conseil d'Etat, ainsi que l'avait fait remarquer le rapporteur de la Commission des affaires culturelles du Sénat: « le texte du projet donne expressément compétence au tribunal administratif pour connaître des recours dirigés contre les décrets en Conseil d'Etat ordonnant la suppression d'installations. Cette disposition, dérogatoire aux règles de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative, reprend l'interprétation donnée du texte de 1932 par le Conseil d'Etat (16 décembre 1955, Société M.O.R.A.I.) qui a alors estimé que les dispositions de la loi de 1917 modifiée donnaient compétence au tribunal administratif pour statuer en premier ressort sur "toutes les

réclamations relatives à l'établissement, au fonctionnement et à la fermeture" des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »[154]. Et d'ajouter que « votre commission estime que ces recours relèvent davantage du contentieux de l'excès de pouvoir que du plein contentieux : la sanction du tribunal administratif ne pouvant guère consister qu'en l'annulation du décret ordonnant la suppression. Il lui semble, au surplus, que la procédure de décret en Conseil d'Etat offre assez de garanties que l'exigence d'un double degré de juridiction ne puisse raisonnablement motiver une exception aux règles normales de compétence. Elle vous propose donc, par amendement au premier alinéa de l'article, de supprimer la référence aux décrets pris en application de l'article 14 »[155].

A ces décrets, il faut ajouter l'arrêté ministériel fixant les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations pour lesquelles l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'exploitation (article L. 512-5 du code de l'environnement, ancien article 7 de la loi de 1976) ; l'arrêté ministériel fixant les prescriptions générales applicables à certaines catégories d'installations soumises à déclaration (article L.512-10 du code de l'environnement, ancien article 10-1 de la loi de 1976); les décisions prises le ministre en charge des installations classées, en exerçant les pouvoirs du préfet, à l'égard d'installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui sont inscrites sur une liste établie par décret (article L.517-1 du code de l'environnement, ancien article 27 de la loi de 1976); les décisions prises le ministre de la défense, en exerçant les pouvoirs du préfet, à l'égard d'installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui sont inscrites sur une liste établie par décret qui relèvent de son département (article L.517-1 du code de l'environnement, ancien article 27 de la loi de 1976) ; l'arrêté du ministre chargé des installations classées fixant des prescriptions générales relatives aux installations soumises à enregistrement (article L.512-7 I du code de l'environnement).

---

[154] Rapport Legaret fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat relatif au projet de loi sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes n°364, 1974-1975, pp.38-39.
[155] Idem.

En dehors, de ces décrets et arrêtés ministériels, il faut ajouter que relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir toutes les décisions que le maire pourrait prendre soit en violation de la législation des installations classées, soit légalement dans le cas où il agissait dans le cadre d'un péril grave et imminent pour toutes les raisons précédemment évoquées.

De même, relèvent également du recours pour excès de pouvoir, les décisions de refus du préfet d'annuler les décisions du maire édictées en violation de la police des installations classées pour les mêmes raisons que précédemment avancées.

Relève, enfin, du contentieux de l'excès de pouvoir, le refus du préfet de prendre à la demande des tiers intéressés un arrêté complémentaire visant à aggraver les prescriptions primitives ou à faire disparaître ou atténuer les dangers ou inconvénients liés au fonctionnement d'une installation classée. Deux hypothèses, cependant, doivent être distinguées selon que ces tiers intéressés sont encore dans le délai de recours contentieux de quatre ans ou non. Dans la première hypothèse, en cas de refus du préfet d'aggraver les prescriptions primitives d'exploitation ou de faire disparaître ou atténuer ces dangers ou inconvénients, ces tiers intéressés peuvent attaquer à n'importe quel moment l'arrêté d'autorisation pour insuffisance de prescriptions techniques pendant la durée de ce délai. Ce sont donc les règles du plein contentieux spécial qui s'appliquent. Cependant, dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire si ces tiers intéressés sont hors délai de recours contentieux, en cas de refus exprès ou implicite du fait du silence gardé par le préfet pendant deux mois à compter de la date de la demande de prendre les mesures sollicitées, le contentieux de ces deux décisions relève de l'excès de pouvoir. Il se justifie par le fait que : soit la décision de refus, par exemple, d'aggraver les prescriptions techniques est expresse, donc notifiée avec indication des voies et délais de recours administratif et contentieux aux tiers intéressés qui ont fait la demande, auquel cas, dans l'hypothèse d'un recours contentieux, ce sont les règles gouvernant les délais d'introduction de l'instance de premier ressort, donc devant le tribunal administratif, qui s'appliquent. Les tiers intéressés doivent l'attaquer dans un délai de deux mois, puisque dans l'hypothèse d'une décision expresse de rejet l'article R.421-1 du code de justice administrative

dispose que « sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ». Soit, par ailleurs, la décision de rejet vient du silence gardé par le préfet pendant deux mois, auquel cas ce sont aussi les règles gouvernant les délais d'introduction de l'instance de premier ressort qui jouent. Les tiers intéressés ont deux mois pour attaquer devant le juge cette décision implicite de rejet. En effet, aux termes de l'article R.421-2 du code de justice administrative « sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période mentionnée au premier alinéa ». La solution est la même que pour l'exploitant.

Par ailleurs, on peut relever au terme de l'examen que les décisions administratives soumises au contentieux de l'excès de pouvoir depuis l'intervention de la loi de 1976 ne sont pas les mêmes que celles étudiées sous l'empire de la loi de 1917. De fait, cette différence peut s'expliquer, comme nous l'avons vu, par des raisons tenant à la répartition des compétences intervenue en 1953 à la suite de la réforme du contentieux administratif entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif.

Le contenu des décisions justiciables prises dans le cadre de la législation des installations classées étant constaté, une nouvelle question doit être posée : quelles explications peut-on donner aux décisions qui ne peuvent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial et seulement ces décisions et à celles qui relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir?

Tableau récapitulatif des décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire des lois de 1917 et 1976

Sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917	Sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976
L'arrêté délivrant le récépissé de déclaration administrative (Jurisprudence : C.E., 27 juin 1947, Sieurs Leplus et Henneguet et Dlle Depaepe, Rec.CE, p.291 ; C.E., 6 juin 1973, Sieurs Verne et Beaugier, Rec.CE, p.402)	Toutes les décisions du maire prises en violation ou légalement au regard de la législation des installations classées
L'arrêté refusant la délivrance du récépissé de déclaration administrative (Jurisprudence : C.E., 18 décembre 1925, Le Duc, Rec.CE, p.902)	La décision du préfet refusant d'annuler les décisions du maire prises irrégulièrement en matière d'installations classées
Toutes les décisions du maire prises en violation ou légalement au regard de la législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (Jurisprudence : C.E., 5 juin 1942, Gagnepain, Rec.CE, p.186)	Le décret supprimant une installation classée autorisée ou déclarée
La décision du préfet refusant d'annuler les décisions prises par le maire en violation de la législation des	Le décret établissant la nomenclature (Article L.511-2 du code de l'environnement, ancien article 2 de la

établissements dangereux, insalubres ou incommodes (Jurisprudence : C.E., 20 mai 1949, Société des textiles et végétaux, Rec.CE, p.231)	loi de 1976)
Le décret supprimant un établissement classé	Le décret fixant la composition de la commission départementale qui doit être consultée en vue de l'autorisation des installations classées (Article L.512-2 du code de l'environnement, ancien article 3 de la loi de 1976)
	Le décret définissant les cas et conditions dans lesquels le changement d'exploitant est soumis à une autorisation préfectorale délivrée en considération des capacités techniques et financières (Article L.512-16 du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976)
	Le décret fixant les conditions relatives aux installations dans lesquelles la mise en œuvre de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication est subordonnée à un agrément (Article L.515-13 du code de l'environnement, ancien article 4 de la loi de 1976)
	Le décret déterminant la nature des garanties financières et les règles de fixation de leur montant concernant la mise en activité des installations présentant des risques importants de

	pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets (Article L.516-1 du code de l'environnement, ancien article 4-2 de la loi de 1976)
	Le décret fixant les conditions et les formes de consultation des conseils généraux ou régionaux en vue de l'autorisation des installations classées (Article L.512-2 du code de l'environnement, ancien article 5 de la loi de 1976)
	Le décret définissant les catégories d'installations pour lesquelles l'arrêté d'autorisation doit fixer la durée maximale d'exploitation (Article L.512-4 du code de l'environnement, ancien article 6-1 de la loi de 1976)
	L'arrêté ministériel fixant les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations pour lesquelles l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'exploitation
	Le décret fixant la liste des catégories et les seuils de capacité des installations dans le voisinage desquelles les servitudes peuvent être instituées (Article L.515-8 du code de l'environnement, ancien article 7-1 de la loi de 1976)
	Le décret déterminant les conditions de

	délimitation du périmètre des servitudes (Article L.515-9 du code de l'environnement, ancien article 7-2 de la loi de 1976)
	Le décret définissant certaines catégories d'installations soumises à des contrôles périodiques en raison des risques qu'elles présentent (Article L.512-11 du code de l'environnement, ancien article 10-2 de la loi de 1976)
	Le décret fixant la périodicité et les modalités de fonctionnement du système de contrôle (Article L.512-11 du code de l'environnement, ancien article 10-2 de la loi de 1976)
	Le décret ordonnant la fermeture ou la suppression d'une installation classée (Article L.514-7 du code de l'environnement, ancien article 15 de la loi de 1976)
	Le décret fixant les modalités d'application de la police des installations classées (Article L.517-2 du code de l'environnement, ancien article 28 de la loi de 1976)
	Le décret précisant les mesures que le préfet peut imposer aux installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret établissant la nomenclature, à

	autorisation ou à déclaration (Article L.513-1 du code de l'environnement, ancien article 16 de la loi de 1976)
	Le décret dressant la liste des installations appartenant aux services et organismes de l'Etat (Article L.517-1 du code de l'environnement, ancien article 27 de la loi de 1976)
	Le décret définissant les conditions d'application de la section 2 (du chapitre II, titre 1er, livre V, partie législative du code de l'environnement) relatives aux installations soumises à enregistrement (Article L.512-7-7 du code de l'environnement)
	Les décisions prises par le ministre en charge des installations classées, en exerçant les pouvoirs attribués au préfet, à l'égard d'installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui sont inscrites sur une liste établie par décret (Article L.517-1 du code de l'environnement, ancien article 27 de la loi de 1976)
	L'arrêté ministériel fixant les prescriptions générales applicables à certaines catégories d'installations soumises à déclaration (Article L.512-10 du code de l'environnement, ancien article 10-1 de la loi de 1976)

	L’arrêté du ministre chargé des installations classées fixant des prescriptions générales relatives aux installations soumises à enregistrement (Article L.512-7 I du code de l’environnement)
	L’arrêté ministériel fixant les règles générales et prescriptions applicables aux installations pour lesquelles l’autorisation doit fixer la durée maximale de l’exploitation (Article L.512-5 du code de l’environnement, ancien article 7 de la loi de 1976)
	Les décisions prises par le ministre de la défense, en exerçant les pouvoirs attribués au préfet, à l’égard d’installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui sont inscrites sur une liste établie par décret qui relèvent de son département (Article L.517-1 du code de l’environnement, ancien article 27 de la loi de 1976)
	Le refus du préfet de prendre à la demande des tiers intéressés un arrêté complémentaire

§.2. Les raisons liées à la distinction contentieuse des décisions justiciables

Les raisons justifiant le fait que certaines décisions du préfet prises en application de la police des installations ne puissent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial (A) n'étant pas les mêmes que celles qui justifient la recevabilité des autres décisions devant le juge de l'excès de pouvoir (B), il convient de les examiner successivement.

A) Les raisons justifiant l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer l'intérêt de l'énumération légale des décisions relevant du plein contentieux spécial selon que l'on est sous l'empire de la loi de 1917 ou de la loi de 1976. La première est historique fondée sur la simplification de la procédure contentieuse (a) et la seconde, qui est actuelle, est liée au pouvoir d'administrateur du juge (b).

a) Une raison historique fondée sur la simplification de la procédure contentieuse

Il convient tout d'abord de relever que sous l'empire du décret de 1810 le recours des entrepreneurs contre les décisions intéressant les manufactures et ateliers rangés dans la première[156] et dans la deuxième classe était exercé directement devant le Conseil d'Etat et celui contre les décisions intéressant les manufactures et ateliers insalubres compris dans la troisième classe devant le conseil de préfecture.

[156] Du moins à partir de 1852 lorsque le préfet est devenu compétent pour autoriser la création des manufactures et ateliers insalubres rangés dans la première classe.

En revanche, les tiers intéressés qui s'opposaient à la création, par exemple, d'un atelier insalubre, quelle que soit la classe dans laquelle il se trouvait placé au regard de la nomenclature[157], exerçaient leur recours contentieux devant le conseil de préfecture en premier ressort.

Les recours contentieux étaient donc exercés, soit devant le Conseil d'Etat, soit devant le conseil de préfecture selon que la décision critiquée visait un atelier ou une manufacture insalubre appartenant à telle ou telle classe et selon que l'on était entrepreneur ou tiers intéressé.

Constatant qu'une telle procédure contentieuse était inconfortable pour les entrepreneurs qui saisissaient tantôt le Conseil d'Etat, tantôt le conseil de préfecture selon que, comme on le sait, la décision attaquée visait les manufactures ou ateliers rangés dans les deux premières ou dans la dernière classe, le législateur de 1917 devait être amené à la simplifier en confiant au conseil de préfecture la connaissance en premier ressort d'un certain nombre de décisions prises dans le cadre de la loi de 1917. Le rapporteur du projet de loi de 1917 relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes faisait, d'ailleurs, remarquer à ce sujet qu'« aujourd'hui, le recours des industriels, s'il s'agit des établissements de 1re classe ou de 2e classe, doit se faire directement devant le Conseil d'Etat, et celui des tiers, devant le conseil de préfecture. C'est une anomalie d'autant plus regrettable qu'elle impose aux industriels une procédure plus coûteuse et plus lente »[158].

Cette idée de simplification de la procédure contentieuse est corroborée par M. Gabolde qui relève que « sous l'empire du décret de 1810, la juridiction compétente en la matière variait selon la classe de l'établissement et la qualité du requérant : c'était tantôt le Conseil d'Etat, tantôt, et plus généralement le conseil de préfecture. Dans un

---

[157] Idem.

[158] Voir l'extrait du Rapport Chautemps exposant les motifs de la proposition de loi sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, S. 1918, Lois annotées, spécialement la loi relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, p.713, note 18.

but de simplifier la tâche des plaideurs, le législateur de 1917 a unifié la compétence au profit de cette dernière juridiction »[159].

C'est ainsi que, comme nous l'avons vu, l'article 14 de la loi de 1917 a eu à énumérer les décisions administratives pouvant être déférées en premier ressort au conseil de préfecture.

Cependant, on peut se demander en quoi la procédure directe devant le Conseil d'Etat était plus coûteuse et lente pour les industriels. Elle était, au contraire, à notre avis, rapide, car il n'y avait pas un double degré de juridictions. De plus, l'industriel était vite fixé sur le sort de la décision administrative qu'il avait soumise à la censure du Conseil d'Etat. Enfin, cette procédure contentieuse avait l'avantage d'éviter à l'industriel de discuter de la légalité d'une décision administrative devant le préfet qui se trouvait du fait de la dualité à l'époque de ses fonctions en situation de juge et partie : auteur de la décision critiquée et président du conseil de préfecture appelé au contentieux à trancher le litige. Il pouvait se poser une question d'impartialité, car dans l'hypothèse de partage de voix lors de la délibération des affaires contentieuses, le préfet avait voix prépondérante.

Au-delà cette idée de simplification de la procédure contentieuse, on pourrait penser qu'il y avait une autre idée qui sous-tendait, en réalité, cette unification des compétences au profit du conseil de préfecture : celle précisément d'empêcher le Conseil d'Etat de s'attribuer une "compétence presque générale" en la matière et de " court-circuiter", par conséquent, les compétences du conseil de préfecture à travers la voie du recours pour excès de pouvoir. Cela est d'autant plus vrai que la Haute juridiction administrative avait pu considérer, sous l'empire du décret de 1810, « qu'aux termes de la loi des 7-14 octobre 1790, les arrêtés des préfets peuvent nous être déférés directement pour cause d'incompétence et d'excès de pouvoir, et qu'aucune disposition du décret du 15 octobre 1810, sur les ateliers insalubres, n'a interdit aux intéressés cette voie de recours »[160]. Alors qu'en l'espèce le ministre en

---

[159] Gabolde (Ch.) : Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, op. cit., p.140.
[160] C.E., 6 mai 1853, Perrache, Rec.CE, p. 500 ; D. 1854. III., p.1.

charge des manufactures et ateliers insalubres soutenait que les arrêtés des préfets en cette matière ne pouvaient pas être déférés directement au Conseil d'Etat, même pour excès de pouvoir, dès lors que le décret de 1810 avait organisé une procédure particulière en la matière : les tiers intéressés devaient donc porter en premier ressort leur recours devant le conseil de préfecture.

Pour éviter donc que les tiers intéressés ou les industriels préfèrent cette voie au détriment de la compétence du conseil de préfecture, il devenait indispensable pour le législateur d'énumérer les décisions ressortissant en premier ressort de la compétence de ce dernier.

Mais il en va différemment quant au motif justifiant le maintien de cette énumération légale lors de l'intervention de la loi de 1976.

b) Une raison actuelle liée au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial

Le pouvoir d'administrateur du juge qui lui permet de se substituer au préfet et d'agir donc en ses lieu et place explique actuellement l'énumération légale des décisions relevant du plein contentieux spécial. De fait, le législateur de 1976 a eu tout d'abord à faire une comparaison entre les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir et ceux du juge du plein contentieux spécial des installations classées lorsqu'il s'était posé la question de savoir s'il fallait maintenir la tradition en ce qui concerne les pouvoirs très étendus du juge ou les remettre en cause afin d'intégrer le plein contentieux spécial des établissements dangereux, insalubres ou incommodes dans le giron du contentieux de l'excès de pouvoir. Cette comparaison consistait à savoir lequel des deux juges est en mesure d'exercer un contrôle efficace des décisions du préfet et vider le litige si les éléments du dossier le permettaient.

Il en est résulté de cette comparaison que les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir qui ne sont que « des pouvoirs d'annulation limités au droit d'annuler les actes

administratifs illégaux, sans que le juge administratif ait le pouvoir de les réformer et de leur substituer sa propre décision »[161], seraient moins efficaces dans le contrôle des décisions énumérées que ceux du juge du plein contentieux spécial, puisque ne pouvant pas, après annulation, accorder, par exemple, une autorisation d'exploiter refusée par le préfet. Alors que les pouvoirs du juge du plein contentieux spécial seraient, au contraire, plus efficaces dans le contrôle de ces décisions, car le juge pouvant aller au- delà de la simple annulation de la décision critiquée : il peut substituer la décision du préfet par sa propre décision en délivrant, par exemple, une autorisation refusée ou réformer les prescriptions techniques d'exploitation fixées par le préfet en les atténuant ou en les aggravant, ce que ne peut faire le juge l'excès de pouvoir. Autrement dit, « le juge [du plein contentieux spécial] peut donner une solution définitive à la difficulté, sans qu'il soit nécessaire à l'administration de reprendre sa procédure pour aboutir à une nouvelle décision »[162], « le jugement suffit »[163] : « l'installation peut fonctionner sans intervention d'une nouvelle décision préfectorale »[164].

Cette analyse peut se recommander des propos du rapporteur de la Commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale relevant que « si le contrôle juridictionnel se conformait, en matière d'établissements classés, aux règles générales du recours pour excès de pouvoir, il devrait se borner, comme il le fait dans le domaine très voisin de l'urbanisme, à vérifier si toutes les formes prévues par les lois et règlements ont bien été respectées, si les décisions prises entrent bien dans la compétence des autorités qui sont intervenues et s'il n'y a pas eu erreur de droit, ou détournement de pouvoir ou encore s'il n y a pas eu erreur manifeste dans l'appréciation de faits. En fait, il va beaucoup plus loin puisque le juge administratif ne recherche pas uniquement si l'acte administratif est conforme ou non à la légalité mais se fait juge de son opportunité. Et, au surplus, il ne se borne pas à le confirmer ou à

---

[161] Laferrière (E.) : Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit., t. 1, p.15.
[162] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p. 270.
[163] Idem, p.286.
[164] Idem.

l'annuler; il se reconnaît compétent pour le modifier, en imposant par exemple à l'industriel des conditions moins ou plus rigoureuses, voire complètement différentes de celles imposées par le préfet »[165]. Et d'ajouter : « […] le juge administratif exerce […] dans cette matière un contrôle juridictionnel particulièrement étendu, et le rapporteur s'était même demandé s'il n'allait pas trop loin »[166]. Et de conclure : « après réflexion, il a estimé qu'il ne fallait pas briser cette jurisprudence du Conseil d'Etat au demeurant traditionnelle en ce domaine qui a permis un contrôle efficace des pouvoirs, eux aussi très étendus, de l'administration et donc finalement un respect rigoureux des droits des industriels aussi bien que des tiers »[167].

C'est donc le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial qui explique l'intérêt de l'énumération légale de ces décisions.

Mais qu'en est-il des décisions qui relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir ?

B) Les raisons justifiant la classification des décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir

Plusieurs raisons peuvent être avancées. Certaines tiennent à la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif (a), d'autres sont liées aux conditions d'accès au juge de l'excès de pouvoir (b).

---

[165] Rapport Bignon, n°2143, préc., p.29.
[166] Idem.
[167] Idem.

a) Les raisons tenant à la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif

Tout d'abord, en ce qui concerne les décrets pris dans le cadre de la législation des installations classées, il faut rappeler que leur classification dans le contentieux de l'excès de pouvoir vient de la répartition de compétences opérée par le décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif. En effet, l'article 2 al.1 de ce décret dispose que « le Conseil d'Etat reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels ».

A ces premières raisons, il faut ajouter celles liées aux conditions d'accès au juge de l'excès de pouvoir.

b) Les raisons liées aux conditions d'accès au juge de l'excès de pouvoir

La classification des décisions qui relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir peut être expliquée au regard des avantages que celui-ci présente en termes d'accès au juge qui a à connaître des actes réglementaires qui ont une portée générale et impersonnelle contrairement au plein contentieux spécial où les conditions d'accès au juge sont beaucoup plus restreintes, lorsque l'on prend en considération le fait que certains tiers ne peuvent pas agir devant le juge du plein contentieux spécial, non pas par absence d'intérêt pertinent à agir, mais par application des règles spécifiques à ce contentieux spécial, notamment la pré-occupation individuelle de l'exploitant. En effet, « en tant que contentieux de la légalité de droit commun, le recours pour excès de pouvoir dispose d'un régime juridique particulièrement libéral quant à ces conditions de recevabilité. En témoignent l'appréciation large de l'intérêt à agir faite par le juge (V. sur ce point, la jurisprudence classique en la matière : CE, 29 mars 1901, Casanova, rec.333, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, ouvrage

précité, n°8 ; CE, 28 décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, rec. 977, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, ouvrage précité, n°18), la dispense du ministère d'avocat (J. Appleton, Traité élémentaire du contentieux administratif, Paris, Librairie Dalloz, 1927, p.609) »[168].

En outre, il est logique que ces décisions non visées par l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial fassent l'objet d'un recours pour excès de pouvoir qui a pour finalité d'assurer le respect de la légalité, dès lors que ce recours est ouvert même sans texte contre tout acte administratif faisant grief[169].

Les raisons sur la distinction contentieuse des décisions administratives justiciables étant données, il convient à présent de rechercher plus particulièrement qui peut contester devant le juge la légalité des décisions soumises au plein contentieux spécial.

SECTION II : LES DISTINCTIONS ENTRE LES PERSONNES POUVANT FORMER DES RECOURS CONTENTIEUX

Il est reconnu dans le cadre du contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir à toute personne le droit d'exercer un recours contre tout acte administratif lui faisant grief, ainsi que l'a consacré l'arrêt "Dame Lamotte", car c'est un : « recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »[170].

Mais, s'il est reconnu à toute personne le droit d'exercer un tel recours contentieux, il convient d'ajouter que son exercice obéit à certaines conditions de recevabilité destinées à éviter des recours abusifs et l'encombrement des juridictions administratives. Parmi ces conditions figurent celles tenant à la personne du requérant, par exemple, sa qualité et son intérêt à agir, comme nous l'avons relevé

---

[168] Leptit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., p.262.
[169] C.E. Ass., 17 février 1950, Dame Lamotte, Rec.CE, p.110 ; RDP 1951, p.478, concl. Delvolvé, note M. Waline.
[170] C.E. Ass., 17 février 1950, Dame Lamotte, préc.

précédemment. C'est ainsi que certaines personnes peuvent être déclarées recevables devant le juge de l'excès de pouvoir et d'autres irrecevables, faute d'avoir la qualité et l'intérêt pertinent à agir. Telle est la règle.

Le plein contentieux spécial des installations classées n'échappe pas à cette règle : toute personne ne peut pas saisir le juge du plein contentieux spécial. Il faut qu'elle justifie d'une certaine qualité et d'un intérêt à agir.

Toutefois, de façon dérogatoire au contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir, une distinction est opérée en plein contentieux spécial des installations classées entre les personnes à qui le législateur et le juge ont reconnu le droit d'agir contre les décisions du préfet pouvant leur faire grief (§1) et celles qui sont exclues du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial (§2).

§.1. Les qualités donnant intérêt à agir

Les décisions préfectorales qui relèvent du plein contentieux spécial peuvent être attaquées aux termes de l'article L. 514-6 I du code de l'environnement « par les demandeurs ou exploitants […]; par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements […]».

On distingue donc les demandeurs, les exploitants des tiers intéressés. Lorsqu'on emploie le terme de tiers intéressé, il faut comprendre tiers comme étant les personnes physiques, les associations de protection de l'environnement et les communes intéressées ou leurs groupements, mais on fera lors de leur examen des dichotomies entre ces tiers, parce qu'au sens de l'article L.514-6 I du code de l'environnement ce ne sont que les personnes physiques et les associations de protection de l'environnement qui sont visées sous la dénomination de tiers, les communes ou leurs groupements formant une qualité distincte.

Il convient à présent d'examiner successivement la qualité de demandeur (A), d'exploitant (B) et de tiers intéressé (C).

A) Le demandeur

Le demandeur est la personne qui sollicite auprès du préfet dans le cadre de la législation des installations classées une autorisation en vue de l'exploitation d'une installation classée.

En sa qualité de demandeur, cette personne a la qualité lui donnant intérêt à agir devant le juge du plein contentieux spécial contre la décision de refus préfectoral d'autorisation d'exploiter. De fait, pour diverses raisons fondées soit sur la législation des installations classées, soit sur une mauvaise appréciation du dossier présenté, le préfet peut lui refuser l'autorisation sollicitée.

L'intérêt à agir du demandeur vient de ce que cette décision de refus d'autorisation d'exploiter dont il est le destinataire étant nominative, c'est-à-dire porte son nom, lui fait grief personnellement, car il se trouve dans l'impossibilité juridique de créer l'installation classée projetée. En effet, la création de celle-ci oblige le demandeur à obtenir préalablement le titre juridique nécessaire qu'est l'autorisation administrative d'exploiter, comme l'indique l'article R. 512-2 du code de l'environnement : « toute personne qui se propose de mettre en service une installation soumise à autorisation adresse […] une demande au préfet du département dans lequel cette installation doit être implantée».

Il n'est pas sans intérêt de relever que cet élément nominatif a paralysé autrefois la recevabilité de l'action contentieuse du propriétaire du terrain sur lequel le demandeur envisageait d'implanter l'installation contre l'arrêté préfectoral refusant l'autorisation d'exploiter sollicitée. Porée et Livache rapportaient que « c'est ce qu' a dit le Conseil d'Etat à propos d'un recours fait à la fois par l'usinier et par son propriétaire […] : considérant que le sieur de P. ne justifie pas d'un intérêt direct et personnel de nature à lui donner qualité pour déférer au Conseil d'Etat l'arrêté du préfet »[171].

---

[171] Porée (H.) et Livache (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.150.

Seul donc le demandeur pouvait justifier d'un intérêt à agir contre la décision préfectorale de refus d'autorisation d'exploiter. De fait, l'irrecevabilité du propriétaire du terrain venait de ce qu'il était considéré comme un tiers par rapport à l'acte de refus du préfet, car ce n'est pas lui qui sollicitait l'autorisation d'exploiter et, partant, le refus préfectoral ne lui faisait pas grief ès qualités de demandeur. Quel grief pouvait-il invoquer devant le juge de la légalité? Il n'y en avait pas, car l'objet de l'acte du préfet est d'autoriser l'exploitation d'une installation classée vis-à-vis de laquelle le propriétaire du terrain est bien tiers. L'acte de refus ne fait grief qu'au demandeur. Par conséquent, le propriétaire du terrain n'a aucun intérêt à agir.

Cependant, cette façon de voir les choses a été abandonnée à travers une évolution jurisprudentielle que l'on relève sur ce point. Par une décision " Société Mermier", le tribunal administratif de Grenoble a pu considérer que « la loi de 1976, en son article 14, n'a pas entendu limiter le recours contentieux des tiers aux seules autorisations des installations classées mais a simplement précisé le délai dudit recours »[172], que dès lors les propriétaires du terrain « ont intérêt à l'annulation de l'arrêté […] par lequel le préfet a opposé à la demande d'ouverture de carrière présentée par cette société ; que par suite leur intervention est recevable »[173].

Cette évolution jurisprudentielle s'explique par le fait que le refus du préfet fait grief au propriétaire du terrain, dès lors que la cession du terrain était faite sous réserve de l'obtention de l'autorisation d'exploiter. Le propriétaire ne peut plus vendre son terrain, il perd donc ce bénéfice.

C'est la même question que l'on relève dans le contentieux du permis de construire. Par un arrêt "Mme Chapiteau", où le pétitionnaire du permis de construire était titulaire d'une promesse de vente du terrain d'assiette de la construction envisagée et à qui un refus a été opposé, la cour administrative d'appel de Paris a pu

---

[172] T.A. Grenoble, 16 février 2000, Société Mermier, req. n°982042 ; dans le même sens C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, RJE 2001, p.706.
[173] Même jugement.

considérer que le propriétaire du terrain « dispose d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation d'un refus de permis de construire »[174].

L'idée qui sous-tend la recevabilité du propriétaire du terrain ici est la même que celle justifiant la recevabilité du propriétaire du terrain dans le plein contentieux spécial des installations classées. Elle vient de ce que le refus du permis de construire à des « inconvénients [qui] peuvent peser sur d'autres personnes. C'est le cas du propriétaire qui n'a finalement pu vendre le terrain au bénéficiaire d'une promesse de vente auquel un permis de construire a été illégalement refusé »[175].

La qualité de demandeur étant examinée, il convient à présent d'étudier la qualité d'exploitant.

B) L'exploitant

Par l'article 2-6 de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004[176], le droit communautaire définit de façon très large l'exploitant comme « toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité ».

---

[174] C.A.A. Paris, 25 juin 2002, Mme Chapiteau, AJDA 2002, p.938, note J.-P. Lebreton ; RFDA, 2002, p.1166.
[175] Lebreton (J.-P.) : Note sous C.A.A. Paris, 25 juin 2002, Mme Chapiteau, préc.
[176] Du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale, JOUE du 30 avril 2004, p.56-75. On relève, par ailleurs, d'autres définitions communautaires de la notion d'exploitant. Ainsi, dans la directive n°82/501/CEE du 24 juin 1982, dite SEVESO I, relative aux risques d'accidents majeurs liés à certaines activités industrielles, JOCE du 5 août 1982 (abrogée depuis le 3 février 1999), était considéré comme fabricant (actuel exploitant) « toute personne responsable d'une activité industrielle ». La directive n°96/82/CEE du 9 décembre 1996, dite SEVESO II, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JOCE du 14 janvier 1997, définit l'exploitant comme « toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'établissement ou l'installation, ou si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vue déléguer à l'égard de ce fonctionnement un pouvoir économique déterminant ». Enfin, la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution définit dans son article 2-12 l'exploitant comme « toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant », JOCE du 10 octobre 1996, p.0026-0040.

Transposant cette directive en droit interne à travers la loi du 1er août 2008[177], le législateur français a défini pour la première fois[178] l'exploitant comme « toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative » (article 1er de la loi, codifié sous l'article L.160-1 du code de l'environnement).

La définition du droit interne sur la notion d'exploitant étant proche de celle du droit communautaire, nous nous limiterons à la définition du droit interne pour examiner la qualité d'exploitant.

Cependant, il faut faire observer que la lecture de la jurisprudence administrative relative au plein contentieux spécial des installations classées révèle que l'exploitant n'est pas nécessairement la personne visée par la définition légale de la notion d'exploitant. De fait, dans le cadre de la mise en place de la politique française de réhabilitation des sites et sols pollués « […] la jurisprudence [a] cherché à étendre au maximum les titulaires de l'obligation de remise en état. Ce faisant, [elle a] nécessairement redéfini les contours de l'accès au prétoire, qui se trouve donc ouvert aux nouvelles catégories de personnes concernées »[179]. Cela se remarque notamment dans le cadre du redressement judiciaire et de la liquidation judiciaire des installations classées en difficultés.

Dès lors, en tenant compte de la définition légale de l'exploitant et de l'approche jurisprudentielle extensive de la qualité d'exploitant, on peut relever qu'il existe deux catégories distinctes d'exploitants: l'exploitant, réalité juridique, c'est-à-dire dont la qualité est visée par le code de l'environnement (a) et l'exploitant, création juridique,

---

[177] Relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

[178] En droit interne, le commissaire du gouvernement Lemai relevait que la loi de 1976 « ne comporte pas de définition de la notion d'exploitant. La jurisprudence sur la notion d'exploitant fait dépendre la désignation de cet exploitant de la détermination, dans les circonstances de chaque espèce, de l'activité à laquelle se rattachent directement les nuisances », Concl. Lemai sur C.A.A. Nantes, 10 octobre 1990, Me B. Goupil et Me B. Brunet-Beaumel, RJE 1991, p.218. En effet, l'article L. 511-1 du code de l'environnement (ancien article 1er de la loi de 1976) se borne à indiquer que « sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée […]».

[179] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.419.

c’est-à-dire dont la qualité procède par interprétation du jugement ouvrant la procédure de redressement judiciaire ou prononçant la liquidation judiciaire de l’installation classée en difficultés (b).

a) L’exploitant, réalité juridique

En se fondant aussi bien sur l’article L. 160-1 du code l’environnement définissant l’exploitant que sur d’autres dispositions du même code, on peut relever deux catégories de personnes qui ont la qualité d’exploitant donnant intérêt à agir : l’exploitant au sens de personne autorisée (1) et la personne qui contrôle une installation classée (2).

1) L’exploitant au sens de personne autorisée

Il faut à titre liminaire préciser que par exploitant au sens de personne autorisée, on ne vise pas uniquement les personnes ayant obtenu un titre juridique à la suite d’une demande d’autorisation d’exploiter ou de déclaration administrative leur permettant légalement de créer et de faire fonctionner une installation classée, mais également celles, bien que n’en disposant pas, peuvent faire fonctionner leur installation classée sous le bénéfice des droits acquis ou ayant la possibilité légale de régulariser la création irrégulière d’une installation classée par le dépôt d’une demande d’autorisation ou d’une déclaration administrative.

Cette précision étant apportée, on peut faire des distinctions entre la personne titulaire d’une autorisation d’exploiter (α), la personne bénéficiaire du récépissé de déclaration administrative (β), le cessionnaire de l’installation classée (γ), le détenteur de l’installation classée ou du terrain supportant celle-ci (δ), la personne exploitant une installation classée sous le bénéfice des droits acquis (ε) et l’exploitant de fait ayant la possibilité de régulariser sa situation (ζ).

α) Le titulaire d'une autorisation d'exploiter une installation classée

Comme nous l'avons relevé, certaines installations classées nécessitent avant leur ouverture l'obtention par le demandeur d'une autorisation administrative préalable d'exploiter. Cette autorisation une fois obtenue, son titulaire se voit reconnaître *ipso facto* la qualité d'exploitant, ainsi que l'a pu considérer la cour administrative d'appel de Lyon : « une autorisation d'exploiter confère à son titulaire la qualité d'exploitant au sens des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 et du décret du 21 septembre 1977»[180].

La qualité d'exploitant du titulaire de l'autorisation d'exploiter étant établie, il faut relever que son intérêt à agir contre, par exemple, les décisions du préfet lui imposant des prescriptions techniques trop contraignantes ou les décisions prononçant des sanctions administratives à son égard (suspension de l'installation, consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant au montant des travaux à réaliser, etc.) s'explique par le fait que ces décisions administratives étant nominatives, elles peuvent lui faire personnellement grief. En effet, elles peuvent compromettre le fonctionnement de son installation du fait des contraintes sévères qui lui coûtent très chères à la production. Le fonctionnement de l'installation peut donc lui occasionner des frais supplémentaires. Il y a une perte de profits financiers.

Si la procédure d'autorisation d'exploiter permet de conférer la qualité d'exploitant au titulaire de l'autorisation d'exploiter, il convient de relever que d'autres personnes qui sont exclues des contraintes de cette procédure peuvent aussi se voir reconnaitre cette qualité par la procédure de la déclaration administrative.

---

[180] C.A.A. Lyon, 9 décembre 1997, Société Elipol, Dr. env. 1998, n°57, p.8, note G.F. ; Rec.CE, Tab., p. 950.

β) Le bénéficiaire du récépissé de déclaration administrative

La loi de 1976 a soumis certaines installations classées à la procédure de déclaration administrative du fait de leur moindre dangerosité à l'égard des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Cette déclaration administrative étant accomplie de façon régulière par le déclarant, le préfet délivre à ce dernier le récépissé de déclaration administrative qui lui confère par la même occasion la qualité d'exploitant.

Dès lors, le bénéficiaire de ce récépissé de déclaration administrative peut agir contre les décisions du préfet, par exemple, l'arrêté-type contenant les prescriptions techniques d'exploitation du fait qu'il peut être adapté par le préfet au regard des circonstances locales, les sanctions administratives, les arrêtés complémentaires. Comme pour le titulaire de l'autorisation d'exploiter, l'intérêt à agir du bénéficiaire du récépissé de déclaration administrative vient de ce que les décisions du préfet dont il est destinataire peuvent lui faire grief personnellement, puisque la marche normale de l'installation peut être compromise par l'exécution de ces décisions préfectorales défavorables. Comme l'exploitant titulaire d'une autorisation d'exploiter, ces décisions défavorables peuvent avoir des conséquences sur les profits financiers à réaliser.

Le titulaire d'une autorisation d'exploiter et le bénéficiaire du récépissé de déclaration administrative ne sont pas les seules personnes qui ont la qualité d'exploitant donnant intérêt à agir, il en est de même pour le cessionnaire d'une installation classée.

γ) Le cessionnaire d'une installation classée

Aux termes de l'article R. 512-68 al. 1 du code de l'environnement (ancien article 34 du décret du 21 septembre 1977) « lorsqu'une installation classée change d'exploitant, le nouvel exploitant en fait la déclaration au préfet dans le mois qui suit la prise en charge de l'exploitation ».

En cas de cession d'une installation classée, le cessionnaire se voit donc reconnaître la qualité d'exploitant, dès lors qu'il s'est substitué conformément aux dispositions précitées du code de l'environnement au bénéficiaire de l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou du récépissé de déclaration administrative. C'est ce que l'on peut, d'ailleurs, déduire de l'arrêt "SARL Rodanet" du Conseil d'Etat qui a pu considérer qu'une société ne peut utilement invoquer la cession du terrain d'emprise d'un dépôt de déchets et la cession de son département d'enlèvement de produits chimiques « pour s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées, dès lors qu'aucun des cessionnaires […] ne s'est régulièrement substitué à elle en qualité d'exploitant »[181].

Il faut relever que la reconnaissance de la qualité d'exploitant au cessionnaire avant la loi du 19 juillet 1976 avait donné lieu à des divergences doctrinales sous l'empire du décret du 15 octobre 1810 sur la question de transmission ou de non transmission à cause de la mort et que l'on n'admettait pas la transmission de l'autorisation d'exploiter, puisqu'elle s'éteignait avec la mort de son titulaire, ainsi que Trébuchet le rapportait :« on pensait […] que ces autorisations ne fussent pas transmissibles ; que les circonstances qui, dans le principe, n'ont mis aucun obstacle à la formation de l'établissement, pouvaient changer, surtout si la population s'accroissait dans des proportions considérables, et qu'il serait à désirer qu'en rendant les permissions personnelles on eût ainsi le droit, en cas de changement de propriétaires, de supprimer un établissement, dont l'exploitation aurait démontré des inconvénients qu'on n'aurait pas prévus lors de l'autorisation »[182]. Et de poursuivre « qu'en outre, l'obligation de se pourvoir d'une autorisation à chaque mutation d'entrepreneur, aurait l'avantage de faire sentir à la plupart des fabricants qu'il est de leur intérêt de mettre leurs soins à prévenir toute plainte fondée contre leurs travaux

[181] C.E., 1991, SARL Rodanet, Gaz. pal. 1991.II. pan. dr. adm., p.105; LPA 2 décembre 1991, p.13; dans le même sens C.E., 8 septembre 1997, SARL Sérachrom, BDEI 2/1998, p. 36, comm. J.-P. Boivin.
[182] Trébuchet (A.) : Code administratif des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.90.

[…] afin de ne pas se mettre dans le cas de voir refuser à leurs successeurs l'autorisation nécessaire, quand ils voudront céder leur commerce »[183].

Pour une partie de la doctrine, l'autorisation d'exploiter présentait donc un caractère personnel qui ne pouvait pas de ce fait se transmettre par cession ou déclaration de changement d'entrepreneur.

Mais cette façon de voir les choses ne faisait pas l'unanimité. Ainsi, Porée et Livache faisaient observer « qu'on se rappelle, en effet […]: l'autorisation d'un établissement insalubre étant accordée en vue de la localité où cet établissement doit être formé, et non en considération de la personne qui l'a obtenue, ne cesse pas d'exister et d'avoir effet par cela seul qu'à cette dernière s'est substitué un acquéreur. Elle subsiste au profit de cet acquéreur tant qu'elle n'est pas révoquée. Si donc un arrêté d'autorisation a imposé des conditions trop sévères, l'acquéreur pourra valablement interjeter appel. Il en sera de même si l'acquisition est faite en cours d'instance »[184]. C'est ainsi que, ajoutaient-ils, « nous voyons dans une affaire Veldès (24-6-1870 Rec. 785), alors que l'autorisation avait été refusée à la société V. et Cie, le sieur H. V. déclarer en cours d'instance au Conseil d'Etat qu'il est devenu acquéreur de l'ancienne société V. et Cie aux droits de laquelle il est aujourd'hui substitué »[185].

L'opinion de ces auteurs était partagée par Trébuchet et Cormenin. Le premier soulignait que « les autorisations sont accordées aux emplacements et non aux propriétaires »[186], dès lors, elles étaient transmissibles. Le second, quant à lui, relevait que « quand au changement de propriétaire des ateliers, ce changement n'affecte en rien leurs conditions d'existence, attendu que l'autorisation est accordée à l'établissement, au local, et non au fabricant »[187].

Cependant, depuis l'intervention de la loi du 19 juillet 1976, ces divergences doctrinales ne présentent plus qu'un intérêt historique. En effet, il est aujourd'hui

---

[183] Idem.
[184] Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.150.
[185] Idem.
[186] Trébuchet (A.) : Code administratif des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.91.
[187] Cormenin (M. de) : Droit administratif, op. cit., p.251.

admis que l'acte d'autorisation d'exploiter a un caractère *in rem*, c'est-à-dire réel et non personnel, bien que comportant un élément nominatif qui est le nom de son titulaire[188].

Cela est d'autant plus vrai que l'exploitant, bénéficiaire d'un tel acte, ne peut pas exploiter n'importe où et n'importe comment. Il ne peut exploiter que dans le lieu indiqué dans l'arrêté d'autorisation telle activité et de telle manière, en respectant donc les prescriptions techniques imposées par le préfet. Cela vaut également pour le cessionnaire. Ce qui montre bien que l'acte du préfet qui autorise l'exploitation d'une installation classée n'est pas attaché à la personne de son titulaire, comme le fait remarquer, d'ailleurs, le commissaire du gouvernement Aguila : « dans le régime des installations classées, l'autorisation ou la déclaration a un caractère "réel", c'est-à-dire qu'elle concerne l'installation ou l'établissement en tant que telle, et non la personne de l'exploitant »[189].

Il y a donc une différence à établir entre l'autorisation personnelle, c'est-à-dire délivrée en considération de la personne et qui a pour but d'éviter les dangers que pourrait éventuellement entraîner pour autrui une défaillance personnelle, comme c'est le cas du permis de conduire, et l'autorisation d'exploiter où c'est le fonctionnement de l'installation classée qui peut porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement et non la personne même de l'exploitant. C'est pour cette raison que l'autorisation d'exploiter est « délivrée au regard des seuls éléments objectifs que sont l'éloignement par rapport aux tiers, la sensibilité du milieu environnant et l'efficacité des mesures techniques imposées par le préfet »[190].

Tout ce qui vient d'être relevé sur le caractère réel de l'autorisation d'exploiter une installation classée est, du reste, corroboré par une décision "Allmétaux SA" du tribunal administratif de Lyon qui a pu considérer « qu'il résulte des dispositions […]

---

[188] Cet élément nominatif s'explique par le fait que seule contre cette personne titulaire de l'autorisation ou du récépissé de déclaration d'exploiter une installation classée que le préfet peut prendre d'autres actes, tels que les sanctions administratives.
[189] Concl. sur C.E., 10 janvier 2005, Société Sofiservice, BDEI 2005, p.21.
[190] Carlier (E.) : L'obligation de remise en état des sols pollués dans le droit des installations classées, BDEI 5/1995, p.21.

des articles 1er [article L.511-1 du code de l'environnement] et 3 [articles L.512-2 et L.512-8 du code de l'environnement] de la loi du 19 juillet 1976 que tant l'autorisation qui est transmissible à un nouvel exploitant sur simple déclaration que l'interdiction d'exploiter qui est prise dans l'intérêt public à raison des dangers représentés par l'exploitation concernent l'établissement même et ont un caractère réel ; qu'ainsi , dès lors qu'une exploitation présentant un danger a fait l'objet d'un refus d'autorisation d'exploiter, puis d'une mise en demeure de suppression et d'évacuation, et que la nature de l'exploitation est demeurée identique, un simple changement d'exploitant ne saurait permettre de remettre en cause les mesures visant l'exploitation elle-même »[191].

Par ailleurs, on relève la même problématique en matière de permis de construire et en matière de carrières et déchets.

En matière de permis de construire, bien que nominatif, le permis de construire a un caractère réel, comme le relèvent M. Auby et autres: « le permis de construire a un caractère réel, il n'est pas lié à la personne qui le demande. Moyennant quoi il peut faire l'objet d'un transfert, par exemple, au profit d'une personne qui achète le terrain »[192]. C'est ce que la Haute juridiction administrative a pu considérer dans son arrêt "SCI Logana" : « le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire»[193], « mais en fonction du projet qui lui est soumis »[194].

Toutefois, il faut préciser à ce sujet que le transfert du permis de construire ne peut se faire pendant la période de sa validité « qu'avec l'accord du titulaire de l'autorisation, même si celui-ci n'est plus propriétaire du terrain à la date de la demande de transfert »[195]. Cette « déconnexion d'avec le caractère de droit réel de

---

[191] T.A. Lyon, 21 avril 1983, Allmétaux SA, req. n°29.041-29-042.

[192] Auby (J.-B.), Périnet-Marquet (H.) et Noguellou (R.): Droit de l'urbanisme et de la construction, Paris, Montchrestien, 2008, 8e éd., p.475 ; dans le même sens Stemmer (B.) : De la cession privée et du transfert du permis de construire, JCP N 1993, p.66 ; Letrosne (J.-P.) : Transfert du permis de construire, JCP N 1993, p.184.

[193] C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, JCP A n°50 2004, p. 1606, note Ph. Billet.

[194] C.E., 10 décembre 1965, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur, Rec.CE, p.684.

[195] C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, op. cit.

cette autorisation d'urbanisme »[196] s'explique par le fait que, bien que le permis de construire ne soit pas délivré en considération de la personne qui en devient le titulaire, « il revêt néanmoins le caractère d'un acte individuel créateur de droit »[197]. Ce n'est pas le terrain qui est le bénéficiaire du droit, mais plutôt le titulaire du permis de construire. Dès lors, son transfert, sans l'autorisation de son titulaire, ne peut pas se faire « en violation manifeste des règles du retrait d'un tel acte individuel »[198]. Mais cette autorisation préalable du titulaire n'enlève rien au caractère de droit réel du permis de construire, car « ce transfert n'est pas une modification du permis mais une simple rectification du nom de son bénéficiaire »[199], il n'est donc « pas individualisé, en ce sens qu'il ne vaut que pour le projet qui a été autorisé et reste indifférent à la personne de son titulaire, autorisant ainsi un transfert par simple rectification d'identité »[200]. S'il est adjoint un élément nominatif au permis de construire, c'est parce que toute la fiscalité s'attache à la personne nommée, d'où il faut faire en cas de transfert la déclaration auprès du maire qui ne va pas délivrer un nouveau permis de construire, mais va changer tout simplement de nom et envoyer le dossier directement aux services fiscaux qui vont taxer le nouveau titulaire du permis de construire.

De la même manière, en matière de carrières et de déchets, MM. Boivin et Lavaire relèvent, en cas de changement d'exploitant, que « l'autorisation de changement d'exploitant délivrée par le préfet n'a pas vocation à se substituer à l'autorisation de fonctionnement initialement accordée pour la mise en activité de l'installation, dont les dispositions, sous réserve d'éventuelles modifications qui lui seraient apportées, demeurent applicables. Le caractère "réel" de l'autorisation de fonctionnement retrouve ici un champ d'expression privilégié. L'autorisation de changement d'exploitant ne constitue donc qu'un épisode dans la vie de l'exploitation, dont elle ne peut notamment avoir pour effet de prolonger la durée autorisée, et se trouve, de ce fait, placée dans une situation d'étroite dépendance vis-à-vis de

---

[196] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, op. cit., p.1606.
[197] C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, op. cit., p.1606.
[198] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, op. cit., p.1607.
[199] C.E., 18 juin 1993, Commune de Barroux, req. n°118690.
[200] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 20 octobre 2004, SCI Logana, op. cit., p.1606.

l'autorisation initiale de fonctionnement, dont elle ne constitue qu'un "titre satellite" »[201]. Et de poursuivre : « ainsi, l'annulation de l'arrêté d'autorisation d'une carrière entraîne-t-elle par voie de conséquence celle de l'autorisation de changement d'exploitant intervenue postérieurement (CE 13 mars 1998, Sté GSM Auvergne Val-de-Saône, req. n°148953) »[202]. Toutefois, il faut préciser que pour ce genre d'installations, « il est fait obligation aux services préfectoraux de vérifier préalablement à toute transmission de l'autorisation que le futur candidat dispose effectivement des capacités techniques et de la surface financière nécessaires pour assurer l'exploitation dans de bonnes conditions, ainsi que la remise en état du site au terme de l'autorisation »[203].

Mais ce volet *intuitus personae,* c'est-à-dire en considération de la personne, qui fait objet d'un examen par l'administration n'enlève rien, ainsi qu'il a été déjà relevé, au caractère de l'autorisation d'exploiter qui reste réel, donc transmissible en cas de changement d'exploitant. Ce qui fait la transmission de l'acte d'autorisation d'exploiter, c'est la transmission du bien.

Dès lors, l'acte d'autorisation d'exploiter étant réel, le cessionnaire qui s'est substitué régulièrement à l'exploitant en titre a la qualité d'exploitant, d'autant plus que non seulement c'est contre lui que le préfet peut prendre d'autres actes, comme par exemple, les sanctions administratives ou les arrêtés complémentaires aggravant les prescriptions primitives qui sont liés à l'arrêté initial qui est réel et non pas par rapport à la personne du cessionnaire.

Etant désormais le destinataire des décisions du préfet, le cessionnaire peut agir contre les arrêtés complémentaires du préfet lorsqu'ils ne sont pas pris à son bénéfice. Son intérêt à agir s'explique de la même manière que celui des exploitants précédemment étudiés : ces décisions défavorables peuvent lui faire grief en compromettant le fonctionnement de son installation classée.

---

[201] Boivin (J.-P.) et Lavaire (C.) : Traité pratique du droit des carrières, Paris, LeMoniteur, Coll. Analyse juridique, 2008, p.397.
[202] Boivin (J.-P.) et Lavaire (C.) : Traité pratique du droit des carrières, op. cit., p.397.
[203] Idem, p.394.

Si la qualité d'exploitant du cessionnaire ne pose pas assez de difficultés particulières, il n'en va pas de même pour le détenteur d'une installation classée ou du terrain supportant celle-ci.

δ) Le détenteur d'une installation classée ou d'un terrain supportant celle-ci

La qualité de détenteur d'une installation classée est clairement visée par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, qui évoque les installations exploitées ou *détenues* par toute personne. Cependant, cette disposition n'a pas, pour autant, défini ce qu'il faut entendre concrètement par détenteur.

Le juge administratif a tenté de préciser la notion de détenteur à travers une jurisprudence variant dans le temps dans le cadre de la recherche des responsables sur qui pèsent l'obligation de remise en état du site en cas de défaillance de l'exploitant dans l'hypothèse d'une cessation définitive de l'activité.

Dans un premier temps, la qualité de détenteur pouvait découler, selon MM. Boivin et Ricour, « de la présomption de responsabilité que le juge judiciaire fait peser sur les propriétaires en matière de responsabilité du fait des choses »[204]. Ainsi, par un arrêt "Zoegger" la cour administrative d'appel de Lyon a pu qualifier un propriétaire d'un ensemble de locaux abritant une installation classée présentant des dangers et inconvénients à l'égard des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement de détenteur de celle-ci, motif pris de ce que ce propriétaire n'avait pas transféré la "garde" des produits toxiques sur le site à une autre personne physique ou morale présente et solvable, alors même qu'il serait « constant ni lui-même [le propriétaire] ni la société de laquelle il a acquis l'ensemble immobilier n'ont exercé d'activité industrielle »[205], « laissant ainsi implicitement apparaître qu'elle considérait

---

[204] Boivin (J.-P.) et Ricour (J.) : Sites et sols pollués, Paris, LeMoniteur, 2005, p.135.
[205] C.A.A. Lyon, 10 juin 1997, Zoegger, Rec.CE. Tab., p. 951; Dr. envir. septembre 1997, n°51, p.7, note G.F. ; R.J.E. 1997, p.582, note R. Schneider ; dans le même sens T.A. Amiens, 30 juin 1999, Société Picardie Bail, n°981976.

que, selon un principe tiré des dispositions de l'article 1384 du code civil, [le requérant] était réputé en sa qualité de propriétaire, le gardien des produits toxiques »[206].

On peut formuler à l'égard de cette décision deux séries d'observations.

Tout d'abord, cette décision juridictionnelle est critiquable au regard de la notion de garde. De fait, cette notion ne recoupe pas celle de détention. La garde est une question de droit en droit privé. En effet, au sens de l'article 1384 du code civil, « la responsabilité du dommage causé par le fait d'une chose est liée à l'usage et aux pouvoirs de surveillance et de contrôle qui caractérisent la garde »[207]. Le gardien doit donc avoir non seulement « la maîtrise de la structure interne de la chose »[208], mais encore « l'aptitude à empêcher les dommages par le contrôle intellectuel de la chose »[209]. Autrement dit, « le gardien est celui qui connaît la chose »[210] et est capable « de fournir les informations nécessaires non seulement à son fonctionnement mais encore à son contrôle et à la prévention d'éventuels risques de dommages. A défaut le détenteur ne dispose pas de tous les pouvoirs propres à assurer la complète maîtrise de la chose et à garantir la sécurité »[211]. La détention, quant à elle, est une notion de fait en droit public qui peut reposer sur l'entière ignorance, car le propriétaire de bonne foi peut ignorer « la gravité et même l'existence des pollutions qui affectent son terrain »[212]. La notion de détention est plus large que celle de la garde. Le gardien de la chose en droit privé est donc différent du détenteur de la chose en droit public.

Ensuite, ainsi que le relève M. Boivin, « on voit mal comment la défaillance de l'exploitant pourrait, à elle seule, entraîner la substitution du propriétaire [que les

---

[206] Boivin (J.P.) : Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit, commentaire à propos des arrêts Serachrom, SCI Les Peupliers, Société wattelez, M. Zoegger et de quelques autres décisions, BDEI 2/1998, p.31.
[207] Cass. civ., 9 juin 1993, Ville de Montigny-Les-Metz c/ Société Cardem et autres, Bull. civ., 1993, p.148 ; solution constante depuis Cass. ch. réun., 2 décembre 1941, cons. Connot c./ Franck, DC 1942, p. 25, note Ripert ; S. 1941. I., p.217, note H. Mazeaud; JCP 1942 .II., 1766, note Mihura.
[208] Jourdain (P.) : La responsabilité civile, RTDC 1993, p.833.
[209] Idem, p.834.
[210] Idem.
[211] Idem.
[212] Carlier (E.) : L'obligation de remise en état des sols pollués dans le droit des installations classées, op. cit., p.21.

juges du fond qualifiaient de détenteur] qui ne succède en rien audit exploitant et n'aura, naturellement, effectué aucune déclaration administrative en ce sens »[213].

Dans un deuxième temps, comme le relèvent à nouveau MM. Boivin et Ricour, la qualité de détenteur pouvait procéder « des liens qui unissent ou ont uni l'exploitant défaillant au propriétaire du site »[214], dès lors qu'il est possible d'établir « l'existence de liens financiers étroits entre le propriétaire et l'ancien exploitant ou l'immixtion du propriétaire dans l'exploitation de l'installation »[215].

Dans un troisième temps, enfin, il a été estimé que la qualité de détenteur pouvait résulter du fait d'entreprendre des démarches relatives à la remise en état du site: « compte tenu de la disparition de la société […] résultant de sa radiation du registre du commerce et de l'absence de cessionnaire de l'exploitation, Mme S. qui, au demeurant avait entrepris des démarches pour exécuter les mesures préconisées par les différents arrêtés préfectoraux déjà intervenus pour remédier à la pollution provoquée par le site de l'exploitation, doit être regardée comme la détentrice de ladite exploitation, alors même que, comme elle l'affirme, elle n'aurait eu aucun pouvoir de direction ou de contrôle ou un intérêt sur cette exploitation et sans qu'y fasse obstacle le principe pollueur payeur mentionné à l'article L. 200-1 du code rural »[216].

Pour les juges du fond, « le recours à la notion de détenteur constitu[ait] un substitut à peine masqué à celle de propriétaire […]. C'est d'ailleurs bien ce que laisse transparaître une note rédigée dans la foulée de l'arrêt "Zoegger", par laquelle le ministère de l'environnement a indiqué que […] " l'administration conserve la possibilité, en second lieu, et dans les hypothèses où les mesures prises au titre de l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 [article L.514-1 du code de l'environnement] ou de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 [article R.512-74 du code de

---

[213] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.358.
[214] Boivin (J.-P.) et Ricour (J.) : Sites et sols pollués, op. cit., p.135.
[215] Idem.
[216] C.A.A. Douai, 8 mars 2000, Mme Sylvie Benchetrit, req. n° 96DA00721; dans le même sens T.A. Limoges, 1er juillet 2004, SCI CVG Immobilier, req. n° 02547.

l'environnement] seraient restées sans effet, de s'adresser au propriétaire de l'immeuble ou des installations en sa qualité de détenteur" »[217].

Cependant, la position des juges du fond consistant à faire du propriétaire, notion au demeurant étrangère à la loi du 19 juillet 1976, de l'installation classée ou du terrain supportant celle-ci le détenteur a été censurée par le Conseil d'Etat. Celui-ci a estimé dans son arrêt "SCI Les Peupliers" qu'une société « propriétaire d'un immeuble [abritant l'installation classée en cause] ne pouvait, en sa seule qualité de propriétaire de cet immeuble, faire l'objet de mesures [en l'espèce la mise en demeure de supprimer le dépôt de produits dangereux résultant de l'activité de la société qui louait l'immeuble abritant l'installation] prévues à l'article 23 [article L.514-1 du code de l'environnement] de la loi du 19 juillet 1976 »[218]. En effet, l'obligation de remise en état du site « pèse sur l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit »[219], sauf « lorsque l'exploitant ou son ayant droit a cédé le site à un tiers »[220], mais « cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui en qualité d'exploitant »[221].

Cette décision de la Haute juridiction administrative s'explique par le fait que « la remise en état du site constitue […] une obligation attachée à la personne de l'exploitant. Liée au titre et non au fonds, elle le poursuit indépendamment du sort réservé au terrain qui fut le siège de l'installation. Le caractère personnel de cette obligation explique pourquoi le détenteur du bien n'en devient jamais, en cette seule

---

[217] Note DPPR/SEI du 1er septembre 1997 sur la mise en œuvre des mesures prévues par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 envers le propriétaire du terrain, de l'immeuble ou des installations industrielles, cité par Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.357 ; dans le même sens une note annexée à la circulaire du 7 août 1985 relativement aux installations classées pour la protection de l'environnement : cessation d'activité et remise en état des lieux relevait déjà que « le cas échéant, le propriétaire du sol peut se voir imposer un réaménagement des lieux en tant que détenteur d'une installation classée », CPEN, tome II, p.4212, cité par Boivin (J.-P.) : Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit, op. cit., p.29.

[218] C.E., 21 février 1997, SCI Les Peupliers, req. n°160250 ; dans le même sens C.E., 21 février SA Wattelez, Dr. env. n°47, avril 1997, p.3, note Carlier.

[219] C.E. Ass., 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza France, Rec.CE, p.311 ; concl. Guyomar, AJDA 2005, p. 1829, obs. Landais et Lenica ; RFDA 2006, p.375, obs. Plessix ; Dr. adm. 2005, n°138 ; Dr. envir. 2005, n°132, obs. Gros et Deharbe ; Envir. 2005, n°67, obs. Trouilly ; LPA 2005, n°190, p.5, obs. Braud et Moustardier ; JCP 2006. II., 10001, obs. Trébulle.

[220] C.E., 21 février 1997, SCI Les Peupliers préc.

[221] Idem.

qualité, débiteur »[222], puisque « la qualité d'exploitant résulte, non seulement de l'état d'une personne qui s'est régulièrement déclarée exploitant ou qui a été autorisée à mettre en œuvre une installation classée, mais qu'elle découle également d'une situation matérielle dans laquelle cette personne a développé une activité occasionnant des dangers ou des inconvénients pour l'environnement »[223]. L'obligation de remise en état ne peut se transmettre qu'entre les personnes ayant la qualité d'exploitant exerçant une même activité polluante.

Au final, le détenteur d'une installation classée ou du terrain supportant celle-ci ne peut être mis en cause dans la législation des installations classées que s'il se substitue à l'ancien exploitant en qualité d'exploitant en poursuivant donc une activité polluante, c'est-à-dire en posant des actes matériels qui peuvent porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Dans cette hypothèse, le détenteur qui devient exploitant du fait qu'il s'est substitué à l'exploitant en titre peut agir contre toute décision du préfet qui lui est défavorable, comme par exemple le refus du préfectoral d'atténuer les prescriptions primitives ou les sanctions administratives. Comme pour les autres personnes ayant la qualité d'exploitant, l'intérêt à agir du détenteur vient de ce que, étant à présent le destinataire de ces décisions défavorables, celles-ci peuvent lui faire grief pour des raisons précédemment invoquées.

Par ailleurs, la qualité d'exploitant est aussi reconnue à la personne bénéficiant des droits acquis.

ε) La personne exploitant une installation classée sous le bénéfice des droits acquis

L'article L. 513-1 du code de l'environnement (ancien article 16 de la loi de 1976) dispose que « les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations

[222] Concl. Guyomar, sous C.E. Ass., Société Alusuisse-Lonza France préc., p.318 ; dans le même sens Boivin (J.-P.) : Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit, op. cit., p.24.
[223] Idem.

classées, à autorisation ou à déclaration peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation ou déclaration à la seule condition que l'exploitant se soit déjà fait connaître du représentant de l'Etat dans le département ou se fasse connaître de lui dans l'année suivant la publication du décret ».

En suivant ces dispositions, la personne exploitant une installation qui n'était pas classée au jour de sa mise en service et qui par suite de l'évolution de la nomenclature des installations classées se trouve classée, a la qualité d'exploitant, dès lors qu'elle s'est fait connaître auprès de l'administration[224].

La reconnaissance de la qualité d'exploitant à cette personne s'explique par le fait qu'elle exploite une installation classée qui par nature peut présenter des inconvénients ou des dangers à l'égard des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, c'est d'ailleurs ce qui explique son insertion dans la nomenclature des installations classées. Et c'est pour cette raison que la même disposition précitée reconnaît au préfet le pouvoir de lui imposer des mesures visant à sauvegarder les intérêts protégés.

De ce qu'elle a la qualité d'exploitant, cette personne peut agir contre les décisions du préfet qui lui sont défavorables, comme par exemple, les mesures que doit fixer le préfet en vue de la sauvegarde des intérêts énumérés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement lorsqu'elles sont trop contraignantes ou les sanctions administratives.

Comme pour tous les autres exploitants, son intérêt à agir se justifie de la même manière.

Pour terminer l'examen de la qualité d'exploitant au sens de personne autorisée, il faut étudier la qualité d'exploitant de la personne ayant la possibilité de régulariser le fonctionnement illégal de son installation classée.

---

[224] C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, Compagnie des bases lubrifiantes, Dr. env. 1996, n°43, p.9, comm. E. Carlier.

ζ) La personne exploitant de fait une installation classée ayant la possibilité de régulariser sa situation

L'article L. 514-2 du code de l'environnement (ancien article 24 al.1 de la loi du 19 juillet 1976) indique que « lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise par le présent titre, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant suivant le cas une déclaration ou une demande d'autorisation ».

Cette disposition permet donc de transformer l'exploitant de fait en exploitant de droit dès lors qu'il a régularisé sa situation en obtenant après une demande d'autorisation ou une déclaration l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative selon que l'installation classée relève du régime d'autorisation ou de celui de déclaration.

La transformation de l'exploitant de fait en exploitant de droit peut s'expliquer par deux séries de considérations. Tout d'abord, cela tient au fait que seule la loi peut permettre l'exploitation d'une installation classée. Ensuite, c'est pour des raisons des sanctions administratives que l'on transforme l'exploitant de fait en exploitant de droit, car il faut qu'il y ait une personne contre qui le préfet peut prendre de telles mesures en cas d'atteinte à l'égard des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement du fait du fonctionnement de l'installation classée, parce qu'à défaut d'exploitant présent et solvable, c'est à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADME) qu'il revient de pallier les défaillances de l'exploitant de fait inconnu. Cette transformation donne donc au préfet le fondement pour mieux sanctionner en cas d'inobservation des prescriptions techniques d'exploitation.

Quant à l'intérêt à agir de l'exploitant de fait transformé en exploitant de droit, tout ce qui a été dit à propos des autres exploitants est transposable ici. Il est, dès lors, sans intérêt qu'on y insiste sur ce point.

Examinons à présent la qualité d'exploitant de la personne contrôlant le fonctionnement d'une installation classée.

2) La personne contrôlant effectivement le fonctionnement d'une installation classée

Il n'est pas sans intérêt de relever qu'en droit interne, avant même la définition légale de l'exploitant par le législateur, la jurisprudence administrative avait déjà fait de la personne qui contrôle une installation classée un exploitant.

Ainsi, une société qui exerce un contrôle sur une autre société exploitant une installation classée, mais qui n'existe plus, a la qualité d'exploitant et peut se voir faire peser l'obligation de remise en état du site, comme l'a jugé la Cour administrative d'appel de Douai : « compte tenu de la particularité des liens […] unissant la société D. et la société M. à la société D. D., et en l'absence de reprise par un autre exploitant, la responsabilité de la mise en sécurité du site […] incombait à la société D. D. qui exerçait en réalité le contrôle du site […] »[225].

En sa qualité d'exploitant, la personne qui contrôle une installation classée peut agir contre les décisions du préfet, comme par exemple, le refus préfectoral d'atténuer les prescriptions primitives ou les sanctions administratives, comme en l'espèce.

Son intérêt à agir vient de ce que ces décisions défavorables peuvent compromettre le fonctionnement de l'installation qu'elle contrôle.

Si la reconnaissance de la qualité d'exploitant au sens de personne autorisée trouve son fondement dans les dispositions du code de l'environnement, il en va différemment pour l'exploitant, création juridique.

---

[225] C.A.A. Douai, 26 juillet 2001, Société Auxilor, RJE 2002, p.227.

b) L’exploitant, création juridique

Dans le cadre des procédures collectives impliquant une installation classée, l’administrateur judiciaire (1) et le mandataire-liquidateur judicaire (2) se voient reconnaître dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées la qualité d’exploitant.

1) L’administrateur judiciaire d’une installation classée

L’administrateur judiciaire d’une installation classée en situation de redressement judiciaire a la qualité d’exploitant selon la jurisprudence administrative relative au plein contentieux spécial des installations classées.

La qualité d’exploitant de l’administrateur judiciaire ne provient pas de l’intervention du préfet, comme pour les exploitants précédemment étudiés, mais par interprétation du jugement du tribunal le désignant comme le représentant de l’exploitant.

En effet, aux termes de l’article L.631-12 du code de commerce « […] la mission du ou des administrateurs est fixée par le tribunal. Ce dernier les charge ensemble ou séparément d'assister le débiteur pour tous les actes relatifs à la gestion ou certains d'entre eux, ou d'assurer seuls, entièrement ou en partie, l'administration de l'entreprise. Lorsque le ou les administrateurs sont chargés d'assurer seuls et entièrement l'administration de l'entreprise et que chacun des seuils mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 621-4 est atteint, le tribunal désigne un ou plusieurs experts aux fins de les assister dans leur mission de gestion. […] Dans sa mission, l'administrateur est tenu au respect des obligations légales et conventionnelles incombant au débiteur».

Cependant, une distinction doit être opérée selon que l’administrateur judiciaire est chargé d’une mission d’assistance ou d’une mission de gestion seul de l’installation classée.

Si l'administrateur judiciaire est investi par le tribunal de commerce d'une mission d'assistance à l'égard de l'exploitant faisant l'objet de la procédure de redressement judiciaire, la qualité d'exploitant ne lui est pas reconnue par la jurisprudence administrative. La raison vient de ce que l'exploitant réel, c'est-à-dire celui qui a posé matériellement des actes d'exploitation, de l'installation classée n'est pas dessaisi de la gestion de celle-ci[226].

En revanche, si l'administrateur judiciaire est chargé par le tribunal de commerce d'assurer seul, entièrement ou en partie la gestion de l'administration de l'installation classée, la jurisprudence administrative lui reconnaît la qualité d'exploitant. De fait, « une telle solution s'explique par le fait que les administrateurs judiciaires jouissent alors de la qualité de représentant légal de l'entreprise, dans les limites de la mission qui leur est confiée »[227] en application des dispositions précitées du code de commerce.

L'administrateur judiciaire se substitue donc à l'exploitant réel dessaisi de la gestion de l'installation classée. Il peut donc faire des actes d'administration comme l'aurait fait l'exploitant lui-même s'il n'était pas dessaisi de la gestion de son installation. Il devient alors le destinataire de toutes les décisions administratives aussi bien favorables que défavorables que le préfet peut prendre durant toute la procédure de redressement judiciaire, comme par exemple, l'arrêté refusant l'atténuation des prescriptions primitives, l'arrêté de consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant au montant des travaux à entreprendre, les mises en demeure, les arrêtés complémentaires, l'arrêté atténuant les prescriptions primitives.

Ce qui conforte encore une fois de plus l'idée d'après laquelle l'autorisation d'exploiter une installation classée a un caractère réel.

Comme il est le destinataire des décisions du préfet, celles qui lui sont défavorables peuvent lui faire naturellement grief. Son intérêt à agir se justifie pour les mêmes raisons que celles des exploitants au sens de personne autorisée.

---

[226] C.A.A. Douai, 17 mars 2005, Me X, ès qualités d'administrateur judiciaire, RJE 2007, p.102 et s, note R. Schneider ; sur cette question, voir Rolland (B.) : Procédures collectives et sites contaminés, Envir. 2006, p.24.
[227] Boivin (J.-P.) et Ricour (J.) : Sites et sols pollués, op. cit., p.131.

Il reste, enfin, à examiner la qualité d'exploitant du mandataire-liquidateur judiciaire.

2) Le mandataire-liquidateur judiciaire d'une installation classée

La jurisprudence administrative[228] considère, de façon constante, le mandataire-liquidateur judiciaire comme exploitant et que l'ouverture de la procédure de liquidation judiciaire ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs que le préfet tient de la législation des installations classées, notamment celui de prescrire les mesures de remise en état d'un site qui présente « un caractère d'intérêt général »[229], quand bien même il n'aurait jamais posé un acte matériel d'exploitation[230].

Comme l'administrateur judiciaire, le fondement sur lequel le juge du plein contentieux spécial s'appuie pour lui reconnaître la qualité d'exploitant vient de ce qu'il est désigné par le tribunal de commerce comme le représentant de l'exploitant.

En effet, aux termes de l'article L.641-9 I du code de commerce « le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire emporte de plein droit, à partir de sa date, dessaisissement pour le débiteur de l'administration et de la disposition de ses biens même de ceux qu'il a acquis à quelque titre que ce soit tant que la liquidation judiciaire n'est pas clôturée. Les droits et actions du débiteur concernant son patrimoine sont exercés pendant toute la durée de la liquidation judiciaire par le liquidateur ».

« Il en résulte que le [mandataire]-liquidateur judiciaire se substitue automatiquement, du fait de l'ouverture de la liquidation judiciaire, à l'exploitant et

---

[228] C.E., 8 sept 1997 Sarl serachrom req. n° 121904 ; C.A.A. Nantes 19 novembre 1992, req. n° 90NT00485 Me Guéri ; C.A.A. Nantes 10 octobre 1990 Me goupil, req. n° 89NT00984 ; T.A. Nancy, 17 octobre 1995, union française des pétroles, req. n° 93251.

[229] C.A.A. Marseille, 30 septembre 1999, Me Frontil, Société d'exploitation de la pyrométallurgie de Salsigne, req. n° 97MA11595.

[230] C.A.A. de Paris, 28 janvier 1999, Me Jeanne, req. n° 97PA02069 ; C.E., 3 décembre 2003, Me Nadine X, req. n°236901.

devient responsable du respect des obligations découlant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement »[231].

Le mandataire-liquidateur judiciaire, en se substituant à l'exploitant réel qui a exploité effectivement l'installation classée, devient du fait de cette substitution juridiquement exploitant. Il doit exercer des actes d'administration comme l'aurait pu faire l'exploitant lui-même s'il n'était pas dessaisi de la gestion de son installation classée et ce jusqu'à la clôture de la procédure de liquidation judiciaire. De la même manière, il doit répondre aux demandes du préfet et il devient logique, par exemple, que l'obligation de la remise en état du site pèse sur lui[232], puisque cette obligation pèse sur le dernier exploitant en titre lors de la mise à l'arrêt définitif de l'installation classée, comme l'indique l'article R.512-74 III du code de l'environnement (ancien article 34-1 du décret du 21 septembre 1977) : « l'exploitant doit placer le site de l'installation dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.511-1[…]».

Ce qui confirme, au demeurant, une fois de plus encore le caractère réel de l'arrêté d'autorisation d'exploiter.

Comme il exerce des actes d'administration en lieu et place de l'exploitant réel, il devient le destinataire des décisions du préfet. Il peut donc agir contre ces décisions, par exemple les mises en demeure de remettre le site en état, la consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant aux travaux de remise en état, les arrêtés complémentaires[233]. Comme pour tous les exploitants, ces décisions défavorables peuvent lui faire personnellement grief, dès lors il justifie d'un intérêt à agir contre ces décisions.

La qualité d'exploitant étant examinée, il convient à présent d'étudier celle de tiers intéressé.

---

[231] Galvez (C.) : Quel est le sort de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire ?, comm. sur Cass. com., 17 septembre 2002, Agent judiciaire du trésor public, BDEI 1/2003, p.17.

[232] Moukoko (Ph.) : Le contentieux des installations classées impliquant des sociétés mises en liquidation judiciaire, Dr. envir. n°119 2004, p.121.

[233] Rolland (B.) : Les obligations environnementales et la clôture de la liquidation de la société, Dr. envir. n°124 2004, p.275.

C) Les tiers intéressés

Les tiers, personnes physiques (a), étant différents des tiers, associations de protection de l'environnement (b) et des communes intéressées ou leurs groupements (c), il convient de distinguer leur examen.

a) Les tiers, personnes physiques

Il convient tout d'abord à titre liminaire de préciser que le tiers est avant tout celui qui n'a pas la qualité d'exploitant telle qu'elle vient d'être étudiée.

A cette première précision, il importe ensuite de préciser que le tiers qui fera l'objet d'un examen ici est le tiers intéressé, c'est-à-dire celui qui peut agir devant le juge du plein contentieux spécial contre les décisions préfectorales prises en application de la législation des installations classées.

Ces précisions étant apportées, qui peut avoir la qualité de tiers intéressé?

Il n'est pas aisé de répondre à cette question de façon tranchée, dès lors que la qualité de tiers intéressé « est une notion de fait dont l'appréciation est confiée au juge »[234].

En examinant la jurisprudence administrative relative au plein contentieux spécial des installations classées, celle-ci révèle que deux personnes peuvent se voir reconnaître la qualité de tiers intéressé, dès lors que leur voisinage avec l'installation classée n'est pas postérieur à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de celle-ci ou atténuant les prescriptions primitives fixées par le préfet : le tiers intéressé dont la qualité dépend du voisinage immédiat avec l'installation classée (1) et le tiers intéressé dont la qualité est liée à l'importance de l'installation classée (2).

---

[234] Gabolde (Ch.) : Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.313.

1) Le tiers, voisin immédiat d'une installation classée

Comme on s'en souvient, le tiers intéressé est avant tout le voisin immédiat d'une installation classée qui peut invoquer devant le juge du plein contentieux spécial un intérêt de voisinage. Peu importe, selon la doctrine, qui reprend en cela la jurisprudence, la qualité juridique de son titre de voisinage. Il peut s'agir des « propriétaires, locataires, riverains, usagers, usufruitiers, sous-locataires, […] simples résidents, […] travailleurs ou […] employés appelés par leurs fonctions à séjourner plusieurs heures par jour dans le voisinage malsain d'un établissement »[235]. Autrement dit, il peut s'agir de tous ceux qui, se trouvant dans le voisinage, s'opposent à la création de l'installation ou qui sont incommodés par le fonctionnement d'une installation classée. La notion de tiers intéressé, voisin immédiat de l'installation classée, vise donc une variété de qualités juridiques.

Ainsi, des tiers voisins immédiats d'un élevage de veaux ont la qualité de tiers intéressés[236].

De même, le propriétaire d'une habitation située dans le voisinage immédiat d'une installation classée a la qualité de tiers intéressé :« M. X. en sa qualité de propriétaire d'une habitation située dans le voisinage des terrains d'épandage de la porcherie en cause, justifie d'un intérêt personnel qui lui donnait qualité pour demander l'annulation de l'arrêté […]»[237].

L'intérêt à agir du tiers, voisin, contre les décisions du préfet, comme par exemple, l'arrêté autorisant l'ouverture de l'installation classée ou atténuant les prescriptions primitives, le récépissé de déclaration administrative, se justifie par la

---

[235] Idem, pp.312-313.

[236] C.E., 26 juillet 1985, Brillet, req. n°61.242. On relève, par ailleurs, des jurisprudences similaires entre 1810 et 1976 : C.E., 4 juin 1880, Remy, Rec.CE, p.510 ; C.E., 7 mars 1856, Savaresse, Rec.CE, p.222 ; C.E., 8 février 1957, Augier, Rec.CE, p.96.

[237] C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, Dr. env. 1996, n°40, p. 9, note R. R. ; JCP G 1996. IV., p.173, note M.-C. Rouault ; RJE 1996, p.325, concl. Denis-Linton; dans le même sens C.A.A. Marseille, 8 novembre 2001, Société mines d'or de Salsigne préc.

proximité géographique[238] par rapport à l'installation classée, comme le relève M. Boivin : « la proximité géographique des requérants [tiers intéressés] par rapport à l'installation classée constituera souvent un critère suffisant pour établir leur intérêt à agir »[239]. De fait, le juge du plein contentieux spécial commence par vérifier la distance qui existe entre l'habitation du tiers voisin et l'installation classée, comme cela se passe d'ailleurs dans le contentieux du permis de construire[240]. En effet, de cette proximité, le tiers peut être incommodé par le fonctionnement de l'installation classée en cause.

On peut, du reste, noter une similitude entre la justification de l'intérêt à agir du tiers, voisin immédiat, dans le plein contentieux spécial des installations classées et celle de l'intérêt à agir du voisin dans le contentieux du permis de construire où la question de la proximité géographique par rapport à la construction projetée est déterminante dans la vérification par le juge administratif de l'intérêt à agir[241]. On peut relever dans le contentieux du permis de construire des formules jurisprudentielles comme « les demandeurs sont propriétaires d'appartements dans un immeuble situé au voisinage immédiat de la construction permise […] ; qu'ils justifiaient ainsi d'un intérêt [à agir] »[242] ou « il ressort du dossier que [les requérants] habitent à proximité immédiate du terrain d'assiette des immeubles objet du permis de construire; qu'ils justifient ainsi d'un intérêt [à agir] »[243].

Si le voisinage immédiat est déterminant dans la reconnaissance de la qualité de tiers intéressé pouvant agir devant le juge du plein contentieux spécial, il faut relever qu'un tiers résidant à une certaine distance se voit reconnaitre par le juge la

---

[238] C.E., 26 juillet 1985, Brillet préc.; C.A.A. Nantes, 3 juillet 1990, Secrétaire chargé de l'environnement, req. n°89NC01579 ; C.A.A. Nantes, 23 novembre 1994, Jean François Sagorin, req. n° 93NT00096 ; T.A. Rennes, 25 février 1997, Commune de Saint-Clet, req. n° 963124.
[239] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.420.
[240] Etchgaray (J.R.): Géographie de la qualité pour agir dans le contentieux du permis de construire, Construction-Urbanisme, 10/1999, p.5.
[241] C.E., 16 mars 1984, Desbiaux, Dr. adm. 1984, comm. 184 ; voir aussi Holleaux (A) : Les juges et l'urbanisme, LPA 28 juin 1981, p.10, Vigouroux (Ch.) : Intérêt à agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ?, BJDU 3/1994, p.3.
[242] C.E., 19 janvier 1994, Bernard E, req. n°112163.
[243] C.E., 8 janvier 1997, Commune de Bois-d'Arcy, Rec.CE Tab., p.1121.

qualité de tiers intéressé au regard non pas de la proximité géographique, mais compte tenu de l'importance et de la nature de l'installation classée.

2) Le tiers dont la qualité est liée à l'importance et à la nature de l'installation classée

Le tiers non voisin immédiat de l'installation classée se voit reconnaître par la jurisprudence administrative la qualité de tiers intéressé par rapport à la configuration des lieux et à la nature et à l'importance de l'installation. De fait, « plus le projet est important et plus il apparaît globalement avoir des incidences réelles sur l'environnement»[244], plus « le cercle d'intérêt, c'est-à-dire les qualités qui pourront être invoquées devant le juge pour attaquer un acte »[245] s'élargit. Autrement dit, si l'installation classée présente une faible répercussion sur l'environnement, le cercle d'intérêt sera moindre. C'est ainsi que n'est pas privé d'un intérêt à agir, le tiers qui se prévaut « de sa qualité de propriétaire de plusieurs parcelles de terrain situées […], à proximité des installations dont l'exploitation a été autorisée […], quand bien même »[246] ces parcelles seraient situées à 500 mètres de ces installations, « eu égard à la nature et à l'importance de ces installations d'une part, à la configuration des lieux d'autre part »[247]. De même, justifie de la qualité de tiers intéressé, le propriétaire d'une résidence secondaire située à un kilomètre de l'installation en cause « compte tenu de l'importance de cette porcherie, laquelle ne constitue pas un petit atelier »[248], car, par exemple en zone rurale, il faut prendre en compte « d'autres considérations, comme le sens des vents dominants, la localisation respective des bâtiments et leur visibilité »[249].

---

[244] Prieur (M.) : Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France, RJE 1991, p.30 ; dans le même sens Bonello (Y.-H) et Fedida (J.-M.) : Le contentieux de l'environnement, Paris, PUF coll. Que sais-je ?, 1994, p.79.
[245] Charlot (P.) : L'actualité de la notion de « qualité donnant intérêt à agir », RFDA 1996, p.484.
[246] C.A.A. Marseille, 8 novembre 2001, Société mines d'or de Salsigne, préc.
[247] Même arrêt.
[248] C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, préc.
[249] Concl. Denis-Linton sur C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, préc.,

C’est l’impact que l’importance de l’installation classée peut avoir dans l’environnement du tiers qui va lui donner la qualité de tiers intéressé. Son intérêt à agir contre les décisions du préfet autorisant la création de l’installation ou atténuant les prescriptions techniques d’exploitation se justifie parce ce que ces décisions peuvent lui faire grief, puisqu’il peut être incommodé par le fonctionnement de l’installation en cause.

Par ailleurs, on relève la même chose dans le contentieux du permis de construire où la configuration des lieux et la nature et l’importance du projet sont prises en compte dans la reconnaissance de la qualité de voisin donnant intérêt à agir[250]. On trouve, du reste, des formules jurisprudentielles similaires à celles du plein contentieux spécial telles : « à supposer même que comme le soutiennent les appelants l’habitation de M. Z. soit située à 250 m du terrain d’assiette des constructions autorisées par les permis attaqués, cette distance et la configuration des lieux conféraient à M. Z. un intérêt lui donnant qualité pour contester la légalité du permis litigieux »[251] ou bien : « eu égard […] à la configuration des lieux et à l'importance du projet de construction, M. A. qui habite dans la commune […] et agit en cette qualité […] doit être regardé, en l'état du dossier soumis à la cour, comme ayant en cette qualité intérêt à agir contre ledit permis de construire »[252].

C’est de cette façon que l’on peut expliquer la qualité de tiers intéressé de celui qui n’est pas voisin immédiat de l’installation classée en cause.

Si la qualité des tiers intéressés des personnes physiques leur donnant intérêt à agir est justifiée par la proximité géographique et l’importance de l’installation classée, il en va différemment pour le tiers intéressé, personne morale de droit privé.

---

[250] Etchgaray (J.R.) : Géographie de la qualité pour agir dans le contentieux du permis de construire, op. cit., p.6.
[251] C.E., 12 mai 1997, Beutelstetter, req. n°125395.
[252] C.A.A. Lyon, 26 novembre 1993, Société Alpine de protection de la nature et Antoine, Rec.CE Tab., p.1115.

b) Les tiers, personnes morales de droit privé

L'examen de la jurisprudence concernant le plein contentieux spécial des installations classées révèle que les associations de protection de l'environnement, qu'elles soient de droit privé interne (1) ou de droit privé étranger (2), ont la qualité de tiers intéressé.

1) Les associations de protection de l'environnement de droit privé interne

Il n'est pas sans intérêt de relever que c'est de façon prétorienne qu'il a été reconnu, sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917, aux associations de protection de l'environnement la qualité de tiers intéressé.

Ainsi, par un arrêt "Legros" la Haute juridiction administrative avait pu considérer qu'un « syndicat d'initiative […], dans les attributions duquel rentrent l'assainissement de la ville […] et le développement de cette ville comme station de tourisme, a intérêt à s'opposer à l'établissement d'une sècherie de morue […]; que, par suite, le sieur L., agissant comme président du syndicat d'initiative, a qualité pour demander l'annulation de l'arrêté du préfet […] autorisant le comptoir industriel de pêche à la morue à installer une sècherie »[253].

Cette extension prétorienne de la qualité de tiers intéressé aux associations de protection de l'environnement a été consacrée par le législateur à travers l'article 14 loi du 19 juillet 1976 (article L.514-6 I du code de l'environnement) qui vise *expressis verbis* les tiers, personnes morales qui sont « particulièrement les associations de défense de la nature et de l'environnement »[254].

---

[253] C.E., 25 juillet 1930, Legros, Rec.CE, p. 804 ; dans le même sens C.E., 17 juin 1932, Létienne, Rec.CE, p.594.
[254] JO Ass. nat. CR, 2e séance du 15 avril 1976, p.1843.

Ainsi, a la qualité de tiers intéressé, une association de protection de l'environnement contestant la légalité d'une décision prise en application de la législation des installations classées[255].

La qualité de tiers intéressé aux associations de protection de l'environnement étant établie, sur quoi peut-on justifier leur intérêt à agir ?

Selon la jurisprudence administrative, c'est au regard du principe de spécialité des personnes morales issu des statuts que le juge du plein contentieux spécial fonde son appréciation sur l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement. Il vérifie s'il y a une adéquation entre l'objet social des associations et la décision administrative litigieuse. Les associations de protection de l'environnement ne peuvent donc justifier d'un intérêt à agir que si cette vérification révèle que la décision attaquée met directement en cause les intérêts pour la défense desquels elles ont été créées, car elles n'ont intérêt à agir que contre les seules décisions administratives qui entrent directement dans le champ de leur mission statutaire[256], comme on peut le constater avec l'arrêt "GAEC du Vieux-Bougy": « l'association […] qui a pour but de veiller à la défense et à la promotion de l'environnement et à la protection du patrimoine naturel des communes […], ainsi que de prendre toute initiative concernant les actions à mener, avait, en l'espèce, eu égard aux fins poursuivies et aux conséquences éventuelles du projet précité sur l'environnement dans cinq des six communes constituant sa zone d'action, intérêt à l'annulation de l'autorisation litigieuse»[257].

C'est ainsi que, au regard de ce qui précède, ne justifie pas d'un intérêt pour agir une association à vocation nationale dont l'objet social est défini de manière très large: « qu'il ressort de l'article 2 des statuts de l'association […] qu'elle a pour objet la promotion de la gestion écologique dans l'environnement et la défense de la qualité de la vie; que cet objet social est trop général, s'agissant d'une association à vocation nationale même si elle dispose de délégations locales, pour lui conférer un intérêt de

---

[255] C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, préc.
[256] Morand-Deviller (J.) : Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative, LPA n°50 1996, p.69.
[257] C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, préc.

nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de l'arrêté autorisant l'installation et le fonctionnement d'une usine d'incinération des ordures ménagères dès lors que ce projet est d'importance limitée et que les nuisances ne pourraient avoir qu'un impact local; qu'ainsi la demande introduite devant le tribunal administratif […] était irrecevable»[258].

De la même façon, un parti politique régional ne justifie pas d'un intérêt pertinent à agir contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter une usine d'incinération d'ordures ménagères[259], faute d'adéquation entre ses statuts et la décision administrative attaquée.

Toutefois, on peut se demander si les associations de protection de l'environnement peuvent toujours justifier d'un intérêt à agir dans l'hypothèse où elles s'installaient ou prenaient à bail, pour l'implantation de leur siège social, à coté d'une installation classée postérieurement à la publication ou à l'affichage de l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou atténuant les prescriptions primitives. De fait, l'article L.514-6 III du code de l'environnement ne fait aucune distinction entre les tiers, personnes physiques, et les tiers, personnes morales. Cet article se borne à indiquer que « les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative ».

En effet, tout dépend du fondement de l'action des associations de protection de l'environnement et de la qualité dont elles se prévalent. Si c'est en tant que tiers locataire ou propriétaire, il est certain que ces dispositions leur sont opposables. En revanche, si c'est en tant qu'associations de protection de l'environnement, détachées de tout contexte d'antériorité ou postériorité, les termes de l'article L.514-6 III du code

---

[258] C.E., 26 mai 1995, M. et Mme Vanbockstael, req. n° 123.266 ; C.A.A. Nantes, 29 mars 1995, Syndicat intercommunal d'élimination d'ordures ménagères du groupement de Mer, req. n°93NT00170 ; C.A.A. Paris, 19 mai 1994, Société nationale pour la défense des animaux, req. n° 93PA000298.
[259] T.A. Montpellier, 20 mai 1998, Parti politique Les Verts Languedoc-Roussillon et autres, req. n°97795.

de l'environnement ne leur sont pas opposables, n'étant pas exclues par ces dispositions qui, rappelons-le, doivent être d'interprétation stricte.

C'est ce que corrobore, d'ailleurs, en termes clairs la cour administrative d'appel de Douai dans son arrêt "Association opale environnement" qui, après avoir vérifié le degré d'adéquation existant entre l'objet social de l'association et la décision attaquée, a pu considérer que « si la société […] invoque le fait que les dispositions de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976, relatives au délai ouvert aux tiers pour déférer à la juridiction administrative les décisions prises en matière d'installations classées, prévoient, par exception, l'irrecevabilité d'une telle action de la part des tiers qui ne se sont implantés dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'autorisation d'ouverture de cette dernière, l'association […] ressortit, quant à elle, des dispositions de droit commun prévues par ledit article 14, qui dispose que le recours peut être introduit devant la juridiction administrative: par les tiers, personnes […] morales […] »[260]. Soit la non-opposabilité du III de l'article L.514-6 du code de l'environnement aux associations de protection de l'environnement. En effet, comme le fait fort justement remarquer M. Janin, « on voit mal à vrai dire comment on pourrait reprocher à une association de ne s'être constituée que postérieurement à l'installation d'une activité polluante, car c'est bien souvent cette source de pollution qui est à l'origine de sa fondation »[261].

On relève, par ailleurs, la même question en matière de permis de construire. Un commerçant ne peut pas en cette seule qualité attaquer un permis de construire délivré à un commerçant concurrent pour l'édification de locaux commerciaux[262], du fait que l'intérêt invoqué pour agir n'est pas d'ordre urbanistique ou esthétique, mais plutôt de nature purement commerciale. Or, dans le cadre de la contestation du permis de construire, « on ne peut demander la censure que d'une mesure de construction, pas

---

[260] C.A.A. Douai, 25 octobre 2002, Association opale environnement, RJE 2002, p. 645, concl. Yeznikian.
[261] Janin (P.) : Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.27.
[262] Alors qu'un voisin est recevable devant le juge administratif de l'excès de pouvoir : C.E., 13 mars 1987, Société albigeoise de spectacles, Rec.CE, p.87 ; AJDA 1987, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, p.334.

d'une infraction à des règles de concurrence »[263]. Il n'est recevable devant le juge administratif que s'il le fait au titre de voisin.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà relevé, la qualité de tiers intéressé des associations de protection de l'environnement a été étendue aux associations de droit privé étranger qui peuvent donc agir sur le territoire français.

2) Les associations de protection de l'environnement de droit privé étranger

Bien que n'étant pas visées expressément par les dispositions de l'article L.514-6 I du code de l'environnement, contrairement aux associations de protection de l'environnement de droit interne, les associations de protection de l'environnement de droit privé étranger se sont vues reconnaître la qualité de tiers intéressé par le juge du plein contentieux spécial.

Ainsi, par un arrêt "Ville de Genève et autres"[264], le Conseil d'Etat a admis, certes sans le relever, la recevabilité des associations de protection de l'environnement de l'Etat Suisse, suivant en cela son commissaire du gouvernement Legal. Ce dernier relevait que « la recevabilité de la requête […] demandera […] un instant de réflexion, s'agissant de l'intérêt à agir de certains requérants. Il y a parmi eux […] des associations étrangères […]. Les ministres n'opposent pas de fin de non-recevoir; si vous admettez la recevabilité, vous le ferez donc implicitement […] »[265]. En l'espèce, les associations de protection de l'environnement de l'Etat Suisse, s'étaient vues rembourser les frais exposés par elles à l'occasion du procès. Ce qui confortait l'idée de leur recevabilité.

L'intérêt à agir de ces associations se justifiait, comme pour les associations de protection de l'environnement en droit interne, par le fait qu'elles étaient

---

[263] Chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, op. cit., p.336.
[264] C.E., 27 mai 1991, Ville de Genève et autres, CJEG 1991, p.317, concl. Legal ; AJDA 1991, chron. Christine Maugüe et Rémy Schwartz, p.690 ; AJDA 1991, p.733.
[265] Concl. préc., p.319.

spécialisées dans la protection de l'environnement et il y avait une adéquation entre leur objet social et la décision attaquée. L'application de cette décision, du fait du fonctionnement de la centrale, pouvait avoir des conséquences non seulement sur le territoire français, mais également sur celui de la Suisse, compte tenu de la proximité géographique entre la centrale nucléaire en cause et la Suisse. C'est pour cette raison, selon Mme Maugüe et M. Schwartz, que « le Conseil d'Etat a estimé qu'en raison des conséquences que la construction et l'exploitation d'une centrale nucléaire peuvent avoir sur l'environnement les pourvois doivent être admis largement »[266], car comme le relevait à juste titre le commissaire du gouvernement Legal si « à la suite de l'accident de Tchernobyl, […] un secteur d'un rayon de 30 kms a été déclaré zone interdite autour de la centrale, des conséquences matérielles graves de l'accident continuent à être observées dans un périmètre beaucoup plus vaste »[267].

Par ailleurs, pour justifier l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement[268] dans cette affaire, le commissaire du gouvernement Legal précisait que « certains des requérants ont indubitablement un intérêt à agir, du fait qu'ils résident ou ont leur siège à proximité de la centrale […] et que s'agissant des associations, ils [les représentants des associations] ont pour but la protection de l'environnement »[269].

Toutefois, bien qu'intervenue en matière d'installations nucléaires de base, cette jurisprudence est transposable en matière d'installations classées, parce qu'il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux. D'ailleurs, les installations nucléaires de base et les installations classées sont restées longtemps régies par la même loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, c'est le décret du 11 décembre 1963 sur les installations nucléaires dites de base[270] qui a soustrait ces dernières aux règles de cette loi.

---

[266] Chron. Christine Maugüe et Rémy Schwartz, op. cit., p.690.
[267] Concl. Legal sur C.E., 27 mai 1991, Ville de Genève et autres, op. cit., p.319.
[268] Aussi bien les associations de protection de l'environnement françaises qui étaient parties dans cette affaire que celles de l'Etat Suisse.
[269] Idem.
[270] Décret d'application de la loi du 2 août 1961 concernant la pollution atmosphérique.

Le droit de saisir le juge du plein contentieux spécial n'est pas limité aux seules personnes morales de droit privé, certaines personnes morales de droit public justifient aussi d'une qualité leur donnant un tel droit.

c) Les communes intéressées ou leurs groupements

Comme en matière d'associations de protection de l'environnement, les communes intéressées ou leurs groupements de droit interne (1) que de droit étranger (2) ont la qualité d'agir dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées.

1) Les communes intéressées ou leurs groupements de droit public interne

De la même manière que les associations de protection de l'environnement, c'est de façon prétorienne, sous l'empire du décret de 1810, que les commune s'étaient vues reconnaître la qualité d'agir.

Par un arrêt "Nicole-Hervieu", le Conseil d'Etat devait considérer qu'une commune a intérêt au maintien d'un arrêté ordonnant la fermeture d'un atelier insalubre[271]. Soit la reconnaissance à la commune de la qualité d'agir.

La jurisprudence inaugurée par cette décision et confirmée par la suite[272] a été consacrée par le législateur par le biais de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1917 aux termes duquel les décisions préfectorales prises dans le cadre de la législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes peuvent être déférées « au conseil de préfecture par […] les municipalités intéressées ».

---

[271] C.E., 13 janvier 1853, Nicole-Hervieu, D. 1853 .III., p.39.

[272] C.E., 4 avril 1884, Commune de Nanterre et autres, Rec.CE, p. 224; C.E., 2 février 1900, Poizot, D. 1901. III., p. 55 ; C.E., 4 mars 1904, Société Les fils de A. Deutsch, D. 1905 .III., p.83, C.E., 22 octobre 1937, Ville de Lyon, Rec.CE, p. 837.

La qualité d'agir des communes ainsi consacrée a été reprise par l'article 14 de la loi de 1976 (actuel article L. 514-6 I du code l'environnement), qui indique que les décisions soumises au plein contentieux « peuvent être déférées à la juridiction administrative : par […] les communes intéressées ou leurs groupements ».
La qualité d'agir des communes intéressées étant acquise[273], comment peu-on justifier leur intérêt à agir ?

Contrairement à l'intérêt à agir des tiers intéressés, personnes physiques, la doctrine fait observer que, dans l'appréciation de l'intérêt à agir des communes intéressées contre les décisions du préfet, comme par exemple, l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou atténuant les prescriptions primitives, on « prend davantage en considération le degré d'exposition aux nuisances que le simple voisinage géographique»[274]. Cela est d'autant plus vrai que, l'installation étant sur leur territoire, elles sont exposées aux pollutions, aux agressions, aux dommages que peut occasionner le fonctionnement de cette installation sur leur territoire.

C'est ainsi que sous l'empire du décret de 1810 Porée et Livache relevaient que « dans des procès qui se sont terminés par le retrait de l'autorisation accordée […], la commune […] figurait comme parmi les intervenants, alors qu'il n'y avait qu'une portion insignifiante de son territoire qui fût comprise dans le rayon de cinq kilomètres où devait être fait l'affichage. La question de savoir si ladite commune avait le droit d'intervenir n'a même pas été soulevée, son territoire eût-il été tout entier en dehors des cinq kilomètres, l'intervention aurait été encore admise »[275].

La notion de proximité géographique ne joue donc pas dans l'appréciation de l'intérêt à agir des communes. C'est, d'ailleurs, dans ce sens que la qualité d'agir des communes de droit public interne a été étendue aux communes de droit public étranger.

---

[273] C.E., 27 juillet 1990, Commune de Bellegarde, req. n°76471 ; C.E., 7 janvier 2004, Commune d'Hautmont, req. n°217251 ; C.E., 1er février 1985, Commune d'Ons-en-Bray, Rec.CE Tab., p.698.
[274] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.422.
[275] Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., pp.153-154.

2) Les communes intéressées de droit public étranger

Par un arrêt "Société des mines de potasse d'Alsace", le Conseil d'Etat a pu considérer que « la province de la Hollande septentrionale, la ville d'Amsterdam et les organismes spécialisés néerlandais, demandeurs devant le tribunal administratif de Strasbourg, exploitent les eaux du Rhin et justifiaient d'un intérêt leur donnant qualité pour déférer à ce tribunal trois arrêtés […] du préfet […] relatifs aux déversements effectués dans le Rhin par la société des Mines de potasse d'Alsace »[276]. Soit la reconnaissance aux communes de droit public étranger de la qualité d'agir sur le territoire français dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées.

Comme pour les communes intéressées ou leurs groupements de droit public interne, l'intérêt à agir de ces communes étrangères se justifiait par le fait qu'elles étaient exposées aux pollutions inhérentes au fonctionnement d'une installation classée sur le territoire français. En effet, les pollutions liées à l'exploitation d'une installation classée «peuvent se manifester sur des distances parfois importantes»[277], car les pollutions industrielles ne connaissent pas de frontières[278]. En l'espèce, ces communes exploitaient les eaux du Rhin polluées par les déversements de la société mise en cause.

C'est donc le critère d'exposition aux pollutions transfrontalières qui avait rendu possible la reconnaissance de leur qualité d'agir.

Si le prétoire du juge du plein contentieux spécial est largement ouvert du point de vue de la qualité des requérants, il n'en va pas de même de l'intérêt à agir qui peut être limité non plus par une question de voisinage géographique ou d'exploitation de tel ou tel élément naturel, mais par une question de temporalité de la décision administrative. C'est ainsi que la loi a exclu la recevabilité de l'action de ceux qui se sont installés à proximité d'une installation classée postérieurement à l'affichage ou à

---

[276] C.E., 18 avril 1986, Société des mines de potasse d'Alsace, Rec.CE, p.116, dans le même sens C.E., 27 mai 1991, Ville de Genève et autres, CJEG 1991, p.319.
[277] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.420.
[278] Prieur (M.) : Le droit des pollutions transfrontalières et le droit français, RJE 1988, numéro hors série, p.59.

la publication de l'arrêté d'autorisation ou atténuant les prescriptions primitives par application du régime de pré-occupation individuelle. D'autres tiers, en revanche, sont exclus du droit d'agir de façon prétorienne.

§.2. Les tiers exclus du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial

Les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle (A) et le garant de passif environnemental (B) sont privés du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial.

A) Les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle

Il a été institué par le décret de 1810 un régime de pré-occupation individuelle, selon lequel, comme on le sait, les tiers qui viennent s'installer à côté d'une installation classée postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant son ouverture ou atténuant les prescriptions primitives ne peuvent pas déférer cet arrêté à la juridiction administrative.

Comment expliquer alors ce régime qui constitue « une sorte de frein à l'action des tiers »[279] qu'il vise ? Et comment se traduit-il concrètement au plan contentieux ?

Il convient, pour répondre à ces questions, d'examiner successivement l'origine de ce régime (a), ses justifications (b) et ses implications contentieuses (c).

a) L'origine du régime

Ce régime trouve, en effet, son origine dans la jurisprudence civile de l'Ancien Régime, ainsi que l'enseignait Demolombe : « c'est […] la préoccupation, c'est-à-dire

[279] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.423.

l'antériorité de possession et d'existence ; *volenti non fit injuria* ; […] on pourrait dire, en général, que le propriétaire qui ferait des constructions dans le voisinage d'un établissement industriel antérieurement créé, se serait lui-même, et de son plein gré, soumis à en supporter les incommodités. Nos anciennes coutumes et nos vieux auteurs attachaient aussi beaucoup d'importance, dans les relations de voisinage, à cette idée de la préoccupation […]. Et c'est évidement dans cet esprit qu'a été conçu l'article 9 du décret impérial du 15 octobre 1810 dont voici les termes "[…] tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers, après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement" »[280].

Il faut, cependant, noter que ce dispositif a été sensiblement aggravé par l'article 14 de la loi de 1917 aux termes duquel « les tiers qui n'ont acquis des immeubles, n'en ont pris à bail ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'un établissement classé que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de ces établissements ou atténuant les prescriptions primitives imposées ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté au conseil de préfecture ».

S'inscrivant dans la tradition, l'article 14 de la loi de 1976, aujourd'hui codifié sous l'article L.514-6 III, indique que « les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative ».

L'origine du régime étant établie, comment peut-on le justifier théoriquement ?

b) Les justifications théoriques du régime

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier le régime de pré-occupation individuelle : les raisons tenant à la théorie du risque accepté par les tiers

[280] Demolombe (C.) : Traité des servitudes ou Services fonciers, Paris, Auguste Durand et L. Hachette et Cie, 1855, t.2, p.157.

installés après l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de l'installation ou atténuant les prescriptions primitives (1), les raisons d'équité (2), les raisons juridiques fondées sur la sécurité juridique des entrepreneurs (3) et les raisons politiques liées au développement de l'économie de la Nation (4).

1) La théorie du bon père de famille

Comme il vient d'être démontré que ce régime tire sa source dans la jurisprudence civile de l'Ancien Régime, son institution dans le plein contentieux spécial des ateliers et manufactures insalubres sous l'empire du décret de 1810 peut être justifiée à travers la théorie du bon père de famille d'origine civiliste qui doit être prudent et raisonnable, qui n'expose pas sa famille et ne prend donc pas de risque. Comme il y a une obligation générale de prudence, on refuse le droit de recours contentieux à la personne qui s'est volontairement exposée au risque, soit l'application de la théorie du risque accepté qui est la conséquence de la théorie du bon père de famille.

De fait, selon cette jurisprudence, « ne pourra […] se réclamer d'un dommage anormal, celui qui s'installe dans un quartier ou dans une ville dont le bruit, les fumées ou les odeurs sont notoirement connues et collectivement supportées […] dans la mesure où l'installation récente du requérant au voisinage d'un établissement réputé polluant constitue une imprévoyance fautive, une exposition volontaire et consciente à courir certains risques »[281].

En d'autres termes, les personnes qui venaient s'installer volontairement à proximité d'une activité susceptible de provoquer une gêne ou des troubles étaient réputées s'y être volontairement exposées et étaient, par conséquent, irrecevables à solliciter réparation, soit l'application de la théorie du risque accepté.

Cette jurisprudence est aujourd'hui retraduite par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « les dommages causés aux

[281] Girod (P.) : La réparation du dommage écologique, Paris, LGDJ, 1974, p.145.

occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé aux nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant, dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions ».

La théorie civiliste du bon père de famille a trouvé sa déclinaison en droit public et plus particulièrement en plein contentieux spécial des ateliers et manufactures insalubres à travers l'article 9 du décret de 1810.

Les tiers ne doivent donc pas prendre des risques en s'installant dans le voisinage d'une activité industrielle déjà en fonctionnement qui peut les incommoder.

Il y a aussi des raisons d'équité.

2) Les raisons d'équité

Les raisons d'équité n'étaient pas absentes dans l'institution du régime de préoccupation dans le plein contentieux spécial.

Sous l'empire du décret de 1810 Porée et Livache relevaient que « […] cette disposition [article 9 du décret du 15 octobre 1810] est équitable. On comprend l'opposition du voisin à la création d'un établissement industriel. Tout autre est la situation de celui qui vient s'établir, en connaissance de cause, dans le voisinage de l'usine. Il n'a pas pu ignorer les inconvénients que présente l'usine, et il est obligé d'accepter le fait acquis. […] Sera déchu du droit de protester tout individu qui fera des constructions dans le voisinage de l'usine après que la formation en aura été permise, alors même qu'il aurait été propriétaire, avant l'autorisation, du terrain sur lequel il veut construire »[282].

[282]Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., pp. 200-201; dans le sens Demolombe (C.): Traité des servitudes ou Services fonciers, op. cit., p. 159 (qui relevait que le régime de pré-occupation reposait sur un motif d'équité et de nécessité).

Dans le même sens, commentant la loi de 1917, Dalloz relevait que « […] les tiers, […] qui se seront installés dans le voisinage de l'établissement après la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture, serait-ce le lendemain de l'autorisation, seront forclos dans un temps où le recours sera encore ouvert aux propriétaires antérieurs. On pourra répondre que ceux-là, lorsqu'ils ont acquis les immeubles ou les ont pris à bail, étaient avertis de l'existence de l'établissement et des inconvénients qu'il pourrait présenter. Il n'en résultera pas moins que, pour un même immeuble situé dans le voisinage de l'établissement, et vendu le lendemain de la publication de l'arrêté d'ouverture, le propriétaire acheteur, ayant cause de celui-ci, ne pourra pas exercer une action que ce dernier avait la faculté d'intenter »[283].

Enfin, quant à M. Gabolde, « les nouveaux arrivants n'ignorent pas la présence et l'activité de l'usine voisine et ils acceptent d'avance les conséquences (cf. Cons. d'Etat, 1er juill. 1959, Piard, Rec., p.413) »[284].

Dès lors, on ne pouvait reconnaître à ceux qui venaient s'installer après le droit de recours contentieux, d'autant plus que les propriétaires bénéficiaient « d'une compensation naturelle et légitime entre les inconvénients subis et les avantages liés au haut degré de prospérité et le haut prix de location dans les cités industrieuses»[285]. De même, les locataires trouvaient un intérêt à être près de leur usine. Dès lors, le « propriétaire qui ferait des constructions dans le voisinage d'un établissement industriel antérieurement créé se serait lui-même, et de son plein gré, soumis à en supporter les incommodités »[286], « ce qui lui ôterait tout intérêt à s'en plaindre »[287].

Ces raisons doivent être, cependant, complétées par la sécurité juridique des entrepreneurs.

---

[283] D.P. 1919, IV, p.18, commentaire 3 sous l'article 14 § 9 de la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
[284] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.319.
[285] Billet (Ph.) : La protection juridique des sols, op. cit., p.14.
[286] Demolombe (C.) : Cours de code de Napoléon, t.12, 5e éd., 1872, n°669, p.155, cité par Landais (C.) et Lenica (F.) : Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA 2004, p.2151.
[287] Landais (C.) et Lenica (F.) : Chronique générale de jurisprudence administrative française, op. cit., p.2151.

3) Les raisons tenant à la sécurité juridique des entrepreneurs

L'institution de ce régime peut être également justifiée par la sécurité juridique qu'il fallait apporter à l'époque aux entrepreneurs.

Comme ce régime tire sa source dans la jurisprudence civile, il convient de relever que sous l'Ancien Régime la pré-occupation individuelle avait pour seul et unique objet de préserver tout d'abord les agriculteurs, ensuite les industriels des réclamations des personnes qui venaient s'installer à proximité d'une exploitation agricole ou industrielle déjà en fonctionnement. Le régime de pré-occupation individuelle va donc avoir pour but d'apporter une certaine sécurité juridique aux agriculteurs et aux industriels. On le remarque du reste dans les propos de la doctrine : « la théorie de la pré-occupation individuelle constitue une manifestation caractéristique du principe de protection des activités nuisibles »[288] des industriels.

L'institution de ce régime dans le plein contentieux spécial va aussi avoir, comme dans la jurisprudence civile, pour seul et unique objet d'apporter une sécurité juridique aux entrepreneurs en évitant que ceux-ci voient leurs ateliers ou manufactures systématiquement remis en cause par tous ceux qui venaient s'installer après leur mise en activité. On perçoit, d'ailleurs, cette volonté d'apporter de la sécurité juridique aux entrepreneurs à travers le rapport de l'Institut du 26 frimaire an XIII : « l'existence de plusieurs arts a dépendu jusqu'ici de simples règlements de police et que quelques-uns […] continuent à lutter avec désavantage contre les obstacles sans nombre qu'on oppose à leur développement […]. Tant que le sort de ces fabriques ne sera pas assuré, tant qu'une législation purement arbitraire aura le droit d'interrompre, de suspendre, de gêner le cours d'une fabrication; en un mot, tant qu'un simple magistrat de police tiendra dans ses mains la fortune ou la ruine d'un manufacturier, comment concevoir que ce dernier puisse porter l'imprudence jusqu'à se livrer à des entreprises de cette nature? Comment a-t-on pu espérer que l'industrie manufacturière s'établît sur des bases aussi fragiles? Cet état d'incertitude, cette lutte

---

[288] Baucomont (M.) : L'industrie et la protection juridique de l'environnement, Thèse, Paris II, 1991, p.228.

continuelle entre le fabricant et ses voisins, cette indécision éternelle sur le sort d'un établissement, paralysent, rétrécissent les efforts du manufacturier et éteignent peu à peu son courage et ses facultés. Il est donc de première nécessité pour la prospérité des arts qu'on pose enfin des limites qui ne laissent plus rien à l'arbitraire du magistrat, qui tracent au manufacturier le cercle dans lequel il peut exercer son industrie librement et sûrement […] »[289].

La sûreté du fonctionnement industriel était « une préoccupation fondamentale à l'origine »[290].

L'idée de sécurité juridique qu'il fallait apporter aux entrepreneurs peut s'appuyer sur la doctrine. Ainsi, M. Gabolde relève au sujet de ce régime que « très légitimement, le législateur n'a pas voulu que le sort d'une usine régulièrement autorisée soit remis en cause à chaque opération immobilière ou locative survenue dans le voisinage. […] Cette disposition d'une grande importance pratique permet à une installation classée de continuer à fonctionner dans un quartier devenu résidentiel depuis sa construction, sans craindre le recours des tiers […]»[291].

Dans le même sens, MM. Lascoumes et Martin soulignent que « la législation des installations classées […] trouve son origine dans la volonté des industriels d'obtenir de la puissance publique un cadre de sécurité juridique pour le développement de leurs activités et investissements en échange d'engagements destinés à limiter les plaintes du voisinage et les mesures contraignantes des municipalités à leur endroit. L'objectif de protection est à l'origine secondaire par rapport à celui de garantie du développement industriel, et cette orientation exerce aujourd'hui encore de fortes pressions pratiques»[292].

---

[289] Magistry (L.) et Magistry (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.1 et s.
[290] Lascoumes (P.) : La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement, Sociologie du travail, Revue de sociologie du travail, n°3 1989, p.319.
[291] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement de l'environnement, op. cit., p.319.
[292] Lascoumes (P.) et Martin (J.-G.) : Des droits épars au code de l'environnement, Droit et société n°30-31 1995, p.325 ; dans le même sens Lascoumes (P.) : La formalisation juridique du risque industriel, op. cit. ; Baud (J.-P.) : Le voisin protecteur de l'environnement, RJE, 1978, p.16 et s.

Ce sont donc les raisons de sécurité juridique qui nous paraissent décisives dans l'institution du régime de pré-occupation individuelle.

A toutes ces raisons, il faut ajouter les raisons liées au développement de l'économie de la Nation.

4) Le développement de l'économie de la Nation

Les raisons politiques fondées sur le développement de l'économie de la Nation ne sont pas absentes dans la justification de l'institution du régime de pré-occupation individuelle dans le plein contentieux spécial des ateliers et manufactures insalubres, car il faut relever qu'en France les rois avaient « senti combien il importait à leur puissance de créer une industrie nationale et d'en protéger le développement par des concessions, des avances de fonds, des privilèges »[293].

C'est ainsi que, pour permettre le développement de l'industrie nationale, il a été institué le régime de pré-occupation individuelle garantissant aux entrepreneurs une certaine stabilité juridique.

On relève, d'ailleurs, les mêmes raisons dans l'institution du régime de pré-occupation en droit privé. M. Endréo écrit à ce sujet que « les implications sociales des activités de production sont telles, que ces activités sont considérées comme utiles à la collectivité, autrement dit, elles participent à l'idée d'utilité publique »[294]. Dès lors, la théorie de la pré-occupation est faite pour éviter que « les forces productives [ne] se heurtent à la propriété oisive »[295] pouvant empêcher le développement de l'industrie utile à la Nation.

L'institution de ce régime s'est traduite, par ailleurs, sur le plan contentieux par un refus d'intérêt à agir aux tiers qu'il vise.

---

[293] Note anonyme sous Cass. civ., 27 novembre 1844, Derosne, D. 1845, p.13.
[294] Endréo (G.) : La théorie des troubles de voisinage après les lois du 31 décembre 1976 et du 4 juillet 1980 : article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation, RDI 1981, p.462.
[295] Carbonnier (J.) : Droit civil, Les Biens, 1975, t.3, n°58, cité par Endréo (G.) : La théorie des troubles de voisinage après les lois du 31 décembre 1976 et du 4 juillet 1980, op. cit., 463.

c) Les implications contentieuses du régime

On relève au sein de la jurisprudence administrative deux implications contentieuses de ce régime : le tiers installé après l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives est irrecevable à agir contre ces décisions (1), mais est recevable à agir contre celles qui sont postérieures à son arrivée dans le voisinage de l'installation et celles qui ne sont pas visées par le régime (2).

1) L'irrecevabilité du recours du tiers contre les décisions visées par le régime

La qualité de tiers intéressé est refusée par l'article L. 514-6 III du code de l'environnement au tiers installé après l'affichage ou la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de l'installation ou atténuant les prescriptions primitives.

La jurisprudence est constante sur ce point.

Ainsi, sous l'empire du décret de 1810 le Conseil d'Etat jugeait dans son arrêt "Durand" que « le sieur D. ou ses auteurs se sont volontairement établis dans le voisinage de la tannerie et qu'aux termes de l'article 9 du décret de 1810, le propriétaire actuel ne peut être autorisé à en demander l'éloignement »[296].

Cette jurisprudence a été rappelée par le Conseil d'Etat dan son arrêt " Société française de meunerie" les « dispositions [de l'article L.514-6 III du code de l'environnement] font obstacle à ce que les tiers mettent en cause la légalité des actes antérieurs à leur installation dans le voisinage […] d'une installation classée »[297].

---

[296] C.E., 16 janvier 1828, Durand, Rec.CE, p.267 ; C.E., 18 février 1812, Herbinier, S. 1812-1814. II., p.40 ; C.E., 14 mars 1867, Michaux, Rec.CE, p.282 ; C.E., 1er juillet 1959, Piard, Rec.CE, p.413. .

[297] C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, AJDA 2004, Chron. Générale Landais et Lenica, p. 2150; LPA 2005, n°63, p. 9, note D. Gillig ; Dr. envir. 2005, n°127, p.67, note O. Fuchs ; Envir. 2004, p.16, note P. Trouilly ; JCP A 2005, comm. n° 1194, p. 715, Ph. Billet.

Dès lors, les décisions visées par le régime de pré-occupation individuelle bénéficient d'une "incontestabilité juridictionnelle"[298].

Cependant, deux questions méritent d'être examinées du fait de l'intérêt pratique qu'elles présentent.

Tout d'abord, est-ce que le tiers visé par ce régime, s'il venait à démontrer que l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de l'installation classée ou de l'arrêté atténuant les prescriptions primitives n'étaient pas réguliers, peut agir contre ces décisions ? Dans cette hypothèse, qui ne s'est pas encore produite, du moins à notre connaissance, une réponse affirmative nous paraît s'imposer : il n'y a pas d'opposabilité de ce régime, au même titre qu'il n'y a pas d'opposabilité du délai de quatre ans aux tiers installés avant, car il s'agit d'une pré-occupation juridique liée à l'affichage ou à la publication de l'acte et pas matérielle liée par la présence de l'installation, quand bien même fonctionnant déjà. De fait, comme c'est la postériorité par rapport à l'affichage ou à la publication qui prive le tiers de son intérêt à agir, on ne voit pas comment le juge du plein contentieux spécial pourrait lui opposer ce régime qui lui donne un point de référence qui n'est pas régulier, parce qu'il s'agit naturellement de l'affichage ou de la publication au sens légal, c'est-à-dire que la publicité doit être complète. C'est ainsi que, par exemple, en matière de carrières, une publicité de la décision administrative attaquée ne contenant pas toutes les formalités requises ne fait pas courir le délai de recours, ainsi qu'il ressort de l'arrêt "Société GSM Auvergne" du Conseil d'Etat :« la publication de l'extrait de l'arrêté […], si elle mentionnait le lieu et la nature de l'exploitation autorisée, ne comportait notamment pas les limites et la durée de l'autorisation, non plus d'ailleurs qu'un résumé des dispositions […]; que cette publication était donc incomplète […]; qu'ainsi cette publication qui ne comportait au surplus pas d'indication du lieu où le texte complet de l'arrêté en cause pouvait être consulté, n'était pas susceptible de faire courir le délai de recours contentieux»[299].

---

[298] Nous devons cette expression au commissaire du gouvernement Piétri prononcée dans ses conclusions sur C.A.A. Nancy, 6 juin 1996, Société cristallerie Lalique, RJE 1997, p.55.
[299] C.E., 13 mars 1998, Société GSM Auvergne, req. n°148953.

La non-opposabilité du délai de recours contentieux dans l'hypothèse d'une publicité incomplète de la décision critiquée vient de « la théorie dite des "vices cachés", le caractère incomplet d'une publicité empêche le délai de recours de courir si les conclusions du recours sont fondées sur les irrégularités qu'une publication complète aurait permis de connaître »[300].

Il nous paraît possible de transposer le même raisonnement en matière de régime de pré-occupation individuelle, dès lors que l'affichage ou la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas complets, les tiers visés par ce régime doivent être recevables devant le juge du plein contentieux spécial.

Ensuite, imaginons l'hypothèse suivante : le tiers installé avant l'affichage ou la publication de l'arrêté d'autorisation d'exploiter attaque celui-ci pour insuffisance des prescriptions techniques de fonctionnement devant le tribunal administratif qui réforme les prescriptions préfectorales, mais pas comme le souhaitait ce tiers qui interjette appel. Est-ce que dans cette hypothèse le tiers installé postérieurement par rapport à la décision du préfet attaquée, mais antérieurement à la décision de ce tribunal, est recevable à intervenir en appel au soutien des conclusions du tiers ayant initié le contentieux ? Ou bien ce régime le prive également du droit d'intervention?

La première question doit recevoir une réponse affirmative, car « outre les parties originellement présentes à l'instance, à savoir le ou les requérants et l'Etat, d'autres personnes physiques ou morales peuvent souhaiter se joindre volontairement à l'instance […]»[301], dès lors qu'elles justifient d'un intérêt à agir[302]. Par ailleurs, on ne voit pas sur quel fondement dans cette hypothèse on pourrait s'appuyer pour établir une distinction entre les tiers selon qu'ils se sont installés avant ou après la décision juridictionnelle pour opposer aux tiers installés après l'affichage ou la publication de l'arrêté préfectoral attaqué le régime de pré-occupation individuelle, puisqu'il n'y a pas d'obligation de publicité des mesures prises par le juge. En effet, la décision

---

[300] Chabanol (D.) : La pratique du contentieux administratif, Paris, Litec, 2005, 6e éd., p.105.
[301] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.427.
[302] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e ed., op. cit., p.782.

juridictionnelle est tout simplement notifiée aux parties à l'instance. Par ailleurs, elle est prise postérieurement à l'affichage ou à la publication de la décision litigieuse.

Dès lors, comme il n'y a pas de formalité de publicité qui rendrait opposable la décision du juge, le tiers installé après l'affichage ou la publication de la décision critiquée est forcément recevable dans son intervention, puisque l'article L.514-6 III du code l'environnement ne le prive du droit de recours que s'il s'est installé postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de l'installation classée ou atténuant les prescriptions primitives. Or, dans l'hypothèse que nous examinons, la décision du juge n'est pas publiée et rien ne permet de déterminer dans le temps si cette décision est antérieure ou postérieure à l'arrivée du tiers dans le voisinage de l'installation en cause.

La seconde question doit, dès lors, recevoir une réponse négative : l'intervention volontaire du tiers installé après est recevable.

Si le tiers visé par le régime de pré-occupation ne peut agir contre l'acte préfectoral portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives, son recours devant le juge du plein contentieux spécial est, en revanche, recevable contre les actes postérieurs du préfet et ceux qui ne sont pas visés par ce régime.

2) L'admission du recours du tiers contre les actes postérieurs du préfet et ceux non visés par le régime

La reconnaissance de la qualité de tiers intéressé au tiers visé par le régime de pré-occupation individuelle contre les décisions préfectorales postérieures a donné lieu à des divergences jurisprudentielles. Celles-ci venaient de ce que les juridictions administratives n'interprétaient pas l'article L. 514-6 III du code de l'environnement de la même manière.

Rappelant les termes de cet article, la cour administrative d'appel de Nancy a pu considérer que « ces dispositions font obstacle à ce que les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail leur immeuble ou n'ont été autorisés à édifier celui-ci dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'exécution des formalités de publicité

de l'arrêté autorisant l'ouverture de cette installation ou en atténuant les prescriptions primitives, soient recevables à contester au contentieux l'acte par lequel l'autorité compétente, sans autoriser l'exploitation d'une activité nouvelle, se borne à compléter ou renforcer les mesures de protection de l'environnement prescrites par l'autorisation initiale en vue d'atténuer les inconvénients ou les dangers, que comporte ladite installation pour la santé, la salubrité, la tranquillité ou la salubrité publique »[303]. Le motif fondant cette décision juridictionnelle venait de ce que le requérant avait « une pleine connaissance des inconvénients et des nuisances générés par le voisinage »[304]. Soit la non-reconnaissance de la qualité de tiers intéressé au tiers installé postérieurement.

La solution retenue par la cour administrative d'appel de Nancy repose sur une interprétation extensive des dispositions rappelées. Selon elle, le régime de pré-occupation individuelle affecterait la recevabilité de tous les recours contentieux, y compris ceux formés contre tout acte pris par le préfet postérieurement à l'installation des tiers dans le voisinage de l'installation classée.

Cependant, ayant à statuer sur la même question, la cour administrative de Paris a pu estimer que les dispositions de l'article L. 514-6 III du code de l'environnement ne font pas obstacle à ce qu'un propriétaire qui a acquis ou pris à bail un immeuble dans le voisinage d'une installation classée défère au tribunal administratif l'arrêté du préfet pris postérieurement à son arrivée dans le voisinage de ladite installation, dès lors que la décision critiquée impose à l'exploitant des prescriptions nouvelles : « si M. B. a acquis en 1971 l'immeuble dont il est propriétaire dans le voisinage de l'installation classée, exploitée par la société […], soit après la publication de l'autorisation d'ouverture de ladite installation, l'acquisition de cet immeuble par l'intéressé est antérieure à l'intervention des dispositions de l'arrêté du préfet […] imposant à l'exploitant des prescriptions relatives à la prévention du bruit reprises par l'arrêté attaqué […]; que, par suite, les

---

[303] C.A.A. Nancy, 6 juin 1996, Société cristallerie Lalique, préc.,
[304] Idem.

dispositions susmentionnées de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 ne faisaient pas obstacle à ce que M. B. défère le dernier arrêté devant le tribunal administratif »[305].

Pour la cour administrative d'appel de Paris, le III de l'article L.514-6 du code de l'environnement se borne à poser l'irrecevabilité des requêtes dirigées contre les arrêtés du préfet antérieurs à la venue des tiers à proximité de l'installation classée, ce qui ne saurait donc affecter la recevabilité des requêtes qui viseraient les arrêtés pris postérieurement.

Le Conseil d'Etat ne devait pas rester indifférent à cette divergence jurisprudentielle et a été appelé à trancher le différend en statuant en cassation sous l'arrêt "Société française de meunerie" : « si ces dispositions [article L. 514-6 III du code de l'environnement] font obstacle à ce que les tiers mettent en cause la légalité des actes antérieurs à leur installation dans le voisinage qui déterminent les conditions de fonctionnement d'une installation classée, elles ne s'opposent pas, en revanche, à ce qu'ils contestent, s'ils y ont intérêt, les actes postérieurs à leur établissement et par lesquels l'autorité compétente modifie ou complète les prescriptions imposées à l'exploitant pour la protection de l'environnement »[306].

Cette décision s'explique par le fait que les dispositions de l'article L. 514-6 III n'ont visé que l'acte portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou atténuant les prescriptions techniques primitives. Comme le relève à juste titre le commissaire du gouvernement Guyomar : « la lettre de cet article est claire : elle pose expressément une limite du droit de recours des tiers qui est bornée dans son objet et dans le temps : elle ne vise que les arrêtés autorisant l'ouverture de l'installation [et l'acte portant enregistrement depuis l'intervention de l'ordonnance du 11 juin 2009] ou atténuant les prescriptions primitives prises antérieurement à leur installation. Aller au-delà exigerait, […] de trop solliciter le texte. Une lecture littérale du texte conduit à déduire de son silence sur ce point que les tiers demeurent

[305] C.A.A. Paris, 22 novembre 2001, Société française de meunerie, req. n° 97PA01817.
[306] C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie préc. Pour une jurisprudence similaire sous l'empire du décret de 1810 : C.E., 14 mars 1867, Michaux, Rec.CE, p.282.

recevables à attaquer, dans un délai de quatre ans, tous les actes postérieurs à leur installation »[307].

Cette interprétation littérale peut être corroborée par les travaux parlementaires relatifs à la loi de 1976 qui indiquaient expressément la faculté pour les tiers de demander au préfet d'intervenir pour régler une situation postérieure à leur installation: « les tiers installés postérieurement à l'arrêté d'autorisation ont […] la possibilité de demander au préfet des prescriptions complémentaires »[308]. Dès lors, « si l'on admet qu'un tiers puisse demander à l'autorité préfectorale de prendre un nouvel arrêté et qu'il attaque le refus de le faire, nous voyons mal comment l'empêcher également de demander au juge administratif d'annuler ou de réformer un tel arrêté dont les prescriptions seraient insuffisantes. Et nous ne croyons pas possible de réserver un sort différent à la recevabilité des recours des tiers selon que l'arrêté préfectoral a été pris, en application du III de l'article L.512-3 du code de l'environnement qui prévoit la faculté de fixer, par arrêté, des prescriptions complémentaires, spontanément ou à la suite d'une demande de leur part. Nous sommes convaincu que l'irrecevabilité prévue au III de l'article L. 514-6 du code de l'environnement ne concerne que les recours des tiers dirigés contre les actes pris antérieurement à leur installation. L'application de la seule théorie de la pré-occupation ne permet pas, selon nous, d'aller au-delà »[309].

L'intérêt à agir du tiers installé après ne peut être justifié qu'en raisonnant par analogie avec ce qui se passe dans la jurisprudence civile relative aux troubles de voisinage. De fait, « si la théorie de la pré-occupation était acceptée depuis des siècles »[310], on doit noter que la jurisprudence civile lui a apporté un "correctif" : si le voisin d'une exploitation agricole ou industrielle installé postérieurement à la mise en activité de celle-ci ne peut pas demander réparation pour troubles de voisinage, c'est à

---

[307] Concl. Guyomar sur C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, op. cit. Ces conclusions sont inédites, elles nous ont été aimablement communiquées par le service de la documentation du Conseil d'Etat.
[308] Rapport Bignon préc., n° 2143, p.30.
[309] Conclusions préc.
[310] Mazeau (H.), Mazeau (L.) et Tunc (A.) : Traité théorique et pratique de la responsabilité civile, délictuelle et contractuelle, Paris, Montchrestien, 1965, t.1, p.696.

condition que cette exploitation agricole ou industrielle ne cause pas au voisin un préjudice « excédant la mesure des obligations ordinaires de voisinage »[311]. Ce "correctif" est écrit actuellement dans l'article L.112-16 du code la construction et de l'habitation aux termes duquel « les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions ».

C'est ainsi que dans son arrêt "Gandia", la Cour de cassation avait pu considérer que « postérieurement à la demande de permis de construire des époux C., M. G. avait notablement aggravé les nuisances causées par l'activité antérieure de concassage et de criblage de pierres de l'entreprise et que depuis lors, le bruit provenant de ses installations, le passage incessant de camions de fort tonnage et la poussière qu'ils soulevaient, créaient des troubles excédant les inconvénients normaux de voisinage ; qu'en l'état de ces seules constatations et énonciations, d'où il résulte que M. G. ne pouvait se prévaloir du texte qu'il invoque [l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation]»[312].

Dans l'hypothèse donc d'une violation de la législation ou de la modification anormale des conditions de fonctionnement, la jurisprudence civile refuse le droit d'antériorité aux établissements pollueurs pour admettre la recevabilité des tiers installés postérieurement à la création de ces établissements.

Cette jurisprudence civile a eu sa déclinaison en plein contentieux spécial des installations classées.

---

[311] Cass. Civ., 18 février, Demoiselle Dupont, D. 1907. I., p.387, note Ripert.
[312] Cass. 2e ch. civ., 17 juillet 1991, Gandia, Bull. civ. II., n°234.

L'intérêt à agir du tiers installé postérieurement se justifie de la même manière qu'en droit civil, c'est-à-dire par le changement des conditions d'exploitation de l'installation classée. En effet, si les conditions d'exploitation avaient été telles qu'elles sont maintenant à l'époque de l'introduction du recours contentieux, ces tiers ne se seraient peut être pas installés dans le voisinage de l'installation. C'est que relève fort justement le professeur Billet : « si on comprend bien qu'un voisin installé postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture d'une installation classée se voit interdire tout recours contre ledit arrêté […], la fermeture de tout recours contre les arrêtés ultérieurs qui atténuent les prescriptions primitives est plus contestable ». Et d'ajouter : « un tiers installé au voisinage d'une installation dans un contexte de fonctionnement donné se trouve en effet dépourvu de tout recours contre l'arrêté atténuant les conditions de fonctionnement, alors même que si l'installation avait fonctionné en vertu de ces prescriptions désormais en vigueur avant qu'il n'acquiert un immeuble, le prenne à bail ou érige une construction dans son voisinage, il ne l'aurait sans doute pas fait »[313].

Il devient alors normal que les tiers installés postérieurement justifient d'un intérêt à agir contre tous les actes du préfet postérieurs à leur arrivée dans le voisinage de l'installation classée en cause, à partir du moment où les nuisances qu'ils connaissaient avant leur établissement dans le voisinage de l'installation se sont aggravées.

C'est l'évolution des conditions d'exploitation qui aggrave les nuisances que ces tiers connaissaient déjà avant leur établissement qui justifie leur intérêt à agir.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L.514-6 III du code l'environnement, en suivant l'arrêt "Société anonyme RTR Industries" de la cour administrative d'appel de Nancy, «ne font pas obstacle à ce qu'un tiers qui justifiait, avant l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture ou l'extension d'une installation classée, d'un intérêt à agir contre cet arrêté en tant que propriétaire ou locataire ou en vertu d'une autre qualité, soit recevable à intenter une telle action, alors même qu'il aurait

[313]Billet (Ph.) : Note sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, JCP A 2005, n° 1194.

acquis, loué ou construit un immeuble postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté »[314].

En effet, la « qualité d'habitant suffisait à donner [au tiers] intérêt à agir contre les arrêtés du préfet de la Moselle en date des 16 juillet 1991 et 1er juin 1993 autorisant l'extension de l'installation classée ; que la circonstance qu'il a, en outre, acquis la propriété d'un immeuble situé dans la même impasse par un acte de donation-partage du 19 avril 1994, postérieur aux arrêtés contestés, n'est, en tout état de cause, pas de nature à faire obstacle à la recevabilité de sa demande en application des dispositions précitées »[315].

En l'espèce, la reconnaissance de la qualité de tiers intéressé au requérant se justifiait par son droit d'antériorité par rapport aux arrêtés portant extension de l'installation qui étaient pris par le préfet postérieurement à son arrivée dans le voisinage de l'installation en cause. Son intérêt à agir ne pouvait pas faire l'objet d'un doute, dès lors que cet intérêt existait avant même l'affichage ou la publication des arrêtés attaqués du fait de la proximité géographique incontestable entre le requérant et l'installation classée mise en cause et le fait que le requérant ait déménagé après l'affichage ou la publication des arrêtés critiqués n'a pas d'influence sur son intérêt à agir, car étant toujours dans le voisinage immédiat par rapport à l'installation classée. Comme, le relève M. Giltard « l'irrecevabilité posée par la loi concerne les seuls tiers qui n'ont acquis, loué ou construit dans le voisinage de l'installation classée qu'après la publicité de l'arrêté d'ouverture. Ceux qui avaient acquis, loué, construit antérieurement, ou qui justifiaient d'une autre qualité leur donnant intérêt pour agir, ne sont pas visés par cette irrecevabilité. C'est la première installation après l'affichage ou la publication de l'arrêté d'ouverture qui entraîne l'irrecevabilité du

[314] C.A.A. Nancy, 6 juin 2002, Société anonyme RTR Industries, RFDA 2002, Sélection d'arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Nancy, période d'avril 2002 à octobre 2002, obs. D. Giltard, p.1172; Envir. n°2 2002, Chron. des cours et tribunaux, D. Deharbe, p.11.
[315] Même arrêt.

recours contentieux, au nom du droit d'antériorité de l'industriel par rapport à ceux des voisins »[316].

Si les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle sont exclus du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial contre certaines décisions préfectorales pour des raisons liées à la temporalité de l'acte attaqué, il en va différemment du garant de passif environnemental.

B) Le garant de passif environnemental

« En vue de se prémunir contre les risques croissants liés à une opération de remise en état et contre les importants coûts financiers qu'elle induit, les acquéreurs de terrains sur lesquels a été exploitée une activité qui pouvait présenter des dangers pour l'environnement, ont désormais recours à des clauses contractuelles permettant un aménagement du régime de responsabilités. Il s'agit de clauses dites "clauses de garantie de passif", conclues avec un "garant de passif environnemental" »[317].

Le garant de passif environnemental est donc la personne qui paye la facture de la remise en état du site sur lequel a été exploitée une installation classée.

Cependant, il convient d'apporter quelques précisions sur son statut juridique.

En effet, le garant de passif environnemental n'est pas à confondre avec le tiers au sens des dispositions de l'article L.514-6 I du code de l'environnement qui peut donc invoquer devant le juge du plein contentieux spécial un intérêt protégé par l'article L.511-1 du même code, car l'intérêt qu'il est susceptible « d'invoquer pour contester une décision relative à l'installation [qu'il garantit] n'est pas principalement fondé sur l'existence d'une atteinte à l'environnement »[318], quand bien même on ne pourrait « ignorer les hypothèses dans lesquelles l'intérêt avancé est lié à la recherche

---

[316] Giltard (D.) : obs. sous C.A.A. Nancy, 6 juin 2002, Société anonyme RTR Industries préc.
[317] Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?, BDEI n°4 1997, p.2.
[318] Idem, p.6.

de solutions alternatives – tant sur le plan économique qu'environnemental - aux mesures de remise en état imposées par l'administration »[319]. L'intérêt invoqué par le garant du passif environnemental est donc avant tout d'ordre financier.

De la même manière, il n'est pas non plus le demandeur ou l'exploitant au sens des dispositions du code de l'environnement, tel qu'il a été examiné dans les développements précédents. De fait, « la notion d'exploitant doit être entendue dans son acception "réelle" (au sens latin du terme res : la chose), laquelle privilégie le lien fonctionnel de l'exploitant avec l'administration. En d'autres termes, la qualité d'exploitant n'est reconnue qu'à la personne contrôlant l'installation et disposant des moyens techniques et financiers pour y faire face […]. Or, en pratique, si les tiers-payeurs exercent un contrôle financier de l'exploitation des installations classées, ils n'en assurent pas le contrôle technique au sens de la loi du 19 juillet 1976 et de son décret d'application »[320].

Le garant de passif environnemental est tiers par rapport à la décision du préfet prescrivant à l'exploitant les mesures de remise en état du site dont il n'est donc pas le destinataire, mais doit, cependant, supporter le financement de cette opération de remise en état du site, conformément à la convention de droit privé qui le lie à l'exploitant.

Cependant, comme le relève M. Boivin, « en dépit du rôle croissant [que le garant de passif environnemental est amené] à jouer dans le cadre de la mise en œuvre de cette obligation » de remise en état du site, le juge du plein contentieux spécial des installations classées lui refuse le droit d'agir contre un arrêté de mise en demeure de remise en état du site. En effet, par un arrêt "Société Elf Atochem", la cour administrative d'appel de Paris a pu considérer qu'une société en sa qualité de garant de passif environnemental « ne présente ni la qualité d'exploitant, ni celle de détenteur de l'exploitation mise en cause, et que les autorités administratives ne lui ont pas transféré les obligations de remise en état du site ; qu'en outre, et dès lors que son

---

[319] idem.
[320] Idem, pp.6-7.

action n'est pas motivée par des inconvénients ou dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976, elle ne peut être regardée comme ayant la qualité de tiers au sens du 2° de l'article 14 […] de la loi du 19 juillet 1976 ; que par suite, la société requérante ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour déférer la décision litigieuse au juge des installations classées»[321].

Cette décision juridictionnelle constitue sans conteste un véritable obstacle au droit d'agir du garant de passif environnemental. Elle nous paraît critiquable en ce qu'elle ne reconnaît pas au garant de passif environnemental une certaine qualité et un intérêt à agir[322]. En effet, on ne voit pas en quoi il ne peut pas en sa qualité de tiers par rapport à l'acte critiqué agir devant le juge du plein contentieux spécial, dès lors que la décision préfectorale de remise en état du site lui fait grief, puisque c'est à lui de supporter le financement de cette opération. Son intérêt à agir nous paraît essentiel et légitime. Certes, comme l'a relevé la décision du juge d'appel, le garant de passif environnemental n'est pas le destinataire des obligations de remise en état du dite et qu'il ne justifie pas donc d'un intérêt direct par rapport à l'acte attaqué, mais il n'en demeure pas moins de faire constater que « la jurisprudence admet qu'un intérêt "indirect" puisse constituer un intérêt "personnel", dès lors qu'il est fortement individualisé (Voir, par exemple, CE 23 octobre 1981, Harmand : Rec., p.391 le recours d'un salarié rémunéré en fonction des opérations qu'il réalise est recevable contre une décision excluant son entreprise d'un marché) »[323].

La situation du garant de passif environnemental nous paraît comparable à celle du propriétaire d'un terrain sur lequel le demandeur d'une autorisation d'exploiter se propose de bâtir l'installation classée projetée. De fait, bien que tiers par rapport à l'arrêté préfectoral de refus d'autorisation d'exploiter, le propriétaire du terrain justifie d'un intérêt à agir devant le juge du plein contentieux spécial compte

---

[321] C.A.A. Paris, 7 août 2003, Société Elf Atochem, req. n°98PA2345, confirme T.A. Versailles, 7 avril 1998, Société Elf Atochem, req. n°964662.
[322] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.201.
[323] Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?, op. cit., pp.7-8.

tenu de ce que ce refus lui fait grief, car ne pouvant plus vendre son terrain[324]. L'intérêt à agir du garant de passif environnemental nous paraît légitime, à partir du moment où le financement de la remise en état du site pèse sur lui. On ne peut que suivre « les auteurs [qui] s'accordent pour souligner la nécessité d'étendre la qualité de requérant à d'autres acteurs de la police des installations classées, car l'ouverture du prétoire [au garant de passif environnemental] est de l'essence même du plein contentieux des installations classées. […] l'intérêt dont [peut] se prévaloir [le garant de passif environnemental] est suffisant pour [lui] donner qualité à agir devant le juge des installations classées, nonobstant le fait que la liste des requérants fixée par l'article 14 de la loi […] du 19 juillet 1976 soit muette à [son] égard »[325]. Le juge du plein contentieux spécial des installations classées peut donc étendre au garant de passif environnemental le champ d'application des dispositions de l'article L.514-6 I du code de l'environnement sans l'intervention du législateur[326]. Il l'a, d'ailleurs, fait à l'égard des communes et des associations de protection de l'environnement de droit étranger qui ne sont pas *expressis verbis* visées par les dispositions de l'article L.514-6 I du code de l'environnement. Dès lors, « Rien ne s'opposerait, a priori, à ce que le juge étende le champ d'application de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 à des requérants qui n'y sont pas mentionnés »[327].

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat venait à confirmer la position des juges du fond[328], il restera au garant de passif environnemental de se placer sur le terrain du recours pour excès de pouvoir, « recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif »[329] faisant grief. On ne voit pas comment en se plaçant sur ce terrain son recours contentieux pourrait être rejeté. Il agira donc devant le juge de l'excès de pouvoir dans un délai de deux mois, à compter de

---

[324] T.A. Grenoble, 16 février 2000, Société Mermier, préc.; dans le même sens C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, préc.
[325] Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?, op. cit., p.9.
[326] Idem, p.9.
[327] Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?, op. cit., p.9.
[328] Il ne s'est pas encore prononcé sur cette question, du moins à notre connaissance. Nos recherches jurisprudentielles se sont révélées d'ailleurs infructueuses dans ce sens.
[329] C.E. Ass., 17 février 1950, Dame Lamotte, préc.

l’information des mesures de remise en état du site[330]. C’est l’unique "porte de sortie contentieuse" qui s’offre à lui, puisque la voie du plein contentieux spécial lui est complètement fermée par le juge.

[330] Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers-payeurs dans le droit des installations classées ?, op. cit., p.9.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Plusieurs enseignements peuvent être tirés au terme de l'examen de ce chapitre.

Les décisions préfectorales soumises au plein contentieux spécial présentent la caractéristique d'être des décisions individuelles qui touchent à la création et au fonctionnement de l'installation classée, hormis le cas du décret de fermeture ou de suppression d'une installation classée qui touche au fonctionnement de celle-ci.

S'agissant des décisions relevant du contentieux de droit commun, excepté le cas des décisions individuelles du maire édictées, soit légalement en cas de péril grave et imminent, soit en violation de la législation des installations classées et les décisions que les exploitants et les tiers intéressés peuvent provoquer hors délai de recours contentieux, elles présentent la caractéristique commune d'être des décisions réglementaires. Elles sont, par ailleurs, "périphériques", c'est-à-dire gravitant autour des décisions individuelles soumises au plein contentieux spécial sans toucher à la création et au fonctionnement de l'installation classée, hormis les décisions du ministre en charge des installations classées et du ministre de la défense concernant son département, lorsqu'ils exercent les pouvoirs attribués au préfet à l'égard d'installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui sont inscrites sur une liste établie par décret, qui touchent à la création et au fonctionnement de ces installations.

Par ailleurs, on relève une approche extensive de la part du juge du plein contentieux en ce qui concerne la qualité d'exploitant et celle de tiers intéressé. Les personnes qui n'ont jamais posé matériellement des actes d'exploitation d'une installation classée peuvent se voir reconnaître la qualité d'exploitant. De la même manière, on ne saurait dresser par avance la liste des personnes pouvant avoir la qualité de tiers intéressé. Tout dépend des circonstances de chaque espèce.

Le prétoire du juge du plein contentieux spécial est donc assez ouvert en termes de qualités de personnes pouvant agir, excepté l'exclusion des tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle.

Cependant, si le prétoire est largement ouvert en termes de qualités de personnes pouvant agir, il faut relever que toute médaille a son revers : l'action contentieuse ainsi reconnue aux demandeurs, aux exploitants et aux tiers intéressés ne peut être exercée indéfiniment devant le juge du plein contentieux spécial, elle est, en effet, enfermée dans des délais de recours contentieux.

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES TENANT AUX DELAIS DE RECOURS CONTENTIEUX

Les spécificités dans les conditions de recevabilité des recours contentieux ne se limitent pas à celles qui existent en matière de recevabilité des décisions justiciables et des personnes pouvant agir devant le juge du plein contentieux spécial. D'autres spécificités affectent les délais de recours contentieux opposables aux demandeurs et exploitants et aux tiers intéressés.

De fait, il existe toute une panoplie de délais de recours juridictionnel variant non seulement selon que le requérant est demandeur ou exploitant ou tiers intéressé, mais encore selon que l'acte attaqué vise telle ou telle catégorie d'installation classée.

Par ailleurs, ces différents délais ne sont pas déclenchés de la même façon. Leur point de départ varie non seulement selon que le délai de recours contentieux est opposable aux demandeurs ou exploitants ou aux tiers intéressés, mais également selon que la décision litigieuse vise telle ou telle catégorie d'installations classées.

Il convient, dès lors, d'examiner successivement ces différents délais de recours contentieux (section I) et leur point de départ (section II).

SECTION I : LES DELAIS DE RECOURS OPPOSABLES AUX PERSONNES POUVANT AGIR

Les exploitants et les tiers intéressés ne mettant pas en cause devant le juge du plein contentieux spécial les mêmes décisions administratives, ils ne se voient pas opposer depuis l'application du décret de 1810 les mêmes délais de recours contentieux. Une distinction a toujours été opérée entre les délais qui leur sont opposables.

Cette distinction dans les délais de recours contentieux a des explications historiques, du moins en ce qui concerne certains délais opposables aux tiers intéressés. Voilà pourquoi il est important de remonter l'analyse des délais de recours juridictionnel opposables aux uns et aux autres depuis l'application du décret de 1810.

Dès lors, il convient d'étudier successivement les délais applicables aux exploitants (§ I) et les délais opposables aux tiers intéressés (§ II).

§.1. Les délais applicables aux exploitants

Il convient tout d'abord de préciser que l'analyse qui conduite sur les délais opposables aux exploitants vaudra également à l'égard des demandeurs.

L'examen de la jurisprudence relative au plein contentieux spécial révèle que les exploitants n'ont pas toujours bénéficié des mêmes délais de recours contentieux. Ces délais variant d'une législation à une autre et selon que l'acte attaqué visait tel ou tel établissement industriel.

Il n'est pas sans intérêt de distinguer les différentes législations quant à l'examen des délais applicables aux exploitants, du fait non seulement qu'ils ont évolué au cours du temps, mais également parce que la justification de ces délais avancée par la doctrine ne nous paraît pas satisfaisante.

Dès lors, l'examen doit porter successivement sur les délais de recours contentieux applicables sous l'empire du décret 1810 (A), de la loi de 1917 (B) et depuis la loi de 1976 (C).

A) Les délais opposables à l'entrepreneur sous l'empire du décret de 1810

La lecture de la jurisprudence administrative montre que l'entrepreneur se voyait appliquer deux délais de recours contentieux complètement différents selon que les actes attaqués visaient les ateliers ou les manufactures réputés dangereux[331] ou moins dangereux[332] pour le voisinage. Un délai de droit commun était appliqué à l'entrepreneur à l'égard des actes visant les manufactures ou les ateliers réputés dangereux (a) et un délai illimité s'agissant des actes visant les manufactures ou les ateliers moins dangereux (b).

---

[331] Il s'agissait des manufactures ou des ateliers rangés dans les deux premières classes qui devaient être éloignées des habitations.

[332] Il s'agissait des manufactures ou des ateliers compris dans la dernière classe dont l'éloignement des habitations n'était pas nécessaire.

a) Le délai de droit commun applicable aux actes visant les manufactures ou ateliers réputés plus dangereux

Il faut relever que le décret de 1810 n'avait pas imparti un délai de recours contentieux à l'entrepreneur pour saisir le Conseil d'Etat. Il s'était donc posé un problème de délai de recours contentieux.

En effet, précisant tout d'abord les formalités administratives préalables à la délivrance des autorisations d'exploiter, l'article 7 de ce décret se bornait à ajouter que « celui-ci [le préfet] statuera, sauf le recours à notre Conseil d'Etat par toutes parties intéressées ».

Le décret étant resté muet sur le délai de recours juridictionnel, la doctrine s'était demandée si l'absence de délai pouvait signifier qu'il n'y avait pas de délai du tout et que, par conséquent, le recours était ouvert à tout moment.

Dufour relevait à ce sujet que « le délai pour le recours à former devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés du préfet, en vertu du décret de 1810, est celui déterminé par l'article 11[333] du règlement du 22 juillet 1806 pour les décisions de toute autorité qui ressortit au Conseil d'Etat, c'est-à-dire le délai de trois mois à partir de la notification. Le préfet statue en matière d'ateliers insalubres comme juge du premier degré, et c'est à titre d'appel que ses actes sont portés devant le Conseil d'Etat ; il tombe donc virtuellement sous le coup de la disposition du règlement de 1806 »[334].

Telle était aussi l'opinion défendue par Dejamme : « le pourvoi de l'industriel doit être formé dans un délai de trois mois à dater du jour où la décision attaquée lui a été notifiée. L'article 11 du décret du 22 juillet 1806, qui fixe à trois mois le délai des pourvois, s'applique au recours contre un arrêté qui refuse l'autorisation d'un établissement insalubre »[335].

---

[333] L'article 11 du décret impérial du 22 juillet 1806 contenant Règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'Etat disposait, en effet, que « le recours au Conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit, ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée».

[334] Dufour (G.) : Traité général de droit administratif appliqué, Paris, Cotillon, 1854, 2e éd., t.2, pp.579-580.

[335] Dejamme (J.) : Etablissements dangereux, in Répertoire de droit administratif, T. XVI, Bequet et Laferrière, p.68.

L'opinion de ces auteurs avait été corroborée par la jurisprudence administrative: «considérant, sur la partie des conclusions du sieur L., tendant à l'annulation de l'arrêté […], que ledit arrêté a reçu son exécution, et que le sieur L. ne s'étant pas pourvu pour le faire réformer dans le délai fixé par le règlement du 22 juillet 1806, n'est plus recevable à l'attaquer »[336], soit l'application du délai de droit commun de trois mois concernant la saisine du Conseil d'Etat.

A la réflexion, l'opposabilité de ce délai de droit commun à l'entrepreneur était justifiée beaucoup plus par l'intérêt à agir de ce dernier : quel intérêt aurait-il à agir deux ou trois ans après la notification de la décision du préfet? Son intérêt n'était-il pas de faire fonctionner le plus tôt possible l'établissement industriel projeté ou bien l'atténuation des prescriptions techniques de fonctionnement? Dès lors, il ne pouvait agir que dans un délai bref.

Cependant, si le recours contentieux de l'entrepreneur à l'égard des actes administratifs concernant les manufactures ou les ateliers réputés dangereux était enfermé dans un délai de droit commun, il n'en allait pas de même pour les actes visant les manufactures ou les ateliers moins dangereux.

b) Le délai illimité applicable aux actes visant les manufactures ou les ateliers moins dangereux

L'article 8 al. 2 du décret de 1810 disposait que « s'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires[337] sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture».

---

[336] C.E., 12 janvier 1825, Lion, cité par Macarel (L. A.) : op. cit., p.134 ; dans le même sens C.E., 20 avril 1839, Collier, Rec.CE, p.226.

[337] On doit relever que l'ordonnance royale du 15 janvier 1815 portant règlement sur les manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux avait donné au sous-préfet la compétence pour délivrer les autorisations d'exploiter les manufactures et ateliers rangés dans la troisième classe. Son article 3 disposait, en effet, que « les permissions nécessaires pour la formation des établissements compris dans la troisième classe seront délivrées, dans les départements, conformément aux articles 2 et 8 du décret du 15 octobre 1810, par les sous-préfets, après avoir pris préalablement l'avis des maires et de la police locale ».

Il convient tout d'abord de relever qu'une difficulté était née de son interprétation s'agissant du juge administratif compétent en premier ressort pour connaître des réclamations contentieuses lorsqu'il s'agissait de l'entrepreneur, ce qui devait avoir, d'une certaine manière, une influence sur le régime du délai de recours contentieux à appliquer dans ce cas, dès lors que cet article était silencieux sur ce délai.

De fait, « on a contesté d'abord à l'industriel le droit de se pourvoir devant le conseil de préfecture. On a soutenu que, par ces mots : s'il s'élève des réclamations contre la décision, le décret n'avait eu en vue que les oppositions des tiers et que l'industriel, dans le silence du décret à son égard, avait le recours ordinaire, c'est-à-dire le recours au préfet s'il s'agit d'un arrêté pris par le sous-préfet, ou au ministre si c'est le préfet qui a statué»[338].

Cependant, cette interprétation doctrinale de l'article 8 al.2 n'avait pas été retenue par le Conseil d'Etat qui devait juger « que ledit article 8 ne fait aucune distinction entre les réclamations des requérants [les demandeurs ou entrepreneurs] et des opposants [les tiers intéressés]; qu'ainsi le conseil de préfecture était compétent pour connaître de la réclamation formée par l'industriel contre la décision prise par le sous-préfet»[339].

Le conseil de préfecture étant compétent pour connaître des réclamations contentieuses contre les décisions prises en matière de manufactures et d'ateliers moins dangereux, il restait à déterminer le délai dans lequel il était possible pour l'entrepreneur de saisir cette juridiction.

Porée et Livache relevaient qu'« il n'y a pas de délai fixé pour se pourvoir devant le conseil de préfecture contre l'arrêté préfectoral. Nous rappellerons à ce sujet ce que nous avons dit sous l'article 7 […], en faisant remarquer que, tandis que pour les établissements de 1ère et de 2e classe, les tiers bénéficieront seuls de l'absence de

---

[338] Porée (H.) et Livache (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.183.

[339] C.E., 29 août 1821, Rec., p.109, cité par Porée (H.) et Livache (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.184.

délai imparti pour les oppositions, pour les établissements de 3e classe le délai est indéfini aussi bien pour l'industriel que pour les opposants»[340].

Dès lors, le recours de l'entrepreneur contre les décisions préfectorales visant ces manufactures et ateliers compris dans la troisième classe était indéfiniment ouvert devant le conseil de préfecture.

Comment expliquer le fait qu'on n'ait pas appliquer par analogie le délai de trois mois de droit commun concernant la saisine du Conseil d'Etat à l'entrepreneur dans le cadre du contentieux des actes visant les manufactures ou les ateliers rangés dans la troisième classe ?

L'explication venait, en effet, de ce que les décisions du préfet[341] ou du sous-préfet[342] ne ressortissaient pas du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. L'article 11 du Règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'Etat disposait, en effet, que « le recours au Conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit, ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée». Ce Règlement de procédure était donc propre au Conseil d'Etat. Les conseils de préfecture n'étaient pas dotés, à leur création en l'an VIII, d'un règlement de procédure. Il avait fallu attendre le second Empire pour que ces juridictions soient dotées d'un règlement de procédure par le décret du 30 novembre 1862. Il n'y avait donc pas de délai de saisine du conseil de préfecture avant l'intervention de ce décret. Les décisions du préfet ressortissant du conseil de préfecture, on ne pouvait donc pas appliquer à l'entrepreneur le délai de trois mois applicable pour les affaires relevant de la compétence du Conseil d'Etat, faute de texte prévoyant son application devant le conseil de préfecture.

Par ailleurs, la même question s'était posée en matière de recours pour excès de pouvoir. Celui-ci était resté pendant longtemps sans être enfermé dans un délai[343],

---

[340] Idem., p.185.
[341] Il était compétent à Paris pour délivrer les autorisations visant les manufactures et les ateliers rangés dans la troisième classe.
[342] Compétent en province pour autoriser les manufactures et les ateliers compris dans la troisième classe.
[343] Cela s'expliquait par le fait que « le gouvernement, sur qui retombe la responsabilité des fautes de ses agents, a grand intérêt à ce que les plaintes qu'elles soulèvent puissent arriver jusqu'à lui, parce que les griefs les plus

faute de texte prévoyant un délai pour son exercice[344]. Comme le soulignait Hosteing, le « Conseil d'Etat examinait au fond, certaines affaires nonobstant l'exception qui pouvait être tirée de l'expiration du délai prévu par le décret du 22 juillet 1806 (C.E. Oursin de Montchrevel, 4 juin 1816, Lebon, p.65, t.2 »[345]. Cela s'expliquait, selon le commissaire du gouvernement Aucoc, par le fait que « le gouvernement, sur qui retombe la responsabilité des fautes de ses agents, a grand intérêt à ce que les plaintes qu'elles soulèvent puissent arriver jusqu'à lui, parce que les griefs les plus minimes, en se multipliant, peuvent créer les plus graves mécontentements. Il y a là une soupape de sûreté qui doit toujours rester ouverte »[346].

C'est donc, l'absence d'un texte prévoyant le délai de saisine du conseil de préfecture qui expliquait le délai illimité opposable à l'entrepreneur lorsqu'il s'agissait de contester la légalité des actes visant les manufactures et les ateliers moins dangereux.

Cependant, au-delà du caractère illimité du recours de l'entrepreneur, il faut observer que celui-ci agissait dans la pratique très vite, et le raisonnement que nous avons tenu précédemment pour justifier l'opposabilité du délai de droit commun qui lui était faite pour les recours exercés directement devant le Conseil d'Etat est transposable ici.

Si les délais de recours applicables à l'entrepreneur variaient selon que les actes attaqués visaient les manufactures ou les ateliers réputés dangereuses ou moins, il convient de souligner que la loi de 1917 avait institué un délai unique de droit commun opposable à l'industriel.

---

minimes, en se multipliant, peuvent créer les plus graves mécontentements. Il y a là une soupape de sûreté qui doit toujours rester ouverte », concl. Aucoc sur C.E., 13 mars 1867, Bizet, Rec.CE, p.271.

[344]Hosteing, relevait que « aucun des textes qui réglementait le recours pour excès de pouvoir n'en avait déterminé le délai, ni la loi des 7 et 14 octobre 1790, ni le décret du 2 novembre 1864, ni la loi du 24 mai 1872 », Hosteing (P.) : Le délai de recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1939, p.10.

[345] Idem, p.12.

[346] Concl. sur C.E., 13 mars 1867, Bizet, Rec.CE, p.271.

B) Le délai unique applicable à l'industriel sous l'empire de la loi de 1917

Les décisions prises par le préfet en application de la législation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes pouvant faire grief à l'industriel[347] étaient contestables juridictionnellement aux termes de l'article 14 de la loi de 1917 dans un délai de deux mois à compter du jour où ces décisions ont été notifiées.

Ce délai de droit commun opposable à l'industriel a été justifié par la doctrine par le fait que ce dernier « qui est en instance d'autorisation, par exemple, est constamment tenu au courant des incidents de la procédure administrative le concernant; il reçoit des observations, des injonctions, des instructions des services de la préfecture, il connaît les décisions prises à son égard, car celles-ci lui sont toujours notifiées (le retard dans la notification prorogerait le délai de recours). Bref, l'industriel serait inexcusable de ne pas réagir dans les deux mois de la notification d'un acte qu'il estime lui faire grief. Passé ce laps de temps l'administration peut considérer à bon droit qu'il a acquiescé à la décision le concernant»[348].

L'industriel étant à même de se rendre compte très vite des conséquences de l'acte du préfet, c'est donc la notification des actes de ce dernier à l'industriel qui justifiait l'opposabilité du délai de deux mois de droit commun.

Toutefois, cette façon de justifier l'opposabilité du délai de deux mois à l'industriel par la notification de la décision litigieuse faite à l'industriel doit être complétée. En effet, la notification de l'acte, sur le plan juridique, a pour objet non seulement d'informer que l'instruction de la demande est close, mais aussi de faire connaître l'existence et la teneur exacte de la décision prise par l'administration, plutôt que de laisser peser une incertitude *ad vitam aeternam* sur son sort administratif. En réalité, la justification du délai de deux mois opposable à l'industriel était beaucoup plus liée à la notion d'intérêt à agir, comme nous l'avons déjà relevé précédemment.

---

[347] Celui qu'on appelle aujourd'hui exploitant.
[348] Gabolde (Ch.) : Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres, op. cit., pp.159-160.

Quel serait l'intérêt de l'industriel d'agir, par exemple, deux ans après la notification de la décision préfectorale? Son intérêt était celui de faire fonctionner son établissement industriel le plus rapidement possible, car passé un certain temps, il n'a plus d'intérêt à agir. Dès lors, l'industriel qui, au fait de ses intérêts, ne doit pas attendre trop longtemps pour contester la décision lui faisant grief.

Par ailleurs, au-delà même de l'intérêt à agir qui justifiait l'opposabilité du délai de droit commun de deux mois à l'industriel, une autre explication théorique peut être avancée, liée à la notion de sécurité juridique dont les rapports juridiques ont besoin. Il fallait donc vite stabiliser les rapports juridiques, car « le fonctionnement normal des services publics risquerait d'être entravé si des menaces d'annulation pesaient trop longtemps sur l'administration»[349]. Or, « l'intérêt général exige que la stabilité des situations administratives ne puisse être discutée que pendant un délai bref »[350].

Ce délai de deux mois traduisait donc « une exigence qui tient à la considération qu'il est d'intérêt général que le sort des décisions de la puissance publique soit fixé aussitôt que possible »[351].

Quant à la limitation de ce délai seulement à deux mois et pas plus, il convient tout d'abord de relever que « les lois qui fixent leur durée [des délais de recours contentieux] ou leur mode de calcul sont, en effet, des règles arbitraires et contingentes »[352]. Par ailleurs, si ce délai était limité à deux mois, il fallait tenir compte du fait que « la multiplicité et la rapidité toujours accrue des moyens de transport, les facilités données à la publicité et aux relations de la pensée entre les hommes d'une façon générale, ont entraîné une diminution de durée des délais »[353].

Ce délai de deux mois applicable à l'industriel a été confirmé par la loi de 1976.

---

[349] Odent (R.) : Contentieux administratif, op. cit., t.1, p.821.
[350] Idem.
[351] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op.cit., 13e éd., p.611.
[352] Aubert (Ch.) : Le délai de recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1937, p.10.
[353] Idem, p.10.

C) Le délai unique applicable à l'exploitant sous l'empire de la loi de 1976

Il convient tout d'abord de relever que toute l'analyse qui va être consacrée au délai de recours contentieux opposable à l'exploitant vaudra également à l'égard du demandeur qui doit agir dans le même délai.

Aux termes de l'article 14 de cette loi (actuel article L.514-6 I du code de l'environnement) les décisions soumises au plein contentieux spécial peuvent être déférées à la juridiction administrative par les demandeurs ou exploitants, dans un délai de deux mois qui commence à courir du jour où ces décisions leur ont été notifiées.

Le recours à ce délai de droit commun a été et est toujours justifié, comme sous l'empire de la loi de 1917[354]. Toutes les observations précédemment faites sont donc transposables ici.

Si de façon générale, c'est le délai de droit commun qui a toujours été applicable aux exploitants, il convient, cependant, de relever il en va différemment pour les tiers intéressés qui ont toujours bénéficié des délais de recours contentieux dérogatoires.

§.2. Les délais de recours contentieux dérogatoires opposables aux tiers intéressés

Depuis l'application du décret de 1810, les délais de recours contentieux opposables aux tiers intéressés varient selon les législations.

Comme les durées des différents délais de recours contentieux actuels sont justifiés par les mêmes motifs ayant expliqué, selon la doctrine, l'absence de délai de recours applicable aux tiers intéressés sous l'empire du décret de 1810, il convient de

[354]Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p. 307.

faire partir l'examen des délais depuis ce décret, parce que les motifs avancés par la doctrine pour justifier le délai illimité en faveur des tiers intéressés sous l'empire de ce décret sont contestables.

Dès lors, on doit examiner successivement les délais du décret de 1810 (A), les délais définis par la loi de 1917 (B) et les délais institués depuis la loi de 1976 (C).

A) Les délais de recours sous l'empire du décret de 1810

Le décret de 1810 est caractérisé par une absence de délai limité dans le temps opposable aux tiers intéressés.

De fait, l'article 7 de ce décret, après avoir énuméré les formalités administratives préalables à la délivrance des autorisations d'exploiter les manufactures et ateliers rangés dans la deuxième classe, indiquait que « s'il y a opposition, il y sera statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat ».

Par ailleurs, l'article 8 al.2 du même décret, après l'accomplissement des formalités nécessaires avant la délivrance des autorisations d'exploiter les manufactures et ateliers compris dans la troisième classe, disposait que « s'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture».

Les dispositions de ces deux articles avaient un point commun : l'absence de délai de recours opposable aux tiers intéressés.

Cependant, si le recours contentieux des tiers intéressés était illimité dans le temps (a), il faut relever l'existence d'un délai "moral" limitant l'action de ces tiers lorsqu'il était appliqué (b).

a) Le caractère initialement illimité du délai de recours contentieux

L'absence de délai de recours contentieux, ainsi relevée, signifiait-elle que le recours était ouvert indéfiniment?

Cette question a donné lieu à des interprétations doctrinales (1) et jurisprudentielles (2).

1) Les interprétations doctrinales

Le caractère initialement illimité du délai de recours en faveur des tiers intéressés a donné lieu à des interprétations doctrinales divergentes. Celles-ci venaient de ce que les auteurs se plaçaient à des points de vue opposés, soit pour dénoncer cette absence de délai, soit pour la justifier.

Plusieurs courants doctrinaux peuvent être observés : le courant proposant, par analogie avec le délai de droit commun, l'opposabilité de celui-ci aux tiers intéressés (α), le courant envisageant l'assignation par l'entrepreneur des tiers devant le conseil de préfecture en cas d'opposition au projet lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter(β) et le courant plaidant en faveur d'un délai illimité (γ).

α) Le courant proposant l'application du délai de droit commun

Pour ce courant, il n'était pas logique que le recours des tiers intéressés soit indéfiniment ouvert, contrairement à l'action contentieuse de l'entrepreneur qui, elle, était enfermée dans un délai de trois mois, du moins pour la contestation de la légalité des actes du préfet intéressant les manufactures ou les ateliers réputés dangereux. Il proposait donc d'enfermer l'action contentieuse de ces tiers par analogie avec le délai de droit commun opposable à l'entrepreneur.

Ainsi, Porée et Livache faisaient remarquer que « si […] nous cherchons une analogie, ce sera dans les matières où les délais pour former appel ont été prévus. En général ce délai est de trois mois. Le contribuable a trois mois pour réclamer contre la publication des rôles. L'appel d'un arrêté du conseil de préfecture est de trois mois, enfin nous venons de voir que l'industriel avait trois mois pour se pourvoir contre

l'arrêté préfectoral. On serait tenté, dès lors, d'accorder à l'opposant [le tiers intéressé] le même délai pour attaquer devant le conseil de préfecture»[355].

La même opinion était défendue par Constant pour qui, l'absence de délai de recours juridictionnel en faveur des tiers constituait une lacune du décret. Il relevait que « quand l'industriel a notifié à ses voisins l'arrêté d'autorisation qu'il a obtenu en les sommant d'avoir à attaquer cet arrêté s'ils le jugent de leur intérêt, il nous semble que, par analogie avec le délai de recours prescrit devant le Conseil d'Etat, les conseils de préfecture devraient déclarer non recevables les oppositions qui leur parviendraient trois mois après ladite notification de l'arrêté»[356].

La solution envisagée par ce courant est facile à écarter pour des raisons précédemment évoquées au sujet de l'absence de délai limité dans le temps opposable à l'entrepreneur pour contester la légalité des décisions du préfet visant les manufactures ou les ateliers moins dangereux sous l'empire du décret de 1810, qui tenaient au fait qu'il n'existait pas un règlement de procédure fixant le délai de saisine du conseil de préfecture. Ces raisons sont donc transposables ici.

L'accord étant loin de régner entre les auteurs sur cette question, certains auteurs avaient proposé une autre solution pour tenter de limiter l'action contentieuse des tiers intéressés.

β) Le courant conseillant l'entrepreneur l'assignation des tiers intéressés

Constatant qu'aucun délai de recours contentieux n'était imparti aux tiers intéressés par le décret de 1810 pour l'exercice de leur recours devant le conseil de préfecture et qu'ils ne pouvaient être forclos de plein droit « par la seule expiration d'un délai quelconque de la faculté de saisir le conseil de préfecture (V. en ce sens 11

[355] Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.156.
[356] Constant (Ch.) : Code des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.209.

août 1859 Reboul) »[357], Serrigny envisageait deux solutions pour éviter qu'il résulte de graves inconvénients à l'égard des entrepreneurs « qui, sur la foi d'une autorisation donnée par le préfet ou le sous-préfet, ont élevé des établissements souvent dispendieux »[358]. Il conseillait tout d'abord au « fabricant qui connaît ceux qui ont formé opposition à sa demande dans l'instruction préalable [de] les assigner devant le conseil de préfecture, pour ouïr qu'ils seront déchus de leurs moyens, s'il soupçonne qu'ils sont disposés à les renouveler […]. Il devrait, pour éviter une procédure frustratoire, faire une sommation préalable de déclarer s'ils entendent persister dans leur opposition»[359].

Cette solution n'était pas défendable juridiquement, car ne trouvant aucun fondement dans le décret de 1810. C'est ainsi que, d'ailleurs, Porée et Livache la contestaient. Selon ces auteurs, « ce procédé empirique ne remédie pas au mal, car à moins d'appeler tous les habitants des environs devant le conseil, non seulement ceux qui ont protesté, mais ceux qui auraient pu protester, il ne peut jamais être assuré de ne plus rencontrer d'adversaires». Et d'ajouter qu'« […] en vertu de quel texte l'industriel pourrait saisir le conseil de préfecture. La loi a prévu spécialement comment et par qui le conseil peut être saisi, or elle ne parle pas de l'industriel qui serait assuré en saisissant le conseil de voir celui-ci se déclarer incompétent»[360].

Trébuchet combattait la même solution en faisant remarquer qu'« il [entrepreneur] ne dépend pas de lui, même en dénonçant aux voisins son autorisation, de leur fixer un délai au-delà duquel ils ne seraient plus recevables à porter leurs oppositions [recours contentieux] devant le conseil de préfecture ; car, s'il les assigne, ils peuvent faire défaut, et soutenir, longtemps après, qu'ils ont la faculté de se présenter devant le conseil pour faire juger contradictoirement leurs prétentions, et réclamer la suppression de l'établissement : en second lieu, s'il n'a point été formé

---

[357] Sérigny (D.): Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil, Paris, 2e éd., t.3, 1865, p.50.
[358] Idem, p.51.
[359] Idem, p.50.
[360] Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.158.

d'oppositions dans le procès-verbal d'enquête, l'impétrant ne peut signifier à personne son autorisation, et il reste fort longtemps ainsi, en quelque sorte, à la merci de ses voisins […]»[361].

On peut ajouter que cette solution défendue par Serrigny laissait dans l'ombre un point important. En effet, dès la délivrance de l'arrêté d'autorisation d'exploiter tous les tiers ne pouvaient pas avoir d'intérêt à l'attaquer, dès lors que la manufacture insalubre n'était pas encore en service, et justifier d'un intérêt à agir au moment de la manifestation des dangers ou inconvénients. Cela pouvait expliquer le retard du tiers dans son action contentieuse, car c'est l'existence des dangers ou inconvénients qui lui a montré qu'il avait un intérêt à agir.

Par ailleurs, Serrigny défendait l'idée selon laquelle « le conseil de préfecture a le droit de déclarer non recevables les propriétaires voisins qui ont vu construire l'atelier ou la manufacture, et qui n'ont présenté leur opposition, ou renouvelé celle formée devant le préfet ou le sous-préfet, qu'après la construction des travaux. On doit appliquer cette maxime de droit et de raison : qui videt et patitur, tacite consentire videtur »[362].

Cette seconde solution était fondée, en raisonnant par analogie avec la pratique judiciaire, sur le fait que « devant les tribunaux ordinaires, l'opposition est recevable jusqu'à l'exécution du jugement, et pas au-delà. Or, ici, les voisins sont censés avoir été parties dans l'instruction, puisqu'on les a appelés à présenter leurs moyens dans l'information de commodo et incommodo. S'ils ne l'ont pas fait, ils sont déjà en faute d'avoir tardé si longtemps. Si, après l'arrêté du préfet, ils ont encore gardé le silence et souffert la construction de l'établissement, on ne doit plus écouter leurs moyens d'opposition, pas plus qu'on n'écoute le défaillant judiciaire qui a souffert l'exécution du jugement qui le condamne »[363].

La seconde solution, fondée sur l'équité, était défendable selon Avisse qui faisait observer que « les raisons exposées par M. Serrigny ne sont pas toutes

---

[361] Trébuchet (A.) : op. cit., pp.93-94.
[362] Idem, p.51.
[363] Idem, pp.51-52.

incontestables, […] en tenant pour vraie la deuxième partie de son observation parce qu'elle est fondée sur la raison et l'équité, et parce qu'il est juste d'assimiler le voisin qui laisse et voit former l'établissement sans se plaindre à celui qui n'aurait lui-même élevé sa maison qu'après la mise en activité d'une usine insalubre; il faut conclure par a fortiori, que le conseil de préfecture pourrait étendre l'assimilation au cas où le voisin mis en demeure de former opposition ne l'aurait pas fait. Mais toujours est-il que rien ne régularise la fin de non-recevoir […] »[364].

Si cette solution envisagée par Serrigny satisfait l'équité à certains égards, force est de relever qu'elle avait plus de peine à se faire accepter en droit, car en refusant tout recours contentieux aux tiers intéressés revenait à supprimer le droit d'agir en justice qui est un droit fondamental que détient tout justiciable. Nous aurons l'occasion de revenir cette question du droit d'agir ultérieurement.

Un dernier courant avait rejeté toutes les solutions proposées par les premiers courants étudiés.

γ) Le courant justifiant le délai illimité par la volonté du "législateur"

Pour ce troisième courant, l'absence de délai de recours défini dans le temps opposable aux tiers intéressés venait de ce qu'il était juste et raisonnable que leur recours soit indéfiniment ouvert, car c'était la "volonté" du "législateur". Pour Dufour, par exemple, « nous serions d'avis que la loi a voulu ménager au voisinage la ressource de réclamer à tout instant contre des inconvénients que leur nature ne permet guère de prévoir et de prévenir avec quelque certitude »[365].

L'idée défendue par cet auteur n'emporte pas notre adhésion, car elle nous paraît, sans conteste, en contradiction avec le but même poursuivi par le décret de 1810 qui était d'apporter une sécurité juridique aux entrepreneurs, car ce décret a été conçu, comme le relèvent MM. Lascoumes et Martin, avec « la volonté des industriels

---

[364] Avisse (H.) : op. cit., p.174.
[365] Dufour (G.) : Traité de droit administratif appliqué, op. cit., p.580.

d'obtenir de la puissance publique un cadre de sécurité juridique pour le développement de leurs activités et investissements en échange d'engagements destinés à limiter les plaintes du voisinage et les mesures contraignantes des municipalités à leur endroit»[366].

L'absence de délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés ne pouvait résulter de la volonté des rédacteurs de ce décret de 1810, car reconnaître à ces tiers la possibilité d'attaquer à tout moment l'autorisation d'exploiter, « ce serait rendre l'établissement purement précaire, et aller contre le but principal que s'est proposé le décret de 1810, qui est de donner de la stabilité et de la sécurité [juridique] aux fabricants »[367]. « Autrement, la nouvelle législation n'aurait rien innové à l'état des choses antérieur »[368].

C'est d'ailleurs pour cette même raison de "sécurité juridique" que le législateur de 1917 a voulu limiter dans le temps le droit de recours contentieux des tiers intéressés. Le rapporteur du projet de loi sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes relevait, d'ailleurs à ce sujet, qu'« aujourd'hui, les tiers peuvent, à toute époque, former un recours contre les arrêtés d'autorisation. Il en résulte une insécurité fâcheuse pour l'industrie, insécurité contraire aux intentions de l'auteur de la réglementation de 1810 »[369].

Ce qui montre bien que les rédacteurs de ce décret n'entendaient pas placer l'entrepreneur dans une incertitude juridique.

Dès lors, comment soutenir à la lumière de tout ce qui vient d'être relevé que le décret de 1810 ait voulu ménager aux tiers la possibilité de remettre en cause à toute époque le fonctionnement d'un établissement industriel autorisé?

---

[366] Lascoumes (P.) et Martin (J.-G.) : Des droits épars au code de l'environnement, Droit et société n°30-31 1995, p.325, dans le même sens P. Lascoumes (P.) : La formalisation juridique du risque industriel, op. cit.; Baud (J.-P.) : Le voisin protecteur de l'environnement, RJE, 1978, p.16 et s.

[367] Serrigny (D.) : Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure contentieuse administrative, op. cit., p.45.

[368] Idem.

[369] Voir l'extrait du Rapport Chautemps sur le projet de loi relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, S. 1918, Lois annotées, IV, p.713, note 19.

L'opinion défendue par Dufour ne peut être que rejetée, car ne correspondant pas à la volonté des rédacteurs du décret qui, au contraire, voulaient favoriser le développement industriel en apportant une certaine sécurité juridique. L'absence de la mention du délai dans le décret ne pouvait être interprétée que comme une lacune de ce décret.

Il convient à présent de voir comment la jurisprudence a interprété cette absence de délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés.

2) Les interprétations jurisprudentielles

L'examen de la jurisprudence administrative a révélé que le caractère initialement illimité du délai applicable aux tiers intéressés a donné lieu à deux interprétations : si le caractère initialement illimité du délai était le principe (α), il faut relever l'existence d'un délai "moral", selon la terminologie consacrée à l'époque, limitant l'action contentieuse des tiers intéressés dans certaines circonstances appréciées par le juge (β).

α) Le principe du caractère initialement illimité du délai de recours

La controverse doctrinale sur le délai de recours juridictionnel opposable aux tiers intéressés a été tranchée par le Conseil d'Etat dans son arrêt "Duboul" dans lequel il a posé le principe du caractère indéfini de leur délai d'action en considérant que « le décret du 15 octobre 1810 ne fixe aucun délai pour former opposition aux arrêtés préfectoraux portant autorisation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »[370].

L'action contentieuse des tiers intéressés n'était donc pas limitée dans le temps par interprétation du décret de 1810 resté silencieux sur cette question.

---

[370] C.E., 11 août 1859, Duboul, Rec.CE, p.562.

Cependant, le Conseil d'Etat, conscient sans nul de l'incertitude juridique que le caractère illimité du délai de recours contentieux applicable aux tiers intéressés faisait peser sur l'autorisation d'exploiter délivrée au profit de l'entrepreneur, a été amené à atténuer sa jurisprudence consacrant le principe d'un délai illimité en créant un délai "moral", constituant une sorte d'exception venant limiter l'action contentieuse des tiers intéressés.

β) L'existence d'un délai "moral"

Que fallait-il entendre concrètement par délai " moral"?

Ce délai devait s'entendre, en raisonnant par analogie, comme ce que l'on appelle aujourd'hui, un délai raisonnable, au-delà duquel les tiers intéressés n'étaient plus recevables à attaquer au contentieux l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter ou atténuant les prescriptions techniques primitives, par exemple, dès lors qu'ils avaient laissé écouler un certain temps sans agir.

C'est ainsi que, appelé à statuer en appel dans son arrêt "Commune de Puteaux", le Conseil d'Etat devait juger que « l'opposition formée par la commune de Puteaux à l'arrêté du préfet de police qui a autorisé cet établissement n'a été portée devant le conseil de préfecture qu'à la date du 9 novembre 1859; considérant que si cet établissement présentait de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général, la suppression pouvait être prononcée par application de l'art. 12 du décret du 15 octobre 1810, mais que la commune n'était plus recevable à former opposition à l'arrêté d'autorisation ci-dessus visé; que, dès lors, c'est à tort que le conseil de préfecture […] a statué au fond sur ladite opposition»[371].

Dans la note accompagnant cet arrêt, on peut lire que « la décision, intervenue dans l'affaire actuelle, prouve que cette doctrine [défendue par Dufour selon laquelle le législateur a voulu ménager au voisinage la ressource de réclamer à tout instant contre des inconvénients que leur nature ne permet guère de prévoir et de prévenir

[371] C.E., 11 mars 1862, Commune de Puteaux, Rec.CE, p.186, note R. de B.

avec quelque certitude] n'a pas prévalu devant le Conseil d'Etat. Frappé de cette considération que l'industrie a besoin de sécurité, que le fabriquant ne peut rester éternellement à la merci des tiers, le Conseil d'Etat a pensé au contraire que, si la loi ne fixe aucun délai pour former opposition, il y a du moins un certain délai moral, certaines circonstances après lesquelles la réclamation des intéressés n'est plus recevable […], un long délai écoulé à partir du jour où les opérations ont commencé dans l'usine, les propriétaires voisins sont censés avoir abandonné le droit qu'ils avaient de former opposition et, comme le dit très bien M. Serrigny, on peut leur appliquer cette maxime de droit et de raison: *qui videt et patitur tacite consentire videtur*. En résumé, […] on peut affirmer que le Conseil d'Etat n'admet pas que le droit, qui appartient aux tiers de former opposition, puisse s'exercer à toute époque et reste indéfiniment suspendu, comme l'épée de Damoclès, sur la tête des fabricants autorisés »[372].

Cette limitation conforte notre idée selon laquelle le but poursuivi par le décret de 1810 était d'apporter la sécurité juridique aux entrepreneurs et non à faire peser sur eux une insécurité juridique en laissant aux tiers intéressés la possibilité de remettre en cause l'arrêté d'autorisation d'exploiter à tout moment.

Par ailleurs, on peut justifier l'existence de délai qualifié de "moral" en raisonnant par analogie avec la jurisprudence civile relative aux dommages occasionnés par le fonctionnement d'un établissement industriel : les tiers qui « ne sont devenus propriétaires que lorsque l'usine existait déjà, il semble qu'ils aient accepté la situation et qu'ils aient dû en tenir compte, au moins comme d'une éventualité, lorsqu'ils ont discuté le prix, donc qu'ils ne puissent réclamer aucune indemnité »[373]. Ces propriétaires n'ont donc pas d'intérêt à agir.

Le même raisonnement peut être transposé au plein contentieux spécial des manufactures et ateliers insalubres. Le fait qu'il y ait des tiers autour d'un atelier ou d'une manufacture insalubre en exploitation, on pouvait supposer que cinq ou dix ans

---

[372] R. de B., Note sous C.E., 11 mars 1862, Commune de Puteaux, préc. p.186.
[373] Mazeaud (H.), Mazeaud (L.) et Tunc (A.): op. cit., p. 697.

de fonctionnement pouvaient suffire à ces tiers pour se rendre compte de nuisances effectives qui ne sont pas que de nuisances temporaires et avoir vocation à attaquer l'arrêté d'autorisation d'exploiter. Mais passé un certain délai, ils ne pouvaient plus le faire. De fait, il n'y avait pas de raison que les tiers, qui ont attendu plusieurs années pour critiquer l'arrêté d'autorisation d'exploiter, le fassent plus, dès lors qu'ils avaient admis qu'il y ait des bruits de voisinage ou des atteintes à leur propriété pendant un certain temps.

En d'autres termes, on pourrait expliquer l'existence de ce délai " moral" par la notion d'équité. Ce qui n'est pas équitable, c'est ce que le tiers a laissé l'entrepreneur faire fonctionner pendant longtemps son atelier ou sa manufacture insalubre et qu'il attaque de façon inattendue l'arrêté d'autorisation d'exploiter dont ce dernier a obtenu de façon légale. Il se pose un problème d'équité, car il n'y a pas une égalité des armes entre le tiers intéressé et l'entrepreneur. Ce dernier se trouve dans une situation de net désavantage par rapport au tiers qui peut agir à tout moment. Cette question de limiter le recours contentieux du tiers à travers le délai " moral" rétablit en quelque sorte l'égalité des armes entre les deux.

Par ailleurs, au-delà même de l'aspect touchant à l'équité, on peut se demander s'il n'est pas possible de donner une autre explication sur l'existence de ce délai "moral", explication qui serait, en réalité, liée à l'existence d'un intérêt à agir par l'écoulement du temps. Le fait de ne pas avoir agi pendant longtemps fait perdre tout intérêt à agir. Le délai "moral" doit donc être compris comme le désintérêt. C'est ce désintérêt qui fait perdre au final l'intérêt à agir.

Enfin, quel délai pouvait-il être considéré comme "moral"?

Ce délai étant d'origine jurisprudentielle, sa durée s'appréciait *in concreto*, c'est-à-dire en fonction des circonstances de chaque espèce, comme on peut le constater dans un jugement du conseil de préfecture de la Seine : « considérant qu'aucune disposition légale n'impartit aux tiers, sous peine de déchéance, de délai pour former leur opposition devant le conseil de préfecture; que si, dans certains cas, ils peuvent être considérés comme ayant acquiescé à l'arrêté d'autorisation, il

appartient au juge administratif d'apprécier les circonstances qui doivent faire accueillir le recours présenté après un délai plus ou moins long »[374].

De façon générale, c'était le comportement des tiers intéressés qui était le critère déterminant dans l'appréciation de l'application ou non de ce délai " moral".

La doctrine relevait, d'ailleurs, la même chose. Ainsi, on peut lire sous la plume de Porée et Livache que « les conseils de préfecture devront apprécier en fait si, par un acte quelconque, ou si, même par leur long silence, les intéressés doivent être considérés comme ayant acquiescé à l'autorisation donnée; il en sera surtout ainsi lorsqu'on aura la certitude qu'ils souffraient antérieurement, depuis longtemps, les inconvénients dont ils se plaignent et qu'ils en connaissent l'origine »[375].

Toutefois, on pourrait se risquer à affirmer, en raisonnant par analogie, que la durée de ce délai "moral" pouvait être la prescription trentenaire, dès lors que l'on peut relever, comme dans l'arrêt "Chatelas" du Conseil d'Etat, l'admission d'un recours des tiers intéressés vingt-et-un ans après la délivrance de l'arrêté d'autorisation d'exploiter[376].

Mais cette solution est difficile à défendre, car selon le résumé accompagnant cet arrêt, le commissaire du gouvernement faisait remarquer que le recours contentieux des tiers intéressés pouvait être formé même vingt-et-un an après la délivrance de l'arrêté d'autorisation, dès lors qu'aucun texte ne spécifiait de délai de forclusion. L'appréciation de la durée de ce délai "moral" dépendait donc d'une juridiction à une autre.

Cependant, malgré les critiques doctrinales adressées au caractère initialement illimité du délai opposable aux tiers intéressés, celui-ci sera confirmé sous l'empire de la loi de 1917.

---

[374] Cons. de préf. Seine, 30 août 1884, Billaut, Jurisp. des cons. de préfecture, 1884, p.206.
[375] Porée (H.) et Livache (A.) : Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, op. cit., p.162.
[376] C.E., 13 mai 1914, Chatelas, Rec.CE, p.578.

B) Les délais applicables sous l'empire de la loi de 1917

Il faut tout d'abord relever que dans un premier temps les deux chambres du Parlement étaient favorables à la remise en cause du délai illimité en faveur des tiers intéressés. Leur argument était fondé sur le fait que ce délai était source d'insécurité juridique à l'égard du sort de l'arrêté d'autorisation d'exploiter. Ainsi, le député Chautemps relevait, dans l'exposé relatif aux motifs de sa proposition de loi, que « le recours ouvert aux tiers contre l'arrêté d'autorisation est actuellement indéfini, la loi ayant voulu ménager au voisinage la ressource de réclamer à tout instant contre des inconvénients que leur nature ne permet guère de prévoir et de prévenir avec quelque certitude. Préoccupés de mieux assurer le sort des établissements industriels, nous fixons à deux mois le délai dans lequel les arrêtés d'autorisation pourront être attaqués devant le conseil de préfecture […] »[377].

Cette proposition a été adoptée par le Sénat.

Par la suite, cependant, le Sénat devait modifier sa manière de voir les choses après une argumentation appuyée du comité de législation industrielle institué au ministère du commerce.

Le rapporteur de ce comité relevait que « le droit pour les industriels de déférer au conseil de préfecture les arrêtés préfectoraux de refus ou ceux imposant des conditions nouvelles, étant limité à un délai de deux mois, à partir du jour où ces arrêtés d'autorisation leur ont été notifiés, un même délai de deux mois, à partir du jour de l'affichage et de la publication des arrêtés d'autorisation […] était imparti aux tiers par le projet sénatorial, pour attaquer devant la juridiction contentieuse les arrêtés leur faisant grief. Or, il va de soi que les tiers intéressés ne peuvent, sur le vu des affiches et à la lecture des extraits des arrêtés insérés dans les journaux, prévoir quels dangers ou quels inconvénients présentera, pour le voisinage, le fonctionnement d'un établissement qui n'est pas encore ouvert et ne pourra l'être que dans un temps plus ou moins long, dans tous les cas, le plus souvent, bien après l'expiration du délai de deux

[377] JO Ass. nat.CR, Séance du 8 janvier 1906, 17 juillet 1906, p.710.

mois auquel le projet proposait de limiter le droit de réclamation des tiers ». Et de poursuivre que « seule l'exploitation d'un établissement est susceptible de révéler les dangers ou les inconvénients auxquels le voisinage est exposé et même ces dangers ou inconvénients peuvent ne pas se manifester de suite et ne se produire que plusieurs mois ou plusieurs années après l'ouverture. C'est pour cette raison que l'article 7 du décret du 15 octobre 1810 n'avait limité par aucun délai le droit pour les tiers de porter leur réclamation, qualifiée d'opposition, devant le conseil de préfecture»[378].

Cependant, « ce grand libéralisme n'était pas du goût des industriels qui s'estimaient perpétuellement menacés par les tiers alors qu'en tout état de cause l'administration pouvait déjà à tout moment prendre des arrêtés complémentaires »[379]. C'est ainsi que les industriels faisaient observer « dans le texte [...] voté par le Sénat, seuls les industriels ont un délai de deux mois pour formuler le recours au conseil de préfecture; aucun délai n'est fixé aux tiers pour le même objet, et la recevabilité de leur action résultera de l'application variable des tribunaux, la loi mentionnant ce texte vague: à moins qu'ils ne puissent être présumés avoir renoncé à l'exercice de ce droit. En conséquence, et jusqu'à ce que le Conseil d'Etat établisse une jurisprudence uniforme, les conseils de préfecture jugeront différemment d'un bout à l'autre de la France. Nous demandons qu'on revienne au premier projet de M. Chautemps, en fixant un délai aux tiers, car il est inadmissible qu'un industriel régulièrement autorisé voie l'existence de son usine en fonctionnement compromise par des réclamations de voisins qui s'étaient tus jusque là »[380], ce qui était selon la doctrine « fâcheux dans la mesure où il y [avait] là une source d'incertitude juridique et d'insécurité juridique pour l'entrepreneur »[381].

Mais le Sénat, ayant reconnu le bien-fondé des observations du comité de législation industrielle, devait se rallier à l'avis de celui-ci et adopter le texte proposé qui deviendra l'article 14 de la loi de 1917 confirmant la tradition d'un délai illimité en

---

[378] Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.229 et s.
[379] Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.125.
[380] Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.229 et s.
[381] Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, op. cit., p.666.

faveur des tiers intéressés, à moins qu'ils ne puissent être présumés avoir renoncé à l'exercice de ce droit. Soit la consécration par la même occasion du délai "moral".

C'est la loi de 1976 qui va limiter dans le temps l'action contentieuse des tiers intéressés.

C) Les délais définis dans le temps depuis la loi de 1976

Contrairement au décret de 1810 et à la loi de 1917, le législateur de 1976, préoccupé par l'insécurité juridique dans laquelle se trouvait l'industriel du fait de l'absence de délai de recours contentieux limité dans le temps en faveur des tiers, a été amené à enfermer leur action contentieuse dans un délai de recours de "droit commun" (a).

Par ailleurs, d'autres lois, modifiant la loi de 1976, ont introduit d'autres délais spéciaux opposables aux tiers intéressés selon que les actes qu'ils attaquent visent telle ou telle catégorie d'installations classées (b).

a) Le délai de "droit commun"

Aux termes de l'article 14 de la loi de 1976 (actuel article L. 514-6 I du code de l'environnement), l'action contentieuse des tiers intéressés est limitée dans le temps à quatre ans, ce délai étant, le cas échéant, prolongé de deux années suivant la mise en activité de l'installation.

Pourtant, au-delà de cette évolution législative, la durée de ce délai ne va pas sans susciter quelques interrogations qu'il faut examiner (2) après avoir étudié les motifs de son institution (1).

1) Les motifs à l'origine de l'institution du délai

L'institution du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés a donné lieu, lors des travaux préparatoires et des débats parlementaires de la loi de 1976, à des divergences.

Le gouvernement et le Sénat défendaient le maintien d'une tradition du délai illimité, pour le motif que les tiers intéressés sont dans l'impossibilité de connaître avant la mise en activité d'un établissement industriel les dangers ou inconvénients que son fonctionnement est susceptible de causer au voisinage. Ainsi, on peut lire dans le projet initialement présenté par le gouvernement: « les décisions prises en application des articles […] de la présente loi pourront être déférées au tribunal administratif: […] par les tiers ou les municipalités intéressées, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour le voisinage, à moins qu'ils ne puissent être présumés avoir renoncé à l'exercice de ce droit […] ». Pour le Sénat: « il est logique, en effet, de prévoir que les tiers ne pourront toujours apprécier les nuisances causées par une installation avant d'en faire une expérience directe, et, par suite, de réserver leur droit de recours »[382].

Cependant, pour l'Assemblée nationale, le maintien d'une tradition du délai illimité ne se justifiait pas. Et de fonder son argumentaire sur le fait que « s'il est normal que les tiers forment leur recours après constatation des nuisances provoquées par le fonctionnement réel de l'installation, et celles-ci peuvent se manifester longtemps après la publication de l'arrêté d'autorisation, en revanche il ne convient pas qu'une possibilité illimitée de recours fasse peser sur l'exploitant une menace permanente »[383], « d'autant que les tiers peuvent toujours demander au préfet un arrêté complémentaire si les prescriptions du premier leur paraissent insuffisantes ou une plus stricte application de celui-ci et que, dans les deux cas, si le préfet refuse ou

---

[382] Rapport Legaret, préc., n°364, p.39.
[383] Rapport Bignon, préc., n° 2143, p.29.

néglige d'agir, ces tiers peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif contre ce refus explicite ou implicite»[384].

C'est donc pour des raisons tenant à la sécurité juridique qu'il fallait apporter aux industriels que le législateur a été amené à fixer un délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés, car le délai illimité des anciennes législations présentait « le grave inconvénient d'autoriser une remise en cause incessante des décisions prises après des réflexions approfondies et par conséquent de perturber inutilement le fonctionnement d'installations qui, pour présenter des inconvénients, n'en sont pas moins utiles au développement de l'économie »[385].

Pourquoi avoir fixé un délai aussi long ?

Selon la doctrine, « un délai trop court, de deux mois par exemple, aurait été inadapté»[386], car « certaines nuisances générées par le fonctionnement d'une installation classée ne sont pas nécessairement perceptibles au moment de la mise en activité de l'installation »[387].

Ce qu'avait déjà jugé sous l'empire de la loi de 1917 la jurisprudence "Ville de Thionville" du Conseil d'Etat qui précisait que « si la loi n'a pas fixé de délai pour l'exercice de ce droit, par le motif que les dangers ou inconvénients peuvent ne se révéler que tardivement […]»[388].

Autrement dit, c'est l'intérêt à agir que les tiers peuvent avoir à faire annuler par le juge du plein contentieux spécial l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative qui se manifeste en présence des dangers ou inconvénients liés au fonctionnement d'une installation classée qui explique ce long délai. De fait, fixer à deux mois le délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés aurait eu l'inconvénient de permettre à l'exploitant de laisser passer de façon dilatoire ce délai afin de paralyser l'action contentieuse des tiers intéressés, dès lors

---

[384] Idem.
[385] Rapport Vallon, fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat relatif au projet de loi sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, n°274, 1975-1976, p.13.
[386] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p. 374.
[387] Idem.
[388] C.E., 25 octobre 1935, Ville de Thionville, Rec.CE, p.977.

que la mise en activité de l'installation peut être retardée, par exemple, par des intempéries ou par des constructions qui ne sont pas réalisables en si peu de temps. Or, les tiers intéressés ne peuvent se rendre compte qu'ils ont un intérêt à agir que si l'installation fonctionne effectivement. C'est ainsi que sous l'empire de l'ancien sursis à exécution, celui-ci ne pouvait être accordé que si le préjudice qui résulterait de l'exécution de la décision du préfet était certain et difficilement réparable : « considérant que le moyen tiré de ce que le préfet […] aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, en autorisant le projet contesté sur le territoire d'une commune incluse dans le parc naturel régional […], paraît en l'état du dossier, de nature à fonder l'annulation de la décision contestée ; qu'au regard des intérêts qu'elle défend, le préjudice qui résulterait pour l'association […] de l'exécution de l'arrêté […] présente un caractère de nature à justifier le sursis à exécution de cette décision »[389]. Au contraire, devait être rejetée la demande de sursis à exécution des tiers fondée sur un préjudice potentiel qui résulterait de l'exécution de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'un élevage de 55 000 poulets de chair, car le préjudice difficilement réparable n'étant pas établi, l'installation n'ayant pas encore révélé ses dangers ou inconvénients.[390]

Par ailleurs, en matière de référé-suspension : la condition d'urgence n'est pas remplie et doit être, par conséquent rejetée, une demande de suspension déposée par un tiers intéressé à l'encontre de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'un centre de stockage de déchets ménagers, dès lors « que l'instruction ne fait pas apparaître d'éléments précis relatifs à la réalité de risques sérieux pour l'environnement que pourrait entraîner dans l'immédiat le fonctionnement de la décharge »[391]. Cependant, doit être admise, dès lors que la condition d'urgence est remplie, la demande de suspension d'un tiers intéressé contre le récépissé de déclaration administrative concernant l'exploitation d'une déchetterie déposée par un tiers intéressé « eu égard aux nuisances et au trouble de jouissance que la déchetterie

[389] C.A.A. Nantes, 23 novembre 1995, SIVOM DU point-Fort de Saint-Lot, req. n° 95NT00574.
[390] C.A.A. Nantes, 18 décembre 1996, GAEC Kervasdoué, req. n°96NT01610.
[391] C.E., 28 février 2001, Préfet des Alpes-Maritimes, req. n°229562.

projetée est susceptible de causer aux personnes habitant dans son voisinage, ainsi qu'au risque de dégradation du site qu'elle comporte»[392].

De plus, ce qui conforte cette analyse, c'est que la loi indique bien que les tiers intéressés peuvent continuer d'agir deux années après, dès lors que l'exploitation a commencé à fonctionner beaucoup plus tard. Cette prolongation du délai permet à ces tiers intéressés de voir si le fonctionnement de l'installation présente des dangers ou inconvénients à l'égard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement, et partant, s'ils ont intérêt à agir.

Ce qui montre bien que c'est l'intérêt à agir des tiers intéressés qui se manifeste au vu des dangers ou inconvénients inhérents au fonctionnement d'une installation classée qui explique ce long délai.

Par ailleurs, quant à la détermination de la durée du délai à quatre ans seulement et non à cinq ans ou plus, on estime que le législateur a raisonné par analogie[393] avec la prescription quatriennale «en vertu de laquelle une dette [sur la personne publique] cesse d'être exigible au bout»[394] de quatre ans. Comme la raison d'être de la prescription quadriennale est de limiter dans le temps la possibilité pour les créanciers de la personne publique d'exiger à cette dernière le paiement de leurs dettes afin d'éviter des perturbations dans les budgets des ministères s'ils venaient à le faire à n'importe quel moment, le même raisonnement pouvait être appliqué en matière de plein contentieux spécial des établissements dangereux en fixant le délai de recours contentieux des tiers intéressés à quatre ans.

La "dette" sur la personne de l'industriel qui est le préjudice, c'est-à-dire les dangers ou inconvénients liés au fonctionnement de l'installation que peuvent subir les tiers intéressés, cesse d'être exigible au bout de quatre ans. Deux hypothèses doivent, cependant, être distinguées. Si l'on part du présupposé que le fait que l'on fasse

---

[392] C.E., 27 juillet 2001, SIVOM du canton de Boulogne-sur-Gesse, req. n°233907 ; dans le même sens T.A. Grenoble, 15 mars 2002, M. Avrillier, req. n°0200315 ; T.A. Pau, 12 février 2001, Commune de Rion-des-Landes, req. n°01123.

[393] Il faut relever que les débats parlementaires n'ont pas fait mention de cette analogie.

[394] Amselek (P.) : La nature juridique de la déchéance quatriennale depuis la loi du 31 décembre 1968, AJDA 1970, p.466.

fonctionner une installation classée cause un préjudice potentiel au voisinage[395], cela veut dire que la "créance" sur l'exploitant, qui est donc le préjudice potentiel, est déjà née. Les tiers intéressés ont intérêt à agir pendant la durée du délai de quatre ans, puisque la "dette" est déjà née. Si au bout de ce délai de quatre ans, les tiers intéressés n'agissaient pas cette "dette" cesse d'être exigible, c'est-à-dire que ces derniers n'ont plus d'intérêt à agir contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative, puisque le préjudice potentiel qui était la "dette" s'est éteint. En revanche, si l'on part de l'hypothèse où il faut que le tiers intéressé justifie de la réalité d'un préjudice matériel et que celui-ci n'est pas né pendant ce délai, c'est une "dette" qui ne s'éteint pas, mais plutôt une "dette" qui n'est pas née. Les tiers intéressés n'ont plus d'intérêt à agir contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative, puisque le préjudice matériel qui constitue "la créance sur l'industriel" n'est pas né.

Si l'institution du délai de quatre ans est considérée comme « cette mesure, une des rares qui soit plus favorable dans la nouvelle législation [la loi de 1976] aux industriels »[396], ce délai soulève, cependant, quelques interrogations dans certaines hypothèses de son application.

2) Les interrogations sur le délai de quatre ans

Le délai de quatre ans suscite deux interrogations quant à la pertinence de sa durée en cas de retard dans la mise en activité de l'installation (α) et quant à son application en cas d'arrêtés complémentaires du préfet (β).

---

[395] C.E., 27 juillet 2001, SIVOM du canton de Boulogne-sur-Gesse, req. n°9NT00574.
[396] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.316.

α) L'interrogation sur la pertinence de la durée du délai en cas de retard dans la mise en activité de l'installation

Le nouveau délai étant acquis, une précision importante mérite avant tout d'être apportée, ce qui va nous permettre de bien mettre en évidence l'interrogation que le sens de la durée de ce délai suscite.

La combinaison des quatre ans du délai initial et des deux ans en cas de retard dans la mise en service d'une installation classée ne porte pas le délai contentieux des tiers intéressés à six ans. En effet, l'article 24 du décret du 21 septembre 1977(actuel article R. 512-38 du code de l'environnement), dispose que « l'arrêté d'autorisation cesse de produire effet lorsque l'installation classée n'a pas été mise en service dans le délai de trois ans ou n'a pas été exploitée durant deux années consécutives, sauf le cas de force majeure».

L'exploitant a donc l'obligation de mettre en service son installation autorisée dans ce délai de trois ans. Hormis l'hypothèse de la force majeure, la prolongation du délai de recours des tiers de deux ans après la mise en service de l'installation classée permettra aux tiers de saisir le juge durant cinq années après l'affichage ou la publication de l'arrêté d'autorisation d'exploiter, la dernière année ayant été "absorbée" par la caducité de l'autorisation et, partant, sa disparition. Dès lors, il est erroné d'affirmer, comme le fait la doctrine, que les tiers intéressés disposent en matière de plein contentieux spécial des installations classées d'un délai de six ans : « lorsqu'elle [la règle des quatre ans] s'applique, la règle édictée à l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 emporte le droit pour les tiers de former un recours dans un délai de quatre (ou de six) ans »[397].

M. Drago soutient la même idée: « le texte ajoute que ce délai [de quatre ans] est, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin de la période de deux années suivant la mise

[397] Prétot (X.) : obs. sous C.E., 8 juillet 1987, M. Bernard Selle, AJDA 1988, p.70.

en activité de l'installation. La jurisprudence a donc admis que, dans des situations de ce genre, le délai de six ans »[398].

Ce raisonnement est d'autant moins fondé qu'il n'existe aucune jurisprudence dans ce sens. La décision "M. Bernard Selle"[399] du Conseil d'Etat que ces auteurs citent se borne, en effet, à rappeler simplement que les tiers intéressés disposent d'un délai de recours contentieux de quatre ans qui, le cas échéant, peut être prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en activité de l'installation.

Cette précision étant apportée, quel est alors le sens de la durée du délai de quatre ans si au bout de trois ans l'autorisation d'exploiter est caduque?

Dès lors, la durée du délai à quatre ans n'a pas de sens à partir du moment où les tiers intéressés n'ont pas matériellement quatre ans de délai de recours contentieux pour saisir le juge, la dernière année de ce délai étant absorbée par la caducité de l'autorisation qui n'existe donc plus juridiquement, faute pour l'exploitant d'avoir mis son installation en service avant l'expiration du délai de trois ans. Une incompatibilité entre l'article L.514-6 du code l'environnement qui fixe la durée du délai à quatre ans et l'article R. 512-38 du même code qui définit la durée de la caducité de l'autorisation d'exploiter à trois ans semble se dégager. Mais cette incompatibilité est à relativiser. De fait, elle n'existe que dans l'hypothèse où l'exploitant ne commence pas l'exploitation de son installation classée dès l'obtention de l'autorisation d'exploiter, alors que si l'exploitation a effectivement commencé dès l'obtention de l'autorisation d'exploiter, il y a bien quatre ans de délai de recours contentieux.

A cette première interrogation s'ajoute celle de l'application de ce délai en cas d'arrêtés complémentaires du préfet.

---

[398] Drago (R.) : Liberté d'entreprendre et environnement, la question des installations classées, in Mélanges en l'honneur de Jacques Robert, Paris, Montchrestien, 1998, p.104.
[399] C.E., 8 juillet 1987, M. Bernard Selle, préc.

β) L’interrogation sur l’application du délai de quatre ans aux arrêtés complémentaires

Aux termes de l’article R.512-33 du code de l’environnement (ancien article 20 du décret du 21 septembre 1977) que « toute modification apportée par le demandeur à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. Le préfet fixe, s'il y a lieu, des prescriptions complémentaires dans les formes prévues à l'article R. 512-31. S'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients, mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, le préfet invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation ».

Les arrêtés complémentaires pris par le préfet sur le fondement de ces dispositions sont soumis au plein contentieux spécial et peuvent être attaqués par les tiers intéressés dans un délai de quatre ans à compter de leur affichage.

On peut se demander si l’application de ce délai en cas d’arrêtés complémentaires est réellement justifiée. Autant pour les arrêtés initiaux, on peut comprendre l’application du délai de quatre ans, autant on peut émettre des réserves quant à son opposabilité aux arrêtés complémentaires. De fait, lorsqu’il y a changement notable des éléments du dossier de demande, le préfet a le choix entre deux solutions.

Tout d’abord, s’il estime, après avis de l’inspection des installations classées, qu’il y a des modifications dans les éléments du dossier qui sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients nouveaux ou à les accroître de manière sensible, il invite l’exploitant de déposer une nouvelle demande d’autorisation, comme l’indique l’article R. 512-33 al.3 du code de l’environnement : « s'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients, mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, le préfet invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation ». Dans ce cas,

l'application du délai de quatre ans se justifie, puisqu'étant de nature à, ces modifications n'ont pas encore révélé les dangers ou inconvénients. Ce qui signifie qu'il n'y a pas encore de dangers. Rien ne montre donc aux tiers intéressés qu'ils ont intérêt à agir.

Ensuite, lorsque le préfet prend un arrêté complémentaire, il convient de distinguer deux hypothèses. Si le préfet considère de façon discrétionnaire qu'il y a aggravation de la situation, c'est-à-dire qu'il prend acte d'une aggravation constatée déjà, l'application du délai de quatre ans ne nous paraît pas pertinente dans cette hypothèse. Les tiers intéressés n'ont pas besoin de quatre ans pour agir, puisqu'ils savent qu'il y a aggravation dans les conditions de fonctionnement de l'installation classée. En revanche, si le préfet prend un arrêté complémentaire qui prend acte d'une aggravation future, compte tenu de ce que l'exploitant a changé, par exemple, ses procédés de fabrication que le préfet considère que cela va entraîner dans le futur des dangers ou inconvénients nouveaux au regard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement, les tiers intéressés sont dans la même situation que par rapport à l'arrêté initial d'autorisation d'exploiter. Ils ne savent pas encore quelles vont être les conséquences, sinon les effets de cette aggravation vis-à-vis des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement. Dès lors, l'application du délai de quatre ans se justifie au regard de l'arrêté complémentaire, car il n'y a pas de différence entre l'arrêté initial d'autorisation d'exploiter et l'arrêté complémentaire pris dans cette hypothèse. Les arguments du délai de quatre ans pour l'arrêté initial sont, dès lors, les mêmes que ceux pour l'arrêté complémentaire pris dans cette hypothèse.

Cependant, il faut relever que le code de l'environnement ne fait pas cette distinction que nous venons d'établir entre un arrêté complémentaire qui prend acte d'une aggravation constatée déjà et l'arrêté complémentaire qui prendre acte d'une aggravation future dont les effets sur les protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement sont encore ignorés par les tiers intéressés.

Ce délai de quatre ans n'est pas le seul à être opposable aux tiers intéressés. Il existe, en effet, d'autres délais de recours contentieux qui sont spéciaux par rapport à ce délai de "droit commun".

b) Les délais spéciaux

Comme il a été relevé, le législateur a introduit par l'intermédiaire de certaines lois des délais spéciaux dans la législation des installations classées.

Ainsi, en matière de carrières (1), d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général (2), d'installations classées liées à l'élevage (3) et d'installations classées soumises à enregistrement (4), les tiers intéressés se voient appliquer d'autres délais de recours contentieux.

1) Le délai en matière de carrières

L'article 6 de la loi du 4 janvier 1993 en matière de carrières a introduit un délai de six mois dans la législation des installations classées: « les dispositions du 2° du I ne sont pas applicables aux décisions concernant les autorisations d'exploitation de carrières pour lesquelles le délai de recours est fixé à six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet» (l'article L. 514-6 II du code de l'environnement).

La définition de ce délai opposable aux tiers intéressés a donné lieu à des divergences entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

A l'origine, comme le faisait remarquer le rapport Saumade, l'exploitation des carrières était soumise autrefois à une double législation: « conscient dès l'origine des inconvénients de l'assujettissement des carrières à une double législation, le gouvernement avait cru surmonter la difficulté en visant, dans le décret du 20 décembre 1979 relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières, à la fois le code minier et la loi du 19 juillet 1976, et en précisant que l'autorisation était

"valable pour l'application tant du code minier que de toute autre législation ou réglementation" de la compétence du commissaire de la république […]. Sur requête de l'association "les amis de la terre" (C.E., 21 février 1986, Association les amis de la terre, Rec., p.45), le Conseil d'Etat, dans une décision du 21 février 1986, n'a pas admis la légalité de cette construction juridique, et a annulé le refus implicite opposé par le ministre de l'environnement à la demande d'inscription des carrières à la nomenclature des installations classées. C'est du fait de la situation créée par cet arrêt du Conseil d'Etat, que le ministre de l'industrie et celui chargé de l'environnement ont demandé en juillet 1987 à Monsieur Paul Gardent, […], de présenter des propositions de modifications législatives et réglementaires visant soit au maintien du statu quo, c'est-à-dire l'application du seul code minier, soit à la soumission au seul régime des installations classées»[400].

Le rapport Gardent relatif aux carrières en France et leur régime juridique, relevant les points de divergence entre les deux législations, en ce qui concerne les délais de recours contentieux opposables aux tiers intéressés, indiquait que « le délai de recours contentieux de 4 ans, prévu par la loi de 1976, est une disposition exorbitante du droit commun. On en voit l'avantage: donner aux éventuels requérants une possibilité d'appréciation plus concrète, puisque postérieure à la mise en service, des inconvénients de l'installation. On en voit aussi l'inconvénient: créer pour l'exploitant une incertitude juridique d'une durée de 4 ans, majorée des éventuels délais de procédure. Cet inconvénient est très réel pour les installations industrielles mais pratiquement limité sans doute. On imagine mal qu'un établissement industriel, régulièrement autorisé, puisse être condamné à fermer à la suite d'une décision de la juridiction administrative. Tout au plus, risque-t-il de se voir imposer, à la suite d'une telle décision, des contraintes plus sévères en matière d'environnement»[401]. Et

---

[400] Rapport Saumade, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n°1390 de M. Mermaz et de plusieurs de ses collègues tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 et à créer la commission départementale des carrières de l'Assemblée nationale, n°2829, 1991-1992, pp.11-12.

[401] Rapport Gardent, Les carrières en France et leur régime juridique, in Mines et carrières, décembre 1988, p. 29 et s.

d'ajouter, pour écarter l'application du délai de "droit commun" de quatre ans en matière de carrières, que « l'inconvénient serait plus sérieux pour les carrières dont la localisation est subordonnée aux données géologiques et dont la durée est limitée par la consommation du gîte, si bien que l'aléa juridique pourrait couvrir toute la durée de vie, avec au surplus un risque plus grand qu'une suite contentieuse défavorable impose la fermeture de la carrière. Il me paraît donc contre-indiqué de retenir pour les carrières, un délai de recours de 4 ans. On notera d'ailleurs que l'exploitation doit être précédée d'une période d'accumulation foncière d'une durée suffisante pour attirer l'attention, que d'autre part la généralisation de l'enquête publique et la publicité des décisions donnent aux requérants éventuels une connaissance suffisante du dossier. Cependant, pour permettre encore l'introduction de recours pendant la période de démarrage de l'exploitation, où certains inconvénients pourraient apparaître, un délai de recours dérogatoire de l'ordre de 10 mois pourrait être envisagé»[402].

N'entendant que partiellement cet argumentaire, l'Assemblée nationale devait décider d'assujettir les carrières à la législation des installations classées en fixant un délai de recours contentieux de six mois opposable aux tiers intéressés. Ce délai a été justifié par le fait que les carrières sont des activités qui sont par définition évanescentes; elles durent longtemps ou très peu de temps. Dès lors, pour une carrière qui ouvre pour quatre mois, par exemple, un délai de quatre ans est parfaitement injustifié. Par ailleurs, il n'y a aucun intérêt à maintenir l'incertitude juridique pendant trop longtemps sur le sort de l'arrêté d'autorisation d'exploiter compte tenu de l'importance économique des carrières[403]. Enfin, l'enquête publique donne aux tiers intéressés une bonne connaissance du dossier de chaque carrière et la possibilité de présenter un éventuel recours dans un délai relativement court[404].

Toutefois, on peut se demander en quoi la connaissance du dossier d'une carrière peut permettre aux tiers intéressés d'agir vite, dès lors que leur intérêt à agir ne

---

[402] Idem.
[403] JO Ass. nat. CR, Séance du 29 juin 1992, p. 2964 et s.
[404] Rapport Saudmade, préc., p.21.

peut apparaître qu'au vu des dangers ou des inconvénients, donc après la mise en activité de la carrière.

Au contraire, au Sénat, le délai de six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de l'arrêté d'autorisation paraissait peu conforme à l'esprit de la législation sur les installations classées. Celui-ci proposait, en effet, de soumettre les arrêtés d'autorisation d'exploiter les carrières au régime du délai de quatre ans de "droit commun", car introduire dans la police des installations classées un délai propre aux carrières constituerait un précédent dangereux[405].

Cette divergence parlementaire a été sanctionnée par l'adoption de l'article 6 précité de la loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

Par ailleurs, il faut relever ce délai de six est le résultat d'un compromis acceptable par la profession[406].

Il existe un autre délai spécial en matière d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés.

2) Le délai en matière d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés

Aux termes de l'article L.514-6 II du code de l'environnement, les tiers intéressés disposent d'un délai d'un an en matière d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés.

Avant d'étudier le champ d'application de ce délai qui n'est pas sans poser quelques difficultés (β), il convient tout d'abord d'examiner les motifs à l'origine de ce délai (α).

---

[405] JO Sénat CR, Séance du 5 novembre 1992, p. 3077 et s.
[406] Idem.

α) Les motifs à l'origine du délai

La définition à un an du délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés a fait l'objet de divergences lors des débats parlementaires portant sur le projet de loi concernant la démocratie de proximité entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le gouvernement.

Proposé par l'Assemblée nationale, ce délai a été justifié par le fait qu'il « a semblé nécessaire d'éviter le gaspillage des fonds publics résultant de situations causées par une décision judiciaire. Un tiers peut entamer une procédure contentieuse contre un arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter une installation classée pendant une durée de quatre années. Or, actuellement, l'exploitant est tenu de la mettre en exploitation dans un délai de trois ans à compter de la notification de l'arrêté préfectoral; sinon, cette autorisation devient caduque. Les conséquences économiques sont considérables en raison du décalage existant entre, d'une part, le délai de mise en service de l'exploitation et, d'autre part, le délai de fin de recours des tiers. Ces installations représentent d'importants et coûteux investissements qui pourront rester inutilisables par suite de l'annulation, par le tribunal administratif, de l'autorisation préfectorale d'exploiter »[407].

En revanche, le Sénat, hostile à ce délai d'un an, proposait le délai de six mois existant en matière de carrières pour des raisons tenant à l'harmonisation des délais, car un triple délai dans la législation des installations classées ne se justifiait pas.

Enfin, pour le gouvernement, ni le délai d'un an proposé par l'Assemblée nationale ni celui de six mois envisagé par le Sénat n'étaient satisfaisants. Il proposait, à son tour, l'application du délai de "droit commun spécial" de quatre ans. Les motifs de ce recours au délai de "droit commun spécial" tenaient au fait que celui-ci permet aux tiers intéressés de connaître l'impact réel de l'exploitation sur l'environnement et de faire cesser l'exploitation en connaissance de cause, dès lors, si le délai de quatre ans était réduit à six mois, il y aurait vraisemblablement des recours contentieux des

[407] JO Ass. nat., CR, 21 juin 2001, p.4580 et s.

associations de protection de l'environnement et des riverains tous les six mois au lieu de tous les quatre ans, et donc une multiplication par huit des contentieux de précaution, car il n'est pas possible de connaître l'impact réel du fonctionnement de l'installation au bout de six mois sur l'environnement.

Ces divergences devaient aboutir à une solution de compromis lors de la commission paritaire mixte. Le délai d'un an proposé par l'Assemblée nationale pour des raisons économiques a été adopté par la commission paritaire mixte. Ce délai a été introduit dans la législation des classées par le biais de l'article 148 de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002[408].

On pourrait justifier cette dérogation au délai de quatre ans de "droit commun" par le fait que l'intérêt général empêche que pèse pendant longtemps une insécurité juridique sur les installations destinées à le servir, d'autant plus que ce délai peut, le cas échéant, être prolongé de deux ans en cas de retard dans la mise en activité de l'installation. Un risque contentieux ne doit donc pas planer pendant longtemps sur de telles installations, dès lors que l'intérêt général est en jeu.

On relève, par ailleurs, la même chose en matière d'urbanisme. C'est l'intérêt général qui justifie, par exemple, le régime de la révision simplifiée qui déroge au droit commun de la révision des plans locaux d'urbanisme, ainsi que l'on peut le constater avec l'article L.123-13 du code de l'urbanisme aux termes duquel « lorsque la révision a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, elle peut, à l'initiative du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée».

Toutefois, retenir un délai d'un an n'a pas de sens particulier, pas plus celui de six mois en matière de carrières, c'est un délai d'opportunité, ce que la doctrine n'a pas, d'ailleurs, manqué de souligner : « il s'agit de faire échapper les centres de stockage de déchets au délai de recours de droit commun de quatre ans, qui profite aux tiers pour contester les décisions relatives à l'autorisation, au fonctionnement et à la

[408] JO 28 février 2002, p.3808.

mise à l'arrêt des installations classées. Mais le régime des installations classées ne peut se satisfaire de telles dérogations : si le législateur veut supprimer le délai de quatre ans qu'il le fasse…mais pour tous et au grand jour ! Ces aménagements ponctuels font perdre en effet au régime son unité et participent plutôt de la volonté de mettre certains à l'abri du recours contentieux »[409].

Ce n'est pas compréhensible, au reste, que l'on applique un délai de six mois en matière de carrières qui sont des installations purement privées et que l'on porte à un an le délai de recours en matière d'installations censées concourir à l'exécution de services d'intérêt général et qui sont beaucoup plus importantes. On fait peser plus d'insécurité juridique sur ce genre d'installations, alors que le point de départ du délai dans les deux cas est le même fixé à la déclaration du début d'activité.

Le délai d'un an étant acquis sans nul doute, il convient d'examiner son champ d'application.

β) Le champ d'application du délai

Que faut-il entendre par "installations classées concourant à l'exécution de services publics locaux ou de services d'intérêt général"? Est-ce qu'une installation classée comme, par exemple, un centre d'enfouissement technique qui recevrait les déchets de la commune et ceux d'entreprises privées doit-elle être considérée comme une installation concourant à l'exécution de services d'intérêt général et doit bénéficier de ce fait du régime du délai d'un an? Ou est-ce cela repose sur une question d'équilibre ou de bilan d'intérêts de l'installation classée ? Ou bien est-ce que par nature l'intérêt général absorbe l'intérêt privé ou c'est l'inverse ? Et d'ailleurs qu'est-ce que l'intérêt général ?

Les travaux préparatoires et les débats parlementaires sont muets sur toutes ces questions.

Il paraît, dès lors, très délicat d'apporter une réponse tranchée à ces questions.

---

[409] Deharbe (D.) : Vous avez dit "démocratie de proximité" ?, Envir. n°4 2002, p.17.

On pourrait, cependant, envisager un critère qui serait celui "de principal" et "d'accessoire". Autrement dit, si l'activité principale de l'installation classée est, par exemple, la collecte des déchets d'entreprises privées et qu'accessoirement elle collecte les déchets d'une commune, cette installation pourrait être rangée parmi les installations classées ordinaires et les tiers devraient dans cette hypothèse bénéficier du délai de quatre ans. En revanche, si l'installation classée reçoit, par exemple, à titre accessoire les déchets d'entreprises privées, les tiers intéressés se verront appliquer le délai d'un an.

Toutefois, la distinction sur le critère "de principal" et "d'accessoire" n'est pas aussi évidente que cela, dès lors que les dispositions de l'article L.514-6 II du code de l'environnement n'imposent pas une distinction entre une installation relevant d'une gestion publique et une installation soumise à une gestion privée. De fait, les dispositions de cet article indiquent tout simplement que l'installation concourt, donc participe à l'exécution d'un service d'intérêt général. Par ailleurs, les dispositions de cet article ne précisent pas dans quelle proportion doit se faire le concours ou la participation. Cette question n'a pas toujours été tranchée par la jurisprudence laissant ainsi dans l'expectative.

Les difficultés que suscitent le champ d'application de ce délai pourraient favoriser des manœuvres dilatoires de la part de certains exploitants qui voudraient échapper au délai de quatre ans en cherchant à recevoir, comme dans l'hypothèse d'un centre d'enfouissement technique, certains déchets ou autre chose de la commune, dès lors qu'il y a eu une participation aussi minimale soit elle.

Dans cette hypothèse, est-ce que le juge du plein contentieux spécial ne pourrait pas aller jusqu'à mettre en avant des éléments dilatoires pour refuser le délai d'un an, dès lors qu'il peut être prouvé que l'exploitant a accepté les déchets ménagers de la commune pour échapper uniquement au délai de quatre ans ?

On nous objectera sans nul doute que l'intérêt général absorbe l'intérêt privé quel qu'il soit.

Certes, mais il y a quand même un problème d'équilibre, il y a une question de poids.

Mais quoi qu'il en soit, s'il est vrai que cela peut aboutir à des détournements si la participation est minimale, il importe d'observer que le texte est malgré tout respecté : il n'est pas dit que l'installation doit concourir "à titre principal".

Ce délai de recours d'un an s'applique donc à toutes les installations classées, qu'elles relèvent d'une gestion publique ou d'une gestion privée, dès lors qu'il y a eu concours à l'exécution de services d'intérêt général.

Il nous reste à examiner le délai en matière d'installations classées liées à l'élevage.

3) Le délai en matière d'installations classées liées à l'élevage

Les tiers intéressés disposent d'un délai de recours contentieux d'un an en matière d'installations classées liées à l'élevage aux termes de l'article de L.514-6 II du code de l'environnement.

Comme pour le délai d'un an en matière d'installations concourant à l'exécution de services d'intérêt général, il convient d'examiner les motifs à l'origine de ce délai (α) et son champ d'application qui suscite quelques interrogations (β).

α) Les motifs à l'origine du délai

Ce délai a divisé l'Assemblée nationale et le Senat.

L'Assemblée nationale proposait un délai d'un an opposable aux tiers intéressés. Et de fonder son argumentation sur l'insécurité juridique que le délai de quatre ans de "droit commun" fait peser sur le sort des arrêtés d'autorisation d'exploiter, comme le fait remarquer M. Gillig :« la modification apportée répond à une demande du lobby agricole, soucieux de réduire sensiblement la période d'incertitude liée au délai de recours de droit commun de quatre ans considéré excessif»[410]. Il faut que les exploitants, qui prennent des risques, aient un minimum de stabilité juridique. Par ailleurs, l'Assemblée nationale ajoutait que les tiers intéressés

[410] Gillig (D.) : Le volet installations classées de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, Envir. 2006, p.59.

n’ont pas besoin de quatre ans pour identifier les dangers ou les inconvénients qu’ils estiment subir du fait de l’exploitation agricole, dès lors qu’un élevage se caractérise par un fonctionnement annuel fondé sur le cycle des cultures et de leur fertilisation. En conséquence, le délai d’un an paraît raisonnable, car il permet aux tiers intéressés de constater les effets sur l’ensemble de l’année culturale.

Le Sénat devait adopter une position différente en proposant l’application du délai de quatre ans de "droit commun". L’application de ce délai se justifiait par le temps de latence qui existe entre la délivrance de l’arrêté d’autorisation d’exploiter et la manifestation des atteintes aux intérêts protégés par l’article L.511-1 du code de l’environnement. Dès lors, le délai d’un an paraissait insuffisant, car ne permettant pas aux tiers intéressés d’identifier les impacts d’une activité agricole.

Ces divergences parlementaires n’étant pas insurmontables, la commission paritaire mixte devait y mettre un terme en fixant définitivement à un an le délai opposable aux tiers intéressés en matière d’installations liées à l’élevage à travers l’article 15 de la loi d’orientation agricole du 5 janvier 2006[411].

Quel est alors son champ d’application ?

β) Le champ d’application du délai

Que faut-il entendre concrètement par "installations classées liées à l'élevage", dès lors que cette notion est « sujette à interprétation »?[412] « Peut-on ainsi retenir sous cette qualification toutes les installations de réception, stockage, traitement, transformation de lait ou de produits issus du lait […] ou les ateliers d’abattage d’animaux […], ou faut-il s’attacher à une installation accessoire à l’installation d’élevage principale? »[413].

---

[411] JO 6 janvier 2006, p.229.
[412] Billet (Ph.) : Le droit de l’environnement dans la LOA : improbable rencontre entre installations classées, espèces protégées et sacs de caisse, Rev. dr. rural, mars 2006, p.9.
[413] Idem.

Il est difficile que l'on fasse, comme en matière d'installations concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés, une telle distinction, dès lors que le texte ne distingue pas.

Les débats parlementaires ne permettent pas de répondre à ces questions, car ils sont muets à ce sujet. Dès lors, on ne peut que suivre le professeur Billet qui relève que « seule la jurisprudence permettra de définir exactement le champ d'application de ce texte»[414].

Terminons l'examen des délais de recours contentieux opposables aux tiers intéressés avec l'étude du délai en matière d'installations classées soumises à enregistrement.

4) Le délai en matière d'installations classées soumises à enregistrement

« Plutôt que de s'inscrire dans la droite ligne du régime du délai contentieux de l'autorisation, qui entretient une certaine insécurité juridique en portant ce délai à quatre ans à compter de la publication ou de l'affichage des actes concernés, l'ordonnance [du 11 juin] 2009 réduit très sensiblement ce délai »[415]. « Tout semble don fait pour limiter potentiellement les recours des tiers »[416].

Ainsi, en matière d'installations classées relevant de la procédure de l'enregistrement, l'article 10 al.2 de cette ordonnance dispose que « les dispositions du 2° du I [de l'article L.514-6 I du code de l'environnement] ne sont pas applicables aux décisions concernant les enregistrements pour lesquelles le délai de recours est fixé à un an à compter de la publication de l'acte d'enregistrement, ce délai étant, le cas

---

[414] Idem.
[415] Billet (Ph.) : L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées, A propos de l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JCP A n°27 juin 2009, étude n°2160, p.54.
[416] Pissaloux (J.-L.) : Des installations classées d'un troisième type : les installations soumises à enregistrement, BDEI n°22 juillet 2009, p.9.

échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de six mois suivant la mise en activité de l'installation ».

Les motifs liés à la sécurité juridique de l'acte portant enregistrement de l'installation classée sont incontestablement à l'origine de l'introduction de ce nouveau délai spécial dans la législation des installations classées pour « satisfaire des revendications anciennes et récurrentes d'exploitants »[417]. « Cette protection est renchérie par l'application aux installations soumises à enregistrement du régime de la préoccupation individuelle, qui induit que les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à la publication de l'acte portant enregistrement de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative (Ord.2009, art.10, 3°. – C. env., art. L.514-6, III) »[418].

Par ailleurs, l'introduction de ce nouveau délai spécial dans la législation des installations classées suscite une fois de plus des interrogations sur la pertinence, sinon la raison d'être même du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés en matière d'installations classées soumises au régime de l'autorisation et de la déclaration.

Les différents délais étant examinés, analysons à présent leur point de départ.

SECTION II : LES POINTS DE DEPART DES DELAIS DE RECOURS CONTENTIEUX

Les différents délais de recours contentieux opposables aux exploitants et aux tiers intéressés ne commencent pas tous à courir de la même façon. Il existe, en effet, une variété de points départ selon qu'il s'agit du délai applicable à l'exploitant ou aux tiers intéressés (§1).

---

[417] France Nature Environnement, ICPE soumises à enregistrement : les raisons d'une hostilité : La Lettre Industrie- Déchets n°45, janv-fév. 2009, p.2, cité par Billet (Ph.) : L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées, op. cit., p.50.

[418] Billet (Ph.) : L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées, op. cit., p.54.

Par ailleurs, de façon dérogatoire au contentieux de droit commun, ces délais ne peuvent pas être prorogés en cas d'exercice d'un recours administratif (§2).

§.1. La variété des points de départ des délais de recours contentieux

Les points de départ des délais de recours contentieux n'étant pas les mêmes, il convient de les distinguer en étudiant successivement le point de départ du délai applicable à l'exploitant fondé sur la notification (A) et ceux des délais opposables aux tiers intéressés liés à la publicité des décisions attaquées (B).

A) La notification de la décision, point de départ du délai propre à l'exploitant

Comme nous l'avons relevé, le délai de recours contentieux de deux mois opposable à l'exploitant commence à courir du jour où la décision préfectorale lui a été notifiée.

Encore faut-il que la décision ainsi notifiée comporte la mention des voies et délais de recours contentieux, comme l'indique l'article R. 421-5 du code de justice administrative aux termes duquel « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

De fait, l'absence de l'une ou de l'autre de ces mentions ne fait pas courir le délai de recours contentieux opposable à l'exploitant qui peut dans ces conditions attaquer à tout moment la décision ainsi notifiée[419].

Par ailleurs, dans l'hypothèse des mentions non plus absentes des voies et délais de recours, mais erronées, la jurisprudence administrative relative au plein contentieux spécial écartait le bénéfice au profit de l'exploitant des règles du contentieux de droit commun selon lesquelles le délai de recours contentieux ne peut

[419] T.A. Lyon, 10 mai 2005, Société M. G. Auto, req. n°0201114 ; C.E., 8 juillet 2002, Hôpital local de Valence d'Agen, req. n°229843.

courir à l'encontre du destinataire de la décision administrative litigieuse, dès lors que la notification comporte des indications inexactes des délais de recours s'y rapportant[420].

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a ainsi pu considérer dans sa décision " Société Bauzer industrie" que « le fait que la mention des voies et délais de recours contentieux figurant sur la décision notifiée diffère de celle proposée aux préfets dans la circulaire du 2 octobre 1985 [Relative aux installations classées pour la protection de l'environnement: Notification des décisions administratives] est sans influence sur l'application de la règle selon laquelle le recours administratif n'interrompt pas le délai de recours contentieux, dès lors qu'aux termes de cette circulaire il est écrit que "je vous demande, dans un souci de bonne administration et de préservation des droits des exploitants, de bien vouloir faire figurer dans la notification de toutes vos décisions individuelles, prises en application de la législation des installations classées, la mention suivante : Délai et voie de recours […] : la présente décision ne peut être déférée qu'au Tribunal administratif. Le délai de recours est de deux mois pour le demandeur ou l'exploitant. Ce délai commence à courir du jour où la présente décision a été notifiée" »[421].

Le Conseil d'Etat a, toutefois, modifié cette jurisprudence dans un sens favorable. Dans un arrêt "Groupement irrigation Près de la Forge et autres"[422], il a fait « bénéficier le recours de plein contentieux du régime de droit commun des erreurs de l'administration quant à la mention erronée des délais et des voies de recours »[423]. De fait, le Conseil d'Etat a estimé dans cet arrêt que lorsque l'arrêté préfectoral mentionne qu'il est susceptible de faire l'objet, soit d'un recours gracieux, soit d'un recours

---

[420] C.A.A. Paris, 8 octobre 1993, Société Portuguesa LDA, Rec.CE, Tab. p.947 ; AJDA 1993, p.870.
[421] T.A. Clermont-Ferrand, 26 février 2002, Société Bauzer industrie, req. n°011738.
[422] C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, JCP A 2008, comm. n°2032 F.-X. Millet ; JCP A n°8, comm. 2041, Ph. Billet. Il faut observer que cet arrêt a été pris dans le cadre du contentieux de certaines décisions en matière d'eau, mais les solutions dégagées par cet arrêt sont transposable en contentieux administratif des installations classées, dès lors que le législateur a prévu une assimilation entre ces deux régimes. De fait, l'article 29 de la loi du 3 janvier 1993 relative à l'eau, repris aujourd'hui sous l'article L. 214-10 du code de l'environnement, dispose que « les décisions prises en application des articles […] de la présente loi peuvent être déférées à la juridiction administrative dans les conditions prévues à l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 précitée ».
[423] Billet (Ph.) : Note sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, op. cit.

hiérarchique, prorogeant dans les deux cas le délai de recours contentieux, l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui regarde, après l'exercice d'un recours gracieux, comme tardive la demande d'annulation présentée au tribunal administratif au motif que le recours gracieux présenté n'avait pu interrompre le délai de recours contentieux encourt l'annulation « eu égard aux garanties nécessaires à l'exercice effectif du droit au recours » [424].

Cette décision logique de la Haute juridiction a été bien accueillie par la doctrine, car la jurisprudence antérieure était sévère comme le relève le professeur Billet: « induit en erreur par l'administration, le demandeur/requérant voit s'éteindre toute possibilité de recours contentieux, ayant cru de bonne foi pouvoir agir par la voie d'un recours administratif. A charge pour lui, s'il s'y croit fondé, d'engager par la suite une procédure administrative de demande de modification de l'arrêté litigieux, d'attendre l'achèvement du long circuit administratif et, le cas échéant, introduire un recours contre la décision préfectorale en résultant »[425].

On comprend bien que l'erreur de l'administration bénéficie au requérant[426], faute de quoi, cela reviendrait « en pratique à priver le demandeur de toute possibilité de recours contre l'acte pour cause de forclusion et garantir ainsi l'acte contre tout recours de sa part pour cause d'erreur administrative. Soit, en pratique, la privation de son droit au recours contre l'acte qui lui fait grief et une immunité que s'accorde en définitive l'administration elle-même »[427].

La jurisprudence antérieure ne pouvait qu'évoluer dans un sens favorable dans la mesure où le juge administratif reconnaît à toute personne intéressée le droit « d'exercer un recours effectif devant une juridiction conformément aux principes

---

[424] C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, JCP A 2008, comm. n°2032 F.-X. Millet.
[425] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.
[426] C.E., 8 janvier 1992, Masses, Rec.CE, Tab., p. 1204.
[427] Idem.

généraux du droit »[428], un droit qui est élevé aujourd'hui au rang de « principe à valeur constitutionnelle »[429].

A tout cela, il convient d'ajouter que le point de départ du délai du recours se compte de la même manière qu'en matière d'excès de pouvoir, comme l'a pu relever Waline[430] le recours contentieux de l'exploitant s'apparente étroitement au recours pour excès de pouvoir. Le délai dont il s'agit est un délai franc qui commence à courir le lendemain du jour où la décision a été notifiée et prend fin le lendemain du jour de la période de deux mois[431].

Si le délai de recours applicable à l'exploitant ne connaît qu'un seul point de départ qui est la notification de la décision attaquée, il n'en va pas, cependant, de même pour les délais opposables aux tiers intéressés.

B) Les points de départ des délais applicables aux tiers intéressés

Il convient à titre liminaire de relever que le point de départ du délai de recours contentieux en matière d'installations classées soumises à enregistrement ne sera pas étudié, compte tenu de ce que le décret devant préciser les modalités de la publication de l'acte portant enregistrement n'est pas encore pris, du moins à notre connaissance.

Cette précision étant apportée, il importe de noter que les points de départ des différents délais de recours applicables aux tiers intéressés varient selon que le délai applicable vise d'une part les décisions affectant les installations classées de droit commun (a), et d'autre part, les carrières, les installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés ou les installations classées liées à l'élevage (b).

---

[428] C.E., 30 octobre 1998, Sarran et Levacher, Rec.CE, p.368.
[429] C.E., 29 juillet 1998, Syndicat des avocats de France, Rec.CE, p.313.
[430] Waline (M.) : Traité élémentaire de droit administratif, Paris, Sirey, 1950, 5e éd., p.116.
[431] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.306; Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.622.

a) L'affichage ou la publication de l'acte, point de départ du délai de quatre ans

Il faut rappeler que le délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés commence à courir à compter de l'affichage ou de la publication des décisions soumises au plein contentieux spécial.

Pour que ce délai commence à courir, il faut distinguer selon que l'on est en présence d'installations soumises au régime de l'autorisation ou d'installations assujetties au régime de la déclaration.

Concernant les premières, l'article R.512-39 du code de l'environnement (ancien article 21 du décret de 1977), indique : « en vue de l'information des tiers: 1° une copie de l'arrêté de l'autorisation et, le cas échéant, des arrêtés complémentaires, est déposée à la mairie (à Paris, au commissariat de police) et peut y être consultée; 2° un extrait de ces arrêtés, énumérant les prescriptions auxquelles l'installation est soumise, est affiché à la mairie (à Paris, au commissariat de police) pendant une durée minimum d'un mois; procès-verbal de l'accomplissement de ces formalités est dressé par les soins du maire (à Paris, par ceux du commissaire de police). Le même extrait est affiché en permanence de façon visible dans l'installation par les soins du bénéficiaire de l'autorisation [...] 3° un avis inséré, par les soins du préfet et aux frais de l'exploitant, dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans tout le département ou tous les départements intéressés».

Pour les secondes, l'article R. 512-49 du même code (ancien article 27 du décret de 1977), précise que « […] Le maire de la commune où l'installation doit être exploitée (à Paris, le commissaire de police) reçoit une copie de cette déclaration et le texte des prescriptions générales. Une copie du récépissé est affichée pendant une durée minimum d'un mois à la mairie (à Paris, au commissariat de police) avec mention de la possibilité pour les tiers de consulter sur place le texte des prescriptions générales ».

S'il convient d'observer, avec M. Gabolde, que « cette réforme [la loi du 19 juillet 1976] a le mérite évident de simplifier le mode computation du délai, […] quelques difficultés subsistent »[432], cependant.

En effet, on peut hésiter sur le jour où le délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés commencerait à courir, car le code de l'environnement indique tout simplement que le recours des tiers est enfermé dans un délai de quatre ans à compter de l'affichage des actes attaqués, sans, toutefois, préciser si ce délai part du premier jour de l'affichage ou, au contraire, du dernier jour qui suit le dernier jour d'affichage des actes attaqués.

Selon M. Gousset, « il semble bien que le délai en question parte du premier jour de cet affichage (qui dure un mois) »[433].

Nous n'avons pas, cependant, cette certitude. Il nous semble que ce délai commence à courir à partir du premier jour qui suit le dernier jour du mois d'affichage selon que celui-ci a été réalisé en dernier en mairie ou sur le terrain par les soins de l'exploitant, comme en matière de permis de construire[434], car la formalité n'est pas celle d'afficher tout simplement les actes, mais plutôt de les afficher pendant une durée d'un mois.

Par ailleurs, il faut préciser que l'affichage et la publication doivent être réguliers, à défaut le délai de recours contentieux ne court pas[435].

Il faut, enfin, relever qu'en « cas de retard dans la mise en activité d'une installation autorisée, le point de départ du délai de 4 ans est reculé de la durée de ce retard et ceci dans la limite de 2 ans »[436]. Dans cette hypothèse, le délai de recours contentieux n'est plus de quatre ans, mais de cinq ans, comme nous l'avons déjà relevé.

---

[432] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.317.
[433] Gousset (P.) : Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Technique et documentation, 1979, p.190.
[434] C.E., 29 janvier 1965, Ministre de la construction, Rec.CE, p.62.
[435] C.E., 13 mars 1998, Société GSM Auvergne, préc.
[436] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.317.

Si le point de départ du délai de recours contentieux de quatre ans ne soulève pas de difficultés particulières en jurisprudence, du moins à notre connaissance, il en va différemment du point de départ des délais spéciaux.

b) L'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation, point de départ des délais spéciaux

Le délai de recours juridictionnel de six mois en matière de carrières et celui d'un an concernant les installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés et les installations classées liées à l'élevage connaissent le même point de départ. Les deux délais commencent à courir, aux termes de l'article L.514-6 II du code de l'environnement, à compter de l'achèvement des formalités de publicité de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet.

Ce point de départ s'explique par le fait que ce n'est pas parce que l'on affiche l'arrêté d'autorisation d'exploiter que cela cause des dangers ou des inconvénients à l'égard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code l'environnement, mais plutôt par le fait que c'est à partir du moment où l'exploitant fait fonctionner son installation classée que l'on peut se rendre compte de l'existence des dangers ou inconvénients. En effet, faire partir le délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés à compter de la délivrance de l'autorisation d'exploiter aurait eu pour conséquence de les priver du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial. Certains exploitants peuvent attendre l'expiration du délai de recours contentieux pour mettre en service leur installation, c'est pour cette raison que ce point de départ a été choisi.

Le point de départ des délais spéciaux, simple à exprimer, semble ne soulever aucune difficulté particulière du fait de sa clarté.

Pourtant, cette clarté n'est qu'apparente. En effet, ce point de départ a donné lieu en matière de carrières à des divergences jurisprudentielles qui venaient de ce que le code de l'environnement en son article L. 514-6 II se borne à indiquer que le délai commence à courir à compter de l'achèvement des formalités de publicité de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet.

Interprétant ces dispositions, le tribunal administratif de Strasbourg a pu considérer « qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires, que le législateur a introduit dans la législation sur les installations classées un délai d'inaction au cours duquel les tiers et les communes intéressées ou leur groupement ne peuvent contester la légalité d'un arrêté autorisant l'ouverture d'une carrière tant que cet arrêté n'a pas fait l'objet de la part de l'exploitant des formalités requises de publicité de la déclaration de début d'exploitation ». Et de conclure que les conclusions présentées par les requérants contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter une carrière « sont prématurées, et, par suite, irrecevables »[437].

Pour ce tribunal, il existe donc un délai inactif pendant lequel les tiers intéressés ne peuvent pas agir, sans doute parce qu'il n'y a pas encore d'intérêt à agir, puisque l'exploitant n'exploite effectivement qu'à compter de l'accomplissement des formalités de publicité, ce qui n'est pas, au demeurant, logique au regard non seulement du contentieux de droit commun, mais également au regard du régime des installations classées de droit commun, où on peut attaquer la décision même s'il n'y a pas encore eu exploitation..

En revanche, appelé à interpréter les mêmes dispositions, le tribunal administratif de Grenoble devait adopter une position différente. De fait, par une ordonnance en date du 17 août 2006 du juge des référés de ce tribunal, il est précisé « qu'en fixant la durée du délai de recours contentieux à six mois et le point de départ des six mois à l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet, l'article L.514-6 du code de l'environnement a fixé le terme dudit délai et n'a pas entendu subordonner la recevabilité d'un recours contre une décision prise et exécutoire à l'accomplissement des formalités de publicité par l'administration »[438].

Le Conseil d'Etat a été appelé à trancher ce différend en statuant sous son arrêt "Société Morillon-Corvol Rhône-Méditerranée" : « les dispositions de la première

---

[437] T.A. Strasbourg, 5 février 1998, Association de sauvegarde Environnement et ville de Haguenau, RJE 2001, p.89, comm. R. Schneider.
[438] T.A. Grenoble, 17 août 2006, Mme Marie-Pierre Fiedler et autres, Ordonnance n° 0603590 et n°0603596.

phrase du II de l'article L.514-6 ont seulement pour objet de créer, dans le régime du délai de recours contentieux en matière d'installations classées, une exception pour les autorisations d'exploitation de carrière dont le juge ne peut plus être saisi par les tiers, les communes intéressées et leurs groupements, au-delà d'un délai spécifique de six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité ; que la détermination, ainsi prévue par la loi, du point de départ de ce délai de recours contentieux ne saurait avoir pour effet de faire obstacle à l'exercice de leur droit de recours par les tiers intéressés dès que la décision litigieuse à été portée à leur connaissance ; que, dès lors, […] la recevabilité d'un recours contre une autorisation d'exploitation de carrière n'est pas subordonnée à l'achèvement des formalités de publicité »[439].

La décision du Conseil d'Etat s'explique tout d'abord, et cela vaut également à l'égard du délai d'un an opposable aux tiers intéressés en matière d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés et d'installations classées liées à l'élevage, par le fait qu'elle est conforme à l'esprit des débats parlementaires relatifs à la loi du 4 janvier 1993 sur les carrières. De fait, la ministre de l'environnement de l'époque, Mme Ségolène Royal, faisait remarquer à ce sujet que « rien n'empêche d'intenter le recours au moment de l'autorisation. Ce n'est pas parce que les travaux n'auront pas commencé qu'il n'y aura plus de possibilité de recours. […]»[440].

Au-delà du recours fait aux débats parlementaires pour justifier la décision du Conseil d'Etat, on peut ajouter que la Haute juridiction ne pouvait juger que dans le sens de l'admission du recours contentieux des tiers intéressés, car c'est même à compter du jour de l'existence de la décision administrative exécutoire, signée et notifiée à l'exploitant qu'il est possible de l'attaquer au contentieux. C'est du reste ce que relevaient sous l'empire de la loi de 1917 MM. Heurté et Guérin: « les intéressés

[439] C.E., 30 mai 2007, Société Morillon-Corvol Rhône-Méditerranée, BDEI 2007, p. 9 ; RJE 2008, p.487, note R. Schneider ; Envir. n°7, 2007, p.26, note David Gillig.
[440] JO Sénat CR, Séance du 5 novembre 1992, p.3082.

ne sont d'ailleurs pas tenus d'attendre que l'exploitation ait commencé à fonctionner (Cons. d'Et. 5 oct. 1935, D. H. 1936. 56) »[441].

Dans le même sens, la décision de la Haute juridiction administrative peut s'expliquer par le fait que les dispositions concernant le point de part n'interdisent pas la capacité de recourir des tiers intéressés qui commence à partir du jour où ils sont informés de l'existence de l'arrêté d'autorisation d'exploiter, même s'il n'y a pas encore eu de fonctionnement de l'installation, parce que les inconvénients ou les dangers peuvent être prévus, dès lors qu'une installation classée est par essence source de nuisances, de bruit, de pollutions, de destruction des paysages et des espaces boisés [442]. C'est ainsi que, d'ailleurs, sous l'empire de la loi de 1917, le Conseil d'Etat avait pu juger « que si la loi n'a pas fixé de délai pour l'exercice de ce droit, par le motif que les dangers ou inconvénients peuvent ne se révéler que tardivement, elle n'a nullement entendu le subordonner à la condition que le fonctionnement ait effectivement commencé, les dangers ou inconvénients pouvant être prévus en raison de la nature même de l'établissement projeté »[443].

Par ailleurs, ce qui montre bien que la publicité de début d'exploitation n'est que le point de départ de la péremption du délai et non de la capacité de recourir, c'est que si l'exploitant ne procède pas à cette publicité, la sanction est qu'il n'y a pas de point de départ du délai de recours, donc pas de délai opposable aux tiers intéressés. Et comme il n'y a pas de délai, ces derniers peuvent attaquer à tout moment. Dès lors, leur capacité de recourir ne tient pas à la publicité de la décision attaquée, mais procède de l'existence de la décision litigieuse.

On peut aussi expliquer cette décision juridictionnelle par le fait que « la consécration d'un délai d'inaction aurait eu pour effet pervers de subordonner le déclenchement du délai de recours au seul comportement du titulaire de l'autorisation de mise en service de la carrière. Maître du déclenchement du délai de recours, son

---

[441] Heurté (A.) et Guérin (P.) : Etablissements dangereux, insalubres et incommodes, in Dalloz, Répertoire de droit public et administratif, T. II, 1959, p.9.
[442] Telles que les carrières.
[443] C.E., 25 octobre 1935, Ville de Thionville, préc.

inaction à effectuer les mesures de publicité requises par la réglementation lui aurait permis de faire obstacle à toute possibilité pour les tiers de contester son autorisation. Un tel pouvoir va directement à l'encontre de l'objectif de protection des droits des tiers qui a conduit les auteurs de la loi du 4 janvier 1993 à repousser à la date d'achèvement des formalités de publicité de l'autorisation et non à sa délivrance le démarrage du délai de six mois à l'expiration duquel l'autorisation ne peut plus être contestée »[444]

Enfin, on doit relever qu'une publication irrégulière ne fait pas courir le délai de recours contentieux, comme l'a pu considérer en matière de carrières le Conseil d'Etat : « la publication d'un extrait de l'arrêté préfectoral autorisant la mise en exploitation d'une carrière, qui mentionne le lieu et la nature de l'exploitation autorisée mais ne comporte pas, notamment, les limites et la durée de l'autorisation, non plus qu'un résumé des dispositions prévues au 2e alinéa de l'article 23 du décret du 20 décembre 1979 relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières, est incomplète au regard des dispositions combinées de cet article et de l'article 25 du même décret. Une telle publication, qui ne comportait pas, au surplus, d'indication du lieu où le texte complet de l'arrêté en cause pouvait être consulté, n'était pas susceptible de faire courir le délai de recours contentieux»[445].

La publication doit donc être régulière pour que le délai de recours contentieux commence à courir.

Les différents délais examinés, une fois que leur point de départ a commencé à courir, l'exercice d'un recours administratif ne conserve pas ces délais en vue de l'exercice du futur recours juridictionnel.

---

[444] Gillig (D) : Note sous C.E., 30 mai 2007, Société Morillon Corvol Rhône Méditerranée, Envir. n°7 2007, p.26.
[445] C.E., 13 mars 1998, Société GSM Auvergne Val de Sâone, préc.

§.2. Le refus du juge de proroger les délais en cas de recours administratif

Avant d'examiner les critiques doctrinales face au refus jurisprudentiel de proroger les délais de recours contentieux en cas de recours administratif[446] (B), il convient tout d'abord d'analyser les justifications de ce refus (A).

A) Les justifications du refus

Par un arrêt " Société de pyrotechnie du sud-Est", le Conseil d'Etat a pu considérer « qu'en raison des procédures particulières prévues par la législation spéciale des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, lesquelles ne comportent pas […] de recours gracieux ou hiérarchique auxquels une assignation devant un juge incompétent pourrait être assimilée, la circonstance qu'un recours contre l'arrêté préfectoral dont s'agit avait été formé dans le délai légal devant le Conseil d'Etat, qui l'a rejeté comme non recevable, n'était pas de nature à interrompre le cours du délai imparti pour saisir le conseil de préfecture»[447].

Cette jurisprudence a été entérinée par un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat en date du 18 juin 1985 selon lequel « bien qu'en principe, un recours administratif préalable à un recours contentieux conserve le délai pour se pourvoir devant la juridiction administrative, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a interprété la loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes comme excluant implicitement tout recours autre que celui qui est adressé au juge compétent. Cette interprétation se fonde sur les

---

[446] Il convient de faire remarquer que le refus de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif ne joue que dans le cadre du plein contentieux spécial. Pour le contentieux de l'excès de pouvoir des décisions prises en application de la législation des installations classées, l'exercice d'un recours administratif proroge le délai de recours contentieux, à condition naturellement que ce recours administratif soit exercé pendant le délai de recours contentieux : C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, SA compagnie Bases lubrifiantes, Dr. env. 1996, p.9, comm. E. Carlier, confirmé par C.E., 16 novembre 1998, ministre de l'environnement c/ SA compagnie Bases lubrifiantes, Rec.CE, p.411.

[447] C.E., 16 février 1940, Société de pyrotechnie du sud-Est, Rec.CE, p.64.

règles particulières de procédure applicables en la matière et sur les pouvoirs reconnus au juge administratif. La loi du 19 juillet 1976, n'ayant eu ni pour objet ni pour effet de modifier ces règles, le délai du recours contentieux contre les décisions prises en application de cette loi n'est pas, compte tenu de l'interprétation donnée par la jurisprudence, interrompu par un recours administratif préalable ou par un recours devant une juridiction incompétente».

Elle est depuis lors constante[448].

Cependant, après avoir été pendant longtemps « avare d'explications»[449], le Conseil d'Etat, par le biais de son arrêt "Groupement irrigation Près de la Forge et autres"[450], a pu fournir de façon détaillée les explications qui faisaient jusqu'ici défaut pour justifier le refus qui est opposé aux exploitants et aux tiers intéressés de voir leur délai de recours contentieux prorogé par l'exercice d'un recours administratif.

La première tient à l'existence des règles particulières de procédure administrative (a) et la seconde aux pouvoirs de pleine juridiction du juge (b). A ces deux explications, il convient d'en ajouter une troisième qui tient en réalité à la préservation des pouvoirs du juge en cette matière (c).

a) Un refus justifié par l'existence des règles particulières de procédure administrative d'autorisation

Dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat justifie le refus de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif dans le cas particulier de l'exploitant par le fait « qu'il résulte des procédures particulières applicables [en

---

[448] C.E., 19 mars 1993, Ollitrault, RFDA 1993, p. 624 ; C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, SA compagnie bases lubrifiantes, préc. ; C.E., 16 novembre 1998, Ministre de l'environnement c/ SA compagnie bases lubrifiantes, préc. ; C.E., 8 septembre 1997, SARL Serachrom, préc.; C.A.A. Nancy, 31 décembre 1997, Société de réparation des wagons-foudres de Touraine, RJE 1999, p. 146, note R. Schneider; C.E., 3 décembre 2003, Roels, préc.; TA Cergy-Pontoise, 4 juillet 2007, Société Comptoir des matériaux et des matières premières CMMP, Envir. 2007, comm. 158.

[449] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 3 décembre 2003, Roels, op. cit., p.525.

[450] C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, JCP A n°7 2008, comm. n°2032 F.-X. Millet ; JCP A n°8 2008, comm. 2041, Ph. Billet ; Procédures 2008, p. 28, note S. Deygas.

matière d'installations classées et d'activités hydrauliques] qui associent le demandeur ou l'exploitant à différentes étapes en le mettant à même de faire valoir ses observations en toute connaissance de cause avant l'intervention des décisions »[451].

De fait, le projet d'arrêté d'autorisation statuant sur une demande d'autorisation d'exploiter est toujours porté à la connaissance de l'exploitant qui peut faire des observations lorsque, par exemple, les prescriptions techniques que l'on envisage de lui imposer ne lui paraissent pas idoines. Il est donc associé en amont à la procédure de décision[452] et cela vaut également à l'égard du projet d'arrêté complémentaire[453], en matière de sanctions administratives[454] et en matière de retrait de l'autorisation[455] et de remise en état des lieux[456].

---

[451] C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.

[452] En effet, aux termes de l'article 7 du décret du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992, modifié par l'article 8 du décret du 17 juillet 2006 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par les articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques, « au vu du dossier de l'enquête et des avis émis, notamment, s'il y a lieu, par le comité technique permanent des barrages, le préfet fait établir un rapport sur la demande d'autorisation et sur les résultats de l'enquête. Ce rapport est présenté au conseil départemental d'hygiène avec les propositions concernant soit le refus de la demande, soit les prescriptions envisagées. Le pétitionnaire a la faculté de se faire entendre par le conseil ou de désigner à cet effet un mandataire. Il doit être informé, par le préfet, au moins huit jours à l'avance, de la date et du lieu de la réunion du conseil et reçoit simultanément un exemplaire des propositions mentionnées à l'alinéa précédent ».

[453] Ainsi que le rappelle l'article 14 du décret du 29 mars 1993 précité, modifié par les articles 12 et 32 du décret du 17 juillet 2006, « à la demande du bénéficiaire de l'autorisation ou à sa propre initiative, le préfet peut prendre des arrêtés complémentaires après avis du conseil départemental d'hygiène. Ces arrêtés peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles que la protection des éléments mentionnés à " l'article L. 211-1 du code de l'environnement " rend nécessaires, ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié. Ils peuvent prescrire en particulier la fourniture des informations prévues à l'article 2 ci-dessus ou leur mise à jour. Le bénéficiaire de l'autorisation peut se faire entendre et présenter ses observations dans les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 7 et au premier alinéa de l'article 8 ».

[454] Ainsi que l'indique l'article 27 de la loi du 3 janvier 1992 relative à l'eau, aujourd'hui codifié à l'article 216-1 du code de l'environnement, en cas de méconnaissance du code de l'environnement ou des décisions individuelles délivrées au profit de l'exploitant, « l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire d'y satisfaire dans un délai déterminé. Elle peut prescrire tous contrôles, expertises ou analyses qui s'avéreraient nécessaires, les dépenses étant à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. Si, à l'expiration du délai fixé, il n'a pas obtempéré à cette injonction, l'autorité administrative peut, par décision motivée et après avoir invité l'intéressé à faire connaître ses observations ».

[455] Tel que l'article 23 du décret du 29 mars 1993, modifié par l'article 17 du décret du 17 juillet 2006, le précise « lorsqu'il y a lieu de retirer une autorisation, le préfet peut établir un projet de remise en état des lieux, accompagné des éléments de nature à le justifier. Le préfet notifie un exemplaire du dossier ainsi constitué au bénéficiaire de l'autorisation, au propriétaire de l'ouvrage ou de l'installation, ou aux titulaires de droits réels sur ceux-ci ».

[456] Ainsi que le rappelle l'article 25 du décret du 29 mars 1993 précité « les personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article 23 disposent, selon le cas, d'un délai de deux mois à compter de la notification qui leur a été faite en application de cet article ou du délai fixé par l'avis prévu à l'article précédent pour faire connaître, par écrit, leurs observations ».

Toutes ces procédures permettent à l'exploitant d'être informé en temps utile et de connaître en même temps l'intention réelle ou le sens de la décision du préfet, dès lors « la présentation d'un recours gracieux [ou hiérarchique] ne présente guère de valeur ajoutée par rapport à la procédure mise en place »[457], puisque « la loi permet à l'exploitant de faire connaître ses observations à plusieurs reprises, […] la reconnaissance d'un recours gracieux suspensif paraît d'une utilité bien limitée »[458].

Au final, « de l'organisation en amont des décisions, de la prise en compte des remarques, suggestions ou encore objections découle le caractère redondant sinon vain d'une réclamation présentée en aval sous la forme d'un recours gracieux »[459].

On peut, cependant, se demander en quoi le préfet ne peut pas, par exemple, revenir sur sa décision dans le cadre d'un recours gracieux, dès lors qu'il n'a pas l'obligation de prendre en compte les observations ou suggestions formulées par l'exploitant. Il peut arriver que le préfet juge ces observations ou suggestions non fondées et les écarte lors de la prise de la décision définitive. De la même manière, il peut arriver que le préfet se trompe ou fasse une mauvaise appréciation des éléments du dossier, et dans cette hypothèse, on ne voit pas non plus en quoi il ne pourrait pas revenir sur sa décision dans le cadre du recours gracieux, s'il se rendait compte qu'il s'était trompé. Ce qui montre bien que le recours gracieux n'est pas forcément redondant, il peut présenter aussi des avantages. Par ailleurs, dans cette hypothèse, on peut faire l'économie d'un contentieux, ce qui ne peut être que bénéfique pour le juge du fait de l'encombrement des rôles : il y a une charge de travail en moins.

A la lumière de toutes ces observations, l'explication du juge administratif sur le refus de proroger le délai de recours contentieux en cas de recours administratif fondé sur l'existence des procédures particulières associant l'exploitant dans le processus de prise de décision nous paraît, au final, discutable.

---

[457] Concl. Guyomar sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, BDEI 2008, p.47.
[458] Concl. Lamy sur C.E., 3 décembre 2003, Roels, cité par le commissaire du gouvernement Guyomar dans ses conclusions sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, op. cit., p.48.
[459] Concl. Guyomar sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres préc., p.48.

A cette première explication, s'ajoute celle liée à l'existence du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

b) Un refus justifié par le pouvoir d'administrateur du juge

Le refus de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif est également justifié par le fait qu'en matière d'activités hydrauliques, tout comme en matière d'installations classées, il incombe, le cas échéant, au juge administratif de substituer son appréciation à celle de l'administration s'agissant des décisions à prendre et des prescriptions dont elles peuvent être assorties et doit alors statuer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au moment où il se prononce. Dès lors, l'exercice d'un recours administratif, qu'il soit gracieux ou hiérarchique ne peut pas avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux[460].

De fait, dans l'hypothèse d'un recours hiérarchique, le ministre est tenu d'apprécier la légalité des décisions créatrices de droit, comme c'est le cas des autorisations d'exploiter, à la date à laquelle elles ont été édictées, sans qu'il puisse prendre en considération le changement des circonstances de fait ou de droit intervenu postérieurement[461]. Le recours hiérarchique « du point de vue de la réformation de la décision initiale, présente donc moins d'intérêt que la saisine du juge »[462]. Dès lors, « la procédure administrative organisée prive d'utilité l'introduction d'un recours gracieux [ou hiérarchique] et les pouvoirs spécifiques dont est doté le juge du plein contentieux des installations classées rendent le recours contentieux plus efficace que le recours hiérarchique, nous ne voyons pas ce qui justifierait d'attacher à la

[460] C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.
[461] C.E., 29 avril 1987, Société Kassbohrer-France, Rec.CE, p.156.
[462] Concl. Guyomar sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres préc., p.48.

présentation d'un recours administratif un effet interruptif du délai de recours contentieux »[463].

C'est donc le pouvoir d'administrateur du juge, comme nous l'avons relevé, qui fait qu'il doit statuer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour de sa décision juridictionnelle qui justifie aussi le refus de proroger le délai de recours par l'exercice d'un recours administratif.

En effet, si le recours administratif présente un intérêt lorsque que l'on se place dans le cadre du contentieux de droit commun[464], c'est par ce que le juge de l'excès de pouvoir n'a pas de pouvoir d'administrateur qu'a le juge du plein contentieux spécial des installations classées. Le juge de l'excès de pouvoir n'a pas le pouvoir de se substituer à l'administration, car il « n'a pas d'autre possibilité que d'annuler totalement ou partiellement l'acte ou de le confirmer, imposant le cas échéant de repasser devant l'autorité administrative »[465].

Dès lors, comme le juge du plein contentieux spécial peut se substituer au préfet et agir en ses lieu et place, il n'y a pas d'intérêt que l'exploitant demande au préfet de faire quelque-chose qu'il pourra demander et obtenir[466] auprès du juge du plein contentieux spécial: le juge peut délivrer une autorisation refusée, il peut atténuer les prescriptions primitives imposées par le préfet à l'exploitant.

Cependant, l'idée selon laquelle les pouvoirs spécifiques dont est doté le juge du plein contentieux des installations classées rendent le recours contentieux plus efficace que le recours administratif, nous paraît discutable. Ainsi que le fait observer à juste titre le professeur Billet, « il est extrêmement rare en pratique que le juge se substitue effectivement au préfet dans l'édiction ou la modification d'une décision : la technicité et les compétences que cela requiert s'y opposent souvent et il n'a pas toujours le loisir loin s'en faut, de gérer toute la procédure »[467], « la plupart du temps, à l'invitation du

---

[463] Idem.
[464] Avant l'intervention de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative qui a reconnu au juge administratif le pouvoir d'injonction sous astreinte.
[465] Billet (Ph.): Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.
[466] Si les éléments du dossier le permettent.
[467] Billet (Ph.): Note sous C.E., 3 décembre 2003, Roels, préc., p.526.

requérant, il met en demeure le préfet d'instruire de nouveau le dossier et de délivrer l'autorisation ou le récépissé de déclaration, ou de modifier les conditions de fonctionnement, notamment en raison d'un rôle "de plus en plus délicat à assurer du fait même de l'évolution des règles techniques à prendre en compte" (M. Courtin, le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?: Rev. jur. env. 1995, n° spéc., p.83) »[468].

A ces justifications du refus de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif, il faut ajouter celle liée à la préservation du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

c) Un refus justifié par la préservation du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial

On peut se demander si la véritable justification du refus de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif ne se trouve pas dans la volonté de préservation du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

Les justifications sur l'existence des procédures particulières et des pouvoirs de plein contentieux du juge nous paraissent comme des prétextes au service d'une stratégie du juge qui est de vouloir préserver ses propres pouvoirs. En refusant la prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif, le juge ne met pas avant des raisons d'économie de procédure, mais cherche plutôt à préserver ses propres pouvoirs. L'économie d'une procédure pour le juge serait de permettre à l'exploitant l'exercice d'un recours administratif avec prorogation du délai de recours contentieux, ce qui serait une charge en moins dans son travail. Tel n'est pas le cas, cependant.

---

[468] Billet (Ph.): Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.

L'explication est historique : on ne doit pas, en effet, perdre de vue que le juge administratif « s'est accordé de lui-même, et malgré les termes stricts utilisés par le législateur, des pouvoirs qui débordent singulièrement le cadre de ses attributions »[469], comme nous le verrons ultérieurement de façon très développée.

Comme il s'est attribué de lui-même ce pouvoir d'administrateur, il est bien obligé de donner des arguments pour les préserver. Le rappel historique de ce pouvoir fait par le commissaire du gouvernement Guyomar dans ses conclusions prouve l'attachement du juge à ce pouvoir. Il relève que « ce contentieux a une origine historique que décrit précisément Christian Gabolde, dans son manuel sur la loi de 1917 paru au recueil Sirey : " le contentieux des installations classées a été organisé au début du 19e siècle et a été confié dès 1810 pour sa plus grande part au conseil de préfecture. En raison des antécédents historiques de cet organisme qui aux origines n'était pas considéré comme une juridiction mais comme un organe collégial de l'administration active, il paraissait normal de le doter du pouvoir de réviser et de modifier les décisions préfectorales. La distinction entre les arrêtés du conseil de préfecture et ceux du préfet statuant en conseil de préfecture n'est apparue que vers le milieu du 19e siècle. Aux origines donc, on en appelait d'une décision du préfet ou du sous-préfet statuant seul à la décision du préfet mieux informé statuant en conseil de préfecture. Rien ne s'opposait dans ces conditions à ce que la seconde décision soit éventuellement plus complète que la première" (Gabolde Ch., p.139) »[470]. Et d'ajouter qu'« à nos yeux, la solution tient pour beaucoup aux prérogatives, héritées de l'histoire de la juridiction administrative, dont dispose le juge dans le plein contentieux particulier qui nous intéresse aujourd'hui. Doté, dans le cadre de sa mission juridictionnelle, des attributs de l'administration, le juge des installations classées et des activités hydrauliques sature en quelque sorte l'espace contentieux, privant d'effet utile une réclamation uniquement administrative »[471].

---

[469] Chevallier (J.): L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, AJDA 1972, p.79.
[470] Concl. Guyomar sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres préc., p.48.
[471] Idem, p.49.

Cette démonstration est recevable certainement, mais il y a tout de même une contradiction à ce que le même juge recommande la revitalisation du recours administratif préalable.

C'est dans ce sens que ce refus de proroger le délai de recours contentieux paraît incompréhensible à la doctrine qui n'a pas manqué d'émettre ses critiques.

B) Les critiques doctrinales

La doctrine n'a pas manqué de dénoncer « les effets pervers »[472] du refus de la jurisprudence de proroger le délai de recours contentieux par l'exercice du recours administratif.

Ainsi, pour le professeur Billet, cette solution « n'autorise pas l'économie d'un contentieux. L'exploitant qui souhaiterait s'orienter vers une voie non contentieuse pour régler le différend qui l'oppose à l'administration chargée des installations classées n'a pas d'autre choix, pour éviter de perdre, le cas échéant, toute possibilité de recours par la suite devant le juge administratif, que d'introduire parallèlement un recours contentieux. L'esprit dans lequel le Conseil d'Etat avait admis, d'une façon générale, la prorogation du délai contentieux dans le cadre d'un recours administratif, en vue de favoriser le règlement alternatif des litiges, n'y est plus»[473].

Dans le même sens, le professeur Chapus relève que « des solutions [par lesquelles la simple indication du recours juridictionnel exerçable et de son délai est abusivement identifiée à l'organisation d'une procédure particulière excluant la conservation du délai par tout recours administratif préalable] sont dangereuses : compte tenu qu'il paraît aussi banal que possible d'instituer ou de

---

[472] D. Gillig, Note sous C.E. 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation des près de la Forge, Env. 2008, comm. n° 36, p.38.
[473] Billet (Ph.): Note sous C.E., 3 décembre 2003, Roels, préc.

rappeler un délai de saisine de la juridiction (surtout quand le délai est exactement le délai de droit commun de 2 mois), elles n'assurent pas la sécurité des justiciables »[474].

Enfin, quant à M. Boivin, « cette solution, pourtant bien établie, apparaît excessivement sévère et contestable dans ses effets. Elle est d'autant plus sévère que la jurisprudence ne contraint même pas l'administration à expliciter cette particularité de la procédure à l'occasion de la notification au destinataire de la décision administrative (CAA Nancy, 31 déc. 1997, Sté de réparation des wagons foudres de Touraine, n° 94NC00364). Mais ses effets sont également contestables, en ce qu'une telle solution oblige pratiquement les exploitants à déclencher immédiatement des recours contentieux, alors qu'un recours administratif pourrait favoriser la recherche d'une solution amiable. Sous cet angle, cette solution contribue incontestablement à crisper les relations entre exploitants et administration »[475].

Pourtant, la possibilité qui est reconnue aux administrés d'exercer, quand ils le souhaitent[476], un recours hiérarchique[477] ou gracieux[478] conservant le délai de recours présente des avantages indéniables.

D'un point de vue pratique, le commissaire du gouvernement Long relevait « qu'il est à peine besoin de rappeler les avantages d'une construction jurisprudentielle qui encourage les recours administratifs particulièrement utiles en une matière où les erreurs sont faciles, et permet ainsi de régler rapidement un certain nombre de litiges»[479].

Par ailleurs, en cas de recours hiérarchique ou gracieux, les « préoccupations d'équité qui ne sont pas absentes pour le règlement de certains litiges lorsque l'application stricte de la règle de droit aboutit à des solutions choquantes sur le plan humain ou par leurs conséquences financières, mais aussi au coût du temps qui est une

---

[474] Chapus (R.): Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd, pp.425-426.
[475] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.425.
[476] Dès lors qu'aucun recours administratif préalable n'est exigé par une disposition législative avant l'exercice d'un recours contentieux.
[477] C.E., 13 avril 1881, Bansais, Rec.CE, p.432.
[478] C.E., 12 janvier 1917, Marchelli, Rec.CE, p.42.
[479] Concl. sur C.E., 20 avril 1956, Ecole professionnelle de dessin industriel, Rec.CE, 163 ; dans le même sens Concl. Rigaud sur C.E., 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, D. 1965, p.84.

préoccupation majeure pour une administration qui cherche la modernité et l'efficacité, comme d'ailleurs pour les parties privées, il ne s'agit plus de prévenir un contentieux susceptible d'être évité, mais d'y mettre fin plus rapidement que par l'épuisement normal de l'instance juridictionnelle, surtout lorsque celle-ci comprend l'usage des voies de recours: appel et/ou cassation »[480].

C'est pour cette raison « qu'il est opportun de conserver au recours administratif préalable cette place et cette valeur qu'une jurisprudence très homogène lui a assignées, [car] le recours administratif peut s'il aboutit à un résultat positif; s'il échoue, il permet aux antagonistes d'éclairer leur querelle, de mesurer leurs responsabilités, et de ne transporter leur affaire sur le terrain du contentieux qu'en toute connaissance de cause»[481].

Par ailleurs, au regard de la politique jurisprudentielle, « compte tenu de son encombrement, la juridiction administrative peut y trouver elle-même avantage, dans la mesure où, satisfait ou convaincu, le réclamant renonce à la saisir »[482], ce qui contribue au désengorgement de la juridiction administrative.

---

[480] Rapport du Conseil d'Etat, Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, Paris, La doc. fr., 1993, p.14.
[481] Concl. Rigaud sur C.E., 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, D. 1965, p.84.
[482] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.401; dans le même sens Auby (J.-M.) : Note sous C.E., 28 mars 1952, Martin, L'huilier (deux arrêts) et C.E., 4 avril 1952, Gerbaud, S. 1952. III., p.98.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Deux observations peuvent être formulées au terme de l'examen des délais de recours contentieux opposables aux exploitants et aux tiers intéressés.

Les tiers intéressés ont toujours bénéficié depuis l'application du décret de 1810 des délais de recours contentieux de faveur par rapport aux exploitants, délais justifiés par le fait que les dangers ou inconvénients liés au fonctionnement d'une installation classée peuvent apparaître beaucoup plus tard.

Cependant, les raisons de sécurité juridique tendent à prendre le dessus sur ces considérations justifiant ces délais de faveur. Depuis quelques années le législateur ne cesse d'introduire dans la législation des installations classées des délais de recours contentieux spéciaux opposables aux tiers intéressés qui sont beaucoup plus courts que celui de quatre ans de "droit commun". Ces délais spéciaux remettent sans conteste en cause la légitimité, sinon la pertinence même de ce délai de "droit commun". On peut se demander si l'on ne va pas déjà vers l'éclipse du délai de quatre ans.

CONCLUSION DU TITRE I

L’analyse conduite dans ce titre I a montré que les conditions de recevabilité des recours contentieux sont dominées par les règles spécifiques au plein contentieux spécial des installations classées, les règles classiques du contentieux de droit commun de l’excès de pouvoir ne trouvant à s’appliquer que de façon limitée. Ce qui confirme, au demeurant, l’originalité du plein contentieux spécial.

Cependant, au-delà de cette originalité dans les conditions de recevabilité des recours de contentieux, on peut se demander si certains particularismes, tels qu’ils sont justifiés, ne seront pas appelés à évoluer sous la pression d’autres considérations. On vise particulièrement la distinction contentieuse des actes justiciables, le régime de pré-occupation individuelle et le délai de quatre ans de "droit commun" opposable aux tiers intéressés.

Les conditions de recevabilité des recours contentieux ne sont pas les seuls éléments qui font l’originalité du plein contentieux spécial des installations classées, il en est de même au regard des pouvoirs que le juge met en œuvre dans le cadre juridictionnel.

TITRE II : L'ORIGINALITE DES POUVOIRS DU JUGE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL

De façon classique, les pouvoirs du juge administratif dans le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir se limitent soit au rejet de la requête, lorsque celle-ci est jugée non fondée, soit à l'annulation totale ou partielle de la décision administrative attaquée, dans l'hypothèse où la demande a été accueillie.

Cependant, contrairement au contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir, le juge du plein contentieux spécial des installations classées, lorsqu'il statue, dispose de larges pouvoirs : cela se remarque à la fois dans ses pouvoirs quant à l'appréciation dans le temps de la légalité des décisions administratives déférées à sa censure (chapitre I) et dans les pouvoirs l'instituant en véritable administrateur, bien que juge (Chapitre II).

CHAPITRE I : LES POUVOIRS EN MATIERE D'APPRECIATION DANS LE TEMPS DE LA LEGALITE DES DECISIONS ATTAQUEES

De façon dérogatoire au contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir, le juge, lorsqu'il statue dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées, opère, en ce qui concerne l'appréciation dans le temps de la légalité des décisions administratives soumises à son contrôle juridictionnel, une distinction entre les règles de procédure et les règles de fond. Comme l'a rappelé le commissaire du gouvernement de la Verpillière:« le principe suivant lequel le juge du plein contentieux des installations classées applique le droit en vigueur à la date où il statue ne vaut que pour les règles de fond […]. En revanche, s'agissant de la procédure, le juge doit appliquer les règles en vigueur à la date de la décision et n'a pas à tenir compte des modifications postérieures, même si elles ont abrogé la règle méconnue par la décision litigieuse […]»[483].

En outre, la légalité des décisions prononçant les sanctions administratives est appréciée au regard de l'état du droit en vigueur au jour où ces sanctions ont été prises, au même titre que les règles de procédure[484]. Rappelant à ce sujet que le juge administratif, lorsqu'il se prononce sur l'application de la législation relative aux installations classées, doit apprécier le mérite des conclusions dont il est saisi au regard des dispositions applicables à la date à laquelle il rend sa décision, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a précisé: « excepté le cas où les éventuelles modifications législatives ou réglementaires intervenues postérieurement à la décision attaquée concernaient les garanties de forme et de procédure qui lui sont attachées, ou le régime des sanctions pouvant être infligées aux contrevenants»[485].

---

[483] Concl. sur C.E., 15 octobre 1990, Association Aquitaine Alternatives et autres, CJEG avril 1991, p.133 et s.
[484]Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, D. 1982. III., p.310 ; Deharbe (D.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.452.
[485] T.A. Clermont-Ferrand, 30 janvier 1986, Lambert, AJDA 1986, p.522, obs. A. Bonnet ; dans le même sens T.A. Rouen, 2 décembre 1994, Germain Lebras, req. n°90852 ; C.E., 16 octobre 1964, Rollet, Rec.CE, p. 472; C.E., 16 novembre 1998, Compagnie des bases lubrifiantes, préc.

Ce qui est posé comme une évidence ne l'est cependant pas : en raison tout d'abord de la difficulté qu'il y a à distinguer les règles de procédure des règles de fond.

Mais avant d'examiner les difficultés de distinguer les règles de procédure des règles de fond (Section II), comment peut-on expliquer que les pouvoirs du juge du plein contentieux diffèrent selon qu'il apprécie dans le temps la légalité des règles de procédure et des sanctions administratives ou la légalité des règles de fond (Section I) ?

SECTION I : LES EXPLICATIONS SUR LES DIFFERENTS POUVOIRS DU JUGE

Compte tenu de ce que le juge du plein contentieux spécial ne dispose pas des mêmes pouvoirs lorsqu'il apprécie la légalité des décisions soumises à son contrôle juridictionnel, il convient de distinguer le pouvoir d'apprécier la légalité des règles de procédure et des décisions des sanctions administratives au jour de l'acte attaqué (§1) et le pouvoir d'apprécier la légalité des règles de fond au jour de sa décision juridictionnelle (§2).

§.1. L'appréciation de la légalité des règles de procédure et des sanctions administratives au jour de l'acte attaqué

Il convient de distinguer les explications du pouvoir d'apprécier les règles de procédure au jour de la décision critiquée (A) de celles du juge appréciant légalité des sanctions administratives au jour où elles ont été prises (B).

A) L'explication du pouvoir du juge à l'égard des règles de procédure

Pour justifier le pouvoir qu'a le juge d'apprécier la légalité des règles de procédure au jour de la décision attaquée, la doctrine avance certaines explications (a). A ces explications, il convient d'envisager une autre explication (b).

a) Les explications doctrinales

On relève dans les écrits de la doctrine les explications fondées sur les pures questions de légalité (1) et celles liées à la garantie des droits administrés (2).

1) Les pures questions de légalité

Selon M. Guillaume, le pouvoir qu'a le juge du plein contentieux spécial des installations classées d'apprécier dans le temps la légalité des règles de procédure au regard de l'état du droit existant au jour de l'édiction de la décision administrative litigieuse « peut s'expliquer par le fait que la légalité externe ne pose que de pures questions de légalité contrairement aux appréciations de fond »[486].

L'explication développée par cet auteur nous paraît, cependant, imprécise. De fait, nous ne voyons pas ce qui justifie véritablement le pouvoir du juge d'apprécier les règles de procédure au jour où la décision litigieuse a été prise.

On comprendrait mieux, cependant, s'il était dit que si le juge administratif est tenu d'apprécier la légalité des règles de procédure au jour où la décision attaquée a été édictée, c'est parce que les décisions administratives doivent respecter la procédure instituée pour leur édiction à la date où elles sont prises, d'autant plus que le vice de

[486] Guillaume (E.) : Contentieux des installations classées, in répertoire Contentieux administratif, p.5.

procédure « n'est pas régularisable[487] puisque l'accomplissement a posteriori des procédures prescrites n'aurait pas de sens »[488].

L'explication avancée par M. Guillaume doit être complétée dans ce sens.

Une autre explication est avancée par la doctrine.

2) La garantie des droits des administrés

Pour le professeur Prieur, au contraire, « la survivance du droit commun pour les règles de procédure […] s'explique par la nécessité d'une garantie des droits des administrés qui ne peuvent se voir appliquer rétroactivement […] des procédures nouvelles (le Conseil d'Etat considère comme un principe général du droit le principe selon lequel en matière de délais de procédure il ne peut être porté atteinte aux droits acquis sous l'empire des textes en vigueur à la date à laquelle le délai a commencé à courir (C.E., 15 janvier 1975, Sieur Honnet, Rec., p.22) »[489]. Et d'ajouter qu'en « vertu des principes généraux de droit pénal applicables en matière administrative, la rétroactivité est de droit lorsque des mesures pénales moins sévères ont été édictées ; on applique alors rétroactivement celles qui sont en vigueur à la date du jugement (pour les contraventions de grande voirie, Cons. d'Etat., 23 juill. 1976, Ruffenac, Rec., Cons. d'Et., p.361) »[490], soit l'application au jour du jugement des règles de procédure plus douces.

La position consistant à expliquer le pouvoir qu'a le juge d'apprécier la légalité des règles de procédure au jour de l'émission de la décision litigieuse sur l'idée de garantie des droits des administrés peut s'appuyer sur Laferrière. Celui-ci écrivait, en effet, que ces « formalités ne doivent jamais être considérées comme des procédures de pure forme, comme un appareil extérieur destiné à donner plus de solennité à l'acte; dans la pensée de la loi, elles sont des garanties offertes aux

[487] C.E., 20 février 1952, Hutin, Rec.CE, Tab., p 754 ; C.E., 9 février 1962, Buret de Saint-Anne, Rec.CE, Tab., p 864.
[488] Chapus (R.) : Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 2001, 15e éd., t.1, p.1031.
[489] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.310.
[490] Idem.

intéressés, au public, à l'administration elle-même, contre les décisions hâtives et mal étudiées »[491].

Cependant, la position défendue par le professeur Prieur mérite d'être complétée en apportant une précision : la garantie des droits des administrés vise ici les exploitants.

En effet, comme on sait les circonstances à l'origine du décret de 1810, « il importait de ne pas laisser l'industriel seul face à face avec l'administration qui pourrait être conduite à faire sciemment ou inconsciemment, un usage erroné des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi [de 1917]. C'est pourquoi, conformément d'ailleurs aux principes généraux du droit, cette loi avait organisé spécialement un système de recours par lequel l'industriel lésé par une décision administrative, concernant son établissement peut en appeler à une juridiction. Ainsi les industriels étaient-ils garantis contre l'arbitraire, ou les erreurs de l'administration »[492].

Les règles de procédure ont été instituées par le décret de 1810 pour garantir les entrepreneurs contre l'arbitraire administratif dont ils étaient victimes avant l'intervention de ce décret, comme le relevait, d'ailleurs, Serrigny : « à quoi bon toutes les formalités qui précèdent l'autorisation […] si ce n'est de garantir à ceux qui engagent leurs capitaux dans ces constructions qu'ils ne pourront être privés de leur droit de propriété que pour cause d'utilité publique »[493].

C'est pourquoi, d'ailleurs, si les règles de procédure évoluent dans un sens favorable, comme le relève le professeur Prieur, elles sont applicables aux exploitants en vertu des principes généraux du droit pénal sur la rétroactivité de la loi pénale la plus douce. Le juge du plein contentieux spécial est dans cette logique de protection des exploitants.

---

[491] Laferrière (E.): Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op.cit., p. 492.
[492] Gabolde (Ch.): Les installations classes pour la protection de l'environnement, op. cit., pp.300-301.
[493]Serrigny (D.): Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil, op. cit., p.54.

Cependant, au-delà de l'explication avancée par le professeur Prieur à laquelle nous adhérons entièrement, on peut avancer une autre explication historique liée à la sécurité juridique qui rejoindra celle que nous examinons à présent.

b) Les raisons de sécurité juridique

Les raisons de sécurité juridique nous paraissent aussi déterminantes dans l'explication du pouvoir qu'a le juge d'apprécier dans le temps la légalité des règles de procédure au jour de l'édiction des décisions administratives attaquées.

En effet, autant on peut reprocher à l'exploitant de ne pas suivre les règles de fonctionnement de son établissement industriel, parce qu'il peut les suivre au fur et à mesure du fait de la théorie de l'adaptation, autant on ne peut pas lui reprocher les règles de procédure qui n'existaient pas encore, il ne peut pas donc les suivre. Il y a un problème de sécurité juridique qui se pose. Autrement dit, on ne peut pas lui reprocher ultérieurement d'avoir respecté le droit qui s'appliquait et de ne pas avoir suivi des règles qui n'existent pas encore. Comme l'exploitant n'a pas la maîtrise des règles de procédure qui lui sont imposées, le juge du plein contentieux spécial ne peut apprécier la légalité de ces règles qu'en se plaçant au jour de l'édiction des décisions litigieuses pour des raisons de sécurité juridique.

Cette analyse est, d'ailleurs, confortée par celle faite par M. Richard et Mme Vuagnoux : « s'agissant des règles de procédure, le juge doit appliquer celles en vigueur à la date de la décision contestée et n'a donc pas à tenir compte des modifications éventuelles postérieures (CE, 5 mai 1972, Guillebaud : Rec. CE 1972, p.340.- CE, 19 oct. 1979, Cne Regniowez : Rec. CE 1979, p.804. – CE, 4 juill. 1984, n°16022, Forgue : JurisData n°1984-041653 ; Rec. CE 1984, p.256). Cette règle n'est que la conséquence du principe général de non-rétroactivité des règles de procédure

(CE, 15 janv. 1975, Sieur Honnnet : Rec. CE 1975, p.22), destiné à garantir la sécurité juridique des justiciables »[494].

Par ailleurs, on doit rappeler un aspect historique très important : la question de l'absence de délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés entre 1810 et 1976. A partir du moment où il n'y avait pas de délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés, on ne pouvait pas reprocher à un entrepreneur les règles de procédure, par exemple, soixante ans plus tard qui n'existaient pas encore pour des raisons de sécurité juridique. Si le juge statue en ce qui concerne les règles de fond au regard des éléments de fait et de droit existant au jour de sa décision juridictionnelle, c'est pour obliger l'entrepreneur à s'adapter en permanence, parce qu'il peut avoir la maîtrise des règles de fond et peut suivre l'évolution des techniques, ce qui n'est pas le cas pour les règles de procédure dont il n'a pas, au demeurant, la maîtrise.

Les raisons de sécurité juridique ne nous paraissent pas négligeables dans l'explication du pouvoir qu'a le juge d'apprécier les décisions attaquées au regard des règles de procédure en vigueur au jour de leur édiction.

Cependant, qu'en est-il des sanctions administrations administratives que le préfet peut prononcer à l'égard des exploitants ?

B) L'explication du pouvoir du juge à l'égard des sanctions administratives

Ce pouvoir vient de ce que, selon le Conseil d'Etat[495], le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, dont le fondement « réside principalement dans l'insécurité juridique qui découlerait de la solution contraire »[496], est transposable en matière de sanctions administratives.

---

[494] Richard (B.) et Vuagnoux (J.) : Note sous C.E., 31 mars 2008, Société Normande de nettoiement, Envir. 2008, p. 29.
[495] Conseil d'Etat, Etude sur les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, Paris, EDCE, 1995, p.57.
[496] Renucci (J.-F.) : Droit européen des droits de l'homme, Paris, LGDJ, 3e éd., 2002, p.215.

De fait, dans sa décision n°82-155 DC du 30 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a pu considérer que « le principe de non-rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »[497].

Ce principe de non-rétroactivité de la loi pénale interdit donc que la loi pénale nouvelle plus sévère trouve à s'appliquer à une infraction pénale commise sous l'empire de l'ancienne loi, d'autant plus que l'infraction pénale était sanctionnée moins sévèrement lorsqu'elle a été commise. Dès lors, l'infraction pénale commise qui n'est pas encore jugée reste sous l'empire de l'ancienne loi pénale, et cela pour des raisons de protection des justiciables. Cela s'explique par le fait que sous l'Ancien Régime régnait un certain arbitraire. Il n'existait pas d'incriminations et de sanctions préalablement fixées. De ce système d'arbitraire, découlaient naturellement des abus : les décisions des juges pouvaient être modifiées par le pouvoir royal, les juges pouvaient appliquer des peines qui n'étaient prévues par aucun texte. De la même manière, ce système avait généré l'inégalité de traitement pénal selon que le justiciable appartenait à telle ou telle classe sociale. Enfin, il y avait un non respect des droits de l'homme et des droits de la défense durant la procédure. C'est ainsi que, pour mettre fin à tous ces abus, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, après avoir indiqué dans son article 7 que « nul ne peut être arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi », devait ajouter dans son article 8 que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ». Cette disposition est aujourd'hui reprise sous l'article 111-3 du code pénal aux termes duquel « nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis

[497] CC, Décision n°82-155 DC du 30 décembre 1982, Loi de finances rectificative pour 1982, § 33, RJC 1959-1993, p.149.

par le règlement. Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention ».

Par ailleurs, le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales va dans le même sens que le droit interne. En effet, aux termes de l'article 7 al.1 de cette Convention « nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ». Au nom du principe de non-rétroactivité qui résulte de cette disposition, il est exclu par la Cour européenne des droits de l'homme qu'«un acte qui n'était pas jusqu'alors punissable se voit attribuer par les tribunaux un caractère pénal ou que la définition d'infractions existantes soit élargie de façon à englober des faits qui ne constituaient pas jusqu'alors une infraction pénale »[498].

Pour éviter donc qu'un certain arbitraire administratif s'installe, la transposition du principe de non-rétroactivité de la loi pénale en matière de sanctions administratives a eu pour conséquence, selon M. Mourgeon, que l'autorité administrative « ne doit prononcer que les sanctions légalement prévues, mais prévues à la date de l'infraction comme étant applicables au coupable. Choisir une sanction légalement prévue à la date de la décision répressive, pour l'appliquer à une infraction à laquelle elle n'existait pas encore, c'est violer la règle "nulla poena…" en faisant rétroagir le choix de la sanction et donc, indirectement, les effets de celle-ci […] »[499]. Et d'ajouter qu'«il en résulte qu'une sanction administrative, même légalement prévue tant à la date de son prononcé qu'à celle de l'infraction, est illégale si elle est d'application rétroactive, c'es-à-dire si ses effets ont pour point de départ une date antérieure à son prononcé (C.E., 18-7-1919, Koudja Bach, R. 637 ; C.E., 16-

---

[498] Com. EDH, 4 mars 1985, Enkelmann c/ Suisse, DR 41, pp.181-182, cité par P. Rolland, comm. de l'article 7, in La convention européenne des droits de l'homme : commentaire article par article, Paris, Economica, 2e éd., 1999, pp.298-299.
[499] Mourgeon (J.) : La répression administrative, Thèse, Paris, LGDJ, 1967, p.482.

5-1956, Bellot, RDP. 1956.1172; C.E., 22-11-1959, Driat, R. 1047; T.A. Rouen, 3-7-1956, Lorin, A.J.D.A. 1956. II. 386) »[500].

Comme l'autorité administrative est tenue de ne prononcer que des sanctions légalement prévues à la date de la commission du comportement fautif, le juge du plein contentieux spécial des installations classées ne peut que se placer au jour où la sanction administrative a été prise pour apprécier sa légalité, cela naturellement pour protéger l'exploitant, car, comme le relève M. Munagorri, « il est dangereux d'apprécier un comportement à partir d'une règle qui n'existait pas au moment de sa survenance. C'est pourquoi le principe de non-rétroactivité doit prévaloir, tant au regard du législateur que du juge »[501]. Autrement dit, l'exploitant ne peut être sanctionné que d'après le texte qu'il connaît et non au regard du texte nouveau que, par hypothèse, il ne pouvait pas encore connaître l'existence au moment où il posait le comportement fautif.

Par ailleurs, il faut relever que la rétroactivité *in mitius*, c'est-à-dire la rétroactivité des lois pénales plus douces, est transposable en matière de sanctions administratives. Dans sa décision n°81-127 DC du 20 janvier 1981, le Conseil constitutionnel a pu juger que « la loi pénale doit lorsqu'elle prononce des peines moins sévères que l'ancienne, s'appliquer aux actions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée »[502]. Le motif vient de ce « qu'en effet, le fait de ne pas appliquer aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne la loi pénale nouvelle, plus douce, revient à permettre au juge de prononcer les peines prévues par la loi ancienne et qui, selon l'appréciation même du législateur, ne sont plus nécessaires »[503].

Ce sont donc des raisons de protection des justiciables qui justifie une telle exception en matière pénale au principe de non-rétroactivité de la loi pénale nouvelle.

---

[500] Idem, pp.482-483.
[501] Munagorri (R. E. de) : Chron., RTDC, 2006, Arrêt KPMG, p.529.
[502] CC., Décision n°81-127 DC du 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, § 75, RJC 1959-1993, p.91.
[503] Idem.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur l'applicabilité de cette exception en matière de sanctions administratives, du moins à notre connaissance. Toutefois, dans sa décision n°90-277 DC du 25 juillet 1990, il a jugé que « dans les domaines de sa compétence, il est du pouvoir du législateur, sous réserve de l'application immédiate de mesures répressives plus douces, de fixer les règles d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte »[504].

Interprétant cette décision du Conseil constitutionnel sur la « réserve de l'application immédiate de mesures répressives plus douces », le Conseil d'Etat en a déduit que cette réserve s'applique en matière de sanctions administratives, puisque « les mesures répressives couvrent l'ordre répressif administratif aussi bien que pénal »[505].

C'est ainsi que la Haute juridiction administrative a pu relever dans un avis que la règle d'application immédiate de la loi pénale la plus douce « s'applique non seulement aux sanctions prononcées par les juridictions répressives, mais aussi aux sanctions administratives »[506], sauf pour des raisons d'intérêt général.

Qu'est-ce qui peut alors justifier le pouvoir du juge du plein contentieux spécial lui permettant d'apprécier la légalité des règles de fond en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour où il se prononce ?

---

[504] CC., Décision n°90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la loi à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, § 26, RJC 1959-1993, 406.
[505] Conseil d'Etat, Etude sur les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, op. cit., p.58.
[506] C.E., Avis du 27 mai 1993, voir EDCE 1993, p.342. Cet avis a été confirmé par d'autres avis et arrêts: C.E., Avis du 5 avril 1996, Houdmond, Rec.CE, p.116 (en matière de sanctions fiscales) ; C.E., Avis du 23 avril 1997, Rec.CE, p.155 (en matière de contraventions de grande voirie) ; C.E., 8 juillet 1998, RJF 8-9/ 1998, n°942 (où a été substituée la pénalité de 100% prévue par l'article 1763 A du code général des impôts à la pénalité de 120% applicable avant l'intervention du texte nouveau).

§.2. L'appréciation de la légalité des règles de fond au jour de la décision juridictionnelle

Dans le contentieux de droit commun, la légalité des décisions administratives s'apprécie en fonction des circonstances de fait et de droit existant au jour où elles ont été prises, même si la règle de droit a évolué entre temps, comme l'a notamment rappelé le Conseil d'Etat dans le contentieux de la voirie : « la légalité d'un acte administratif s'apprécie à la date à laquelle il a été pris »[507]. Et d'ajouter que « le requérant ne peut se prévaloir, à l'appui de ses conclusions, de la méconnaissance d'un texte intervenu postérieurement»[508], car « d'après un principe général maintes fois rappelé par la jurisprudence, les faits postérieurs à l'acte administratif n'exercent aucune influence sur la légalité de celui-ci qui s'apprécie à la date où il a été pris […]. La légalité d'une décision se cristallise, se fige à la date où elle est prise, et doit, par suite, s'apprécier à cette date »[509].

Autrement dit, le juge administratif doit se replacer dans le contexte juridique qui était celui de l'auteur des décisions critiquées pour apprécier leur légalité. La jurisprudence est constante sur ce point[510].

Le plein contentieux spécial des installations classées fait exception à ce principe, car l'appréciation de la légalité des décisions en ce qui concerne le fond est faite au regard des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour de la décision juridictionnelle.

Il convient tout d'abord d'examiner le principe qui veut que dans le contentieux de droit commun la légalité de la décision attaquée soit appréciée au regard du droit en vigueur au jour de son édiction (A). Ce qui nous permettra de voir si les explications que l'on pourrait avancer à l'égard du pouvoir du juge d'apprécier la légalité des règles

---

[507] C.E., 15 novembre 1996, Magnan, Rec.CE, p.455.
[508] Idem.
[509] Concl. Heumann sur C.E., 21 décembre 1956, Pin, D. 1957, p. 77.
[510] C.E., 3 décembre 1960, Sieur Schoenlaub, Rec., p.670 ; C.E., 26 février 1969, Sieur Duflocq, Rec.CE, p.119 ; C.E., 26 mai 1965, Sieur Kutschera, AJDA 1965, p.473, obs. Laporte; Rec.CE, p.295.

de fond au jour de sa décision juridictionnelle peuvent justifier cette dérogation aux règles classiques du contentieux de droit commun (B).

A) L'appréciation de la légalité de la décision attaquée au jour de son édiction dans le contentieux de droit commun

Deux raisons sont généralement avancées par la doctrine pour l'expliquer.

La première vient de ce que « comme les décisions administratives doivent être légales à la date où elles sont prises, c'est en se plaçant à la date où elles l'ont été que le juge […] se prononce sur leur légalité ; c'est-à-dire qu'il apprécie cette dernière en fonction de la situation de fait et de droit existant à la date où les décisions sont intervenues : c'est la date de leur signature »[511].

La seconde raison est que le principe général[512] de non-rétroactivté des actes administratifs s'oppose à ce que le nouveau texte régisse une situation juridique antérieure à son entrée en vigueur. Le principe est que l'acte régit les situations en vigueur au jour où il a été pris et que le droit applicable est celui en vigueur au jour où l'acte est édicté.

Ce principe tire sa source dans l'article 2 du code civil aux termes duquel « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif ». Ces dispositions tirent, elles-mêmes, leur source dans le droit romain du Bas Empire, car on relevait déjà « dans une constitution de Théodose Ier de l'an 393 : *omnia constituta calumniam faciunt* (C. Theod. I, 1, De constit., 3 ») […] les lois ne condamnent pas ce qui a été fait antérieurement, la règle qu'elles introduisent ne vaut que pour l'avenir »[513].

Pour justifier l'introduction de ce principe dans le code civil français, plusieurs raisons ont été avancées par la doctrine.

---

[511] Chapus (R.) : Droit administratif général, 15e éd., t.1, op. cit., p.787.
[512] Letourneur (M.) : Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, EDCE 1955, p.37.
[513] Dupeyroux (O.) : La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs, Thèse, Paris, R. Pichon et R. Drand-Auzias, 1954, pp.13-14.

Ainsi, Demolombe relevait que « la rétroactivité des lois serait […] illogique dans son principe. Illogique puisque la loi ne saurait être obligatoire avant d'être connue […], puisqu'il n'est pas raisonnablement possible de décréter des commandements, des défenses ou des permissions pour les actes passés, pour les faits accomplis »[514]. Et d'ajouter que « la rétroactivité serait désastreuse surtout, puisque la société serait ainsi livrée à l'instabilité la plus déplorable, au plus effrayant arbitraire, puisque les intérêts les plus précieux et les plus sacrés des citoyens et des familles ne reposeraient plus sur aucune base, sur aucune garantie»[515].

De son côté, Portalis faisait observer que « l'office de la loi est de régler l'avenir, le passé n'est plus en son pouvoir. Partout où la rétroactivité des lois serait admise, non seulement la sûreté n'existerait plus, mais son ombre même »[516].

Enfin, Colin et Capitant ajoutaient que « le principe posé par l'article 2 n'est pas seulement conforme à cette justice, à cette équité, mais aussi à la stabilité du commerce juridique […], les transactions humaines ont besoin de sécurité juridique pour se développer et s'étendre et qu'il ne faut pas que les prévisions des individus puissent être trompées par un changement de volonté du législateur»[517].

L'intervention de l'article 2 du code civil s'expliquait, au final, par des raisons de sécurité juridique des rapports sociaux régulièrement formés, car admettre la rétroactivité de la loi remettrait en cause la sécurité juridique de ceux-ci.

Comme ce principe ne pouvait pas s'appliquer aux juridictions administratives du fait qu'elles n'existaient pas à l'époque, du moins dans leur structure actuelle, elles vont s'emparer de ce principe, comme l'écrivait le président Odent : «le principe de non-rétroactivité des décisions administratives n'est que la transposition en droit public du principe supérieur de non-rétroactivité des lois inscrit dans l'article 2 du code civil [...]. Ni les décisions réglementaires, ni les décisions individuelles ne peuvent avoir de

---

[514] Demolombe: Cours de code civil, 1845, t. 1. n°37, cité par Dupeyroux (O.) : op.cit., p.17; dans le même sens Zachariae: Le droit civil français, 1854, t.1, p.34, cité par Dupeyroux (O.) : op.cit., p.17.
[515] Idem.
[516] Devant le corps législatif le 4 ventôse an XI (23 février 1803), cité par O. Dupeyroux : op.cit., p.16.
[517] Colin et Capitant: Cours élémentaire de droit civil français, Paris, Dalloz, 11e éd., t.1, 1947, p.51; De la Morandière julliot: Le fondement de la règle de la non-rétroactivité, cité par Dupeyroux (O.): op. cit., p. 16.

portée rétroactive; en principe donc, toute décision est illégale dans la mesure où elle a un effet rétroactif»[518].

C'est ainsi que l'on peut trouver dans la jurisprudence administrative des formules telles que « les décisions administratives ne disposent que pour l'avenir »[519] ou bien qu'une décision administrative qui prend effet antérieurement à la date de sa publication méconnait « le principe de la non-rétroactivité des décisions administratives »[520].

Comment justifier la transposition du principe de non-rétroactivité des lois en droit public sous la dénomination de principe de non-rétroactivité des actes administratifs ?

La raison vient de ce que le Conseil d'Etat a été guidé, comme d'ailleurs les auteurs qui ont justifié la raison d'être de l'article 2 du code civil, par des raisons de sécurité juridique des rapports entre l'administration et les administrés, comme l'a reconnu lui-même le Conseil d'Etat : « en ce qui concerne ses attributions juridictionnelles, de nombreuses règles de la jurisprudence s'inspirent de la sécurité juridique. Ainsi, en est-il […] du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs rappelé par l'arrêt d'Assemblée du 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore (CE, Ass., 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, rec. P. 289, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 15e édition 2005, n°682, p.392) »[521].

Dans le même sens, la doctrine relève que : « les fondements politiques de la règle de la non-rétroactivité des actes administratifs apparaissent, […] clairement car

---

[518] Odent (R.): Contentieux administratif, op.cit., t.2, p. 366; dans le même sens Roubier (P.): Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps, Dalloz et Sirey, 2e éd., 1960, p.21 ; Cass. civ., 13 novembre 1959, Bull. civ. II., n° 746, p.488; Gaz.pal. 1960. I. p 64.

[519] C.E., 16 juillet 1948, Société des filatures et tissages de Madagascar, Rec.CE, p.334.

[520] C.E., 20 décembre 1950, Demoiselle Coulaud, sieur Anternet et autres, Rec.CE, p. 627. Il faut observer que le Conseil d'Etat avait déjà récupéré ce principe de non-rétroactivité de façon implicite dans ses arrêts "Pierrard" et "Laruelle". Dans le premier, on peut lire ce qui suit : « considérant [qu'en] reportant au 1er janvier 1885 la mise en vigueur de l'arrêté rendu le 15 avril suivant, le Gouverneur général a excédé la limite de ses pouvoirs et qu'il y a lieu d'annuler de ce chef l'arrêté attaqué; l'arrêté du Gouverneur d'Algérie du 15 avril 1885 est annulé en tant qu'il a décidé que les dispositions faisant l'objet dudit arrêté auraient leur effet à partir du 1er janvier 1885», C.E., 10 mai 1889, Pierrard, D. P. 1890. III., 86; Rec.CE, p.595; S. 4891, p.145. Dans le second, il jugeait que «le ministre n'a pu sans excéder ses pouvoirs donner à la révocation du sieur L. un effet rétroactif», C.E., 27 janvier 1893, Laruelle, Rec.CE, p. 72.

[521] Conseil d'Etat, Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, EDCE, 2006, p.292.

l'on rejoint ici le souci qui avait animé les rédacteurs du code civil lors de l'élaboration de l'article 2, à tel point qu'on pourrait, s'inspirant de ce que déclarait Portalis, écrire que si la rétroactivité des actes administratifs unilatéraux était admise, la sûreté n'existerait pas. On ne peut exiger des administrés qu'ils soient avant la règle ce qu'ils ne doivent devenir que par elle. La volonté d'assurer la sécurité des rapports juridiques entre l'administration et les administrés apparaît à l'évidence comme le fondement principal du principe étudié […]. On doit, en effet, considérer que l'administré qui, à un moment donné, agit conformément aux règles en vigueur, peut estimer avoir agi légalement. L'évolution postérieure de la réglementation ne saurait logiquement transformer, pour le passé, le comportement légal en un comportement illégal»[522].

En conséquence de ce principe, et «pour garantir une certaine stabilité dans l'ordre juridique et parce que les autorités administratives ne peuvent évidemment statuer qu'en fonction des règles légales applicables au jour de leur décision, il est admis que le contrôle juridictionnel de la légalité ne peut s'apprécier qu'en fonction de la situation existante et des règles de droit applicables au jour où la décision a été prise. Le juge administratif doit donc, même s'il exerce son contrôle plusieurs années après la décision et même si des réformes législatives et réglementaires sont intervenues entre temps, se replacer dans le contexte juridique qui était celui de l'auteur de l'acte attaqué. Ce principe général est appliqué par la jurisprudence sauf dans les cas exceptionnels où des textes législatifs ou réglementaires intervenant postérieurement à la décision attaquée auraient une portée rétroactive».[523]

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs veut donc pour des raisons de sécurité juridique qu'il y ait une cristallisation du droit à la date de la signature de l'acte.

---

[522] Carbajo (J.): L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires, Paris, LGDJ, 1980, pp.72-73; dans le même sens Letourneur (M) : Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, op. cit., p.38.

[523]Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, préc., p.308.

Toutefois, en présence d'un changement dans les circonstances de fait et de droit lorsqu'est en cause un acte réglementaire [524] ou non réglementaire[525], l'appréciation de légalité de cet acte se fait au regard de l'évolution des circonstances de fait et de droit, comme l'a pu considérer dans son arrêt "Despujol" le Conseil d'Etat: « il appartient à tout intéressé, dans le cas où les circonstances qui ont pu motiver légalement un règlement municipal ont disparu, de saisir à toute époque le maire d'une demande tendant à la modification ou à la suppression de ce règlement et de se pouvoir, le cas échéant, devant le Conseil d'Etat contre le refus ou le silence du maire »[526]. La raison vient de ce qu'il « serait fâcheux, en effet, qu'un règlement, illégal dès l'origine, ou devenu illégal en raison d'une circonstance nouvelle, puisse demeurer indéfiniment en vigueur, et s'imposer sans restriction aux administrés, dès lors qu'il n'a pas été attaqué dans les deux mois suivant sa publication »[527]. Dans l'hypothèse d'un recours contentieux contre le refus de l'autorité administrative compétente de modifier ou de supprimer le règlement devenu, par exemple, illégal suite au changement des circonstances, il devient normal que le juge se place au jour où il statue pour apprécier la légalité de l'acte réglementaire attaqué. C'est ainsi que, appelé à trancher une question préjudicielle de la légalité d'arrêtés municipaux prohibant les processions, le Conseil d'Etat a pu procéder à une « appréciation contemporaine des faits »[528] en jugeant dans un arrêt "Abbé Pouzineau" « qu'aucun motif tiré de la nécessité actuelle ne peut être invoqué pour légitimer la prohibition de cérémonies traditionnelles »[529].

---

[524] Il faut observer que la validité des décisions individuelles créatrices des droits n'est pas affectée par la théorie du changement dans les circonstances de fait et de droit qui veut que le juge de l'excès de pouvoir se place au jour où il statue pour apprécier la légalité d'un acte réglementaire affecté par les circonstances nouvelles. La raison vient, en effet, de ce que la sécurité juridique s'y oppose, car les décisions individuelles créatrices des droits relèvent « d'une légalité statique, localisée dans le temps », Auby (J.-M.) : L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux, RDP 1959, p.459.
[525] Chapus (R.) : Droit administratif, op. cit., 15e éd., p.1152.
[526] C.E., 10 janvier 1930, Despujol, D. 1930. III., p.16, note P. L. J ; S. 1930. III., p.41, note Alibert.
[527] GAJA n°43, Paris, Dalloz, 16e éd., 2007, p. 270.
[528] Aubert (Ch.): Le délai de recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1937, p.176.
[529] C.E., 20 mars 1925, Abbé Pouzineau, Rec., p.289 ; dans le même sens C.E., 1er juillet 1925, Abbé Vallez, Rec.CE, p.625.

Toutefois, cette sécurité juridique qui justifie que le juge se place au jour de la décision attaquée pour apprécier sa légalité, même si la règle de droit a évolué, est remise en cause en plein contentieux spécial des installations classées. Mais pour quelles raisons?

B) La dérogation au principe en plein contentieux spécial des installations classées

Il convient avant de voir les effets pratiques de cette dérogation (b) d'examiner tout d'abord les raisons pouvant la justifier (a).

a) Les raisons de la dérogation au principe

A titre liminaire, il faut relever que les règles de fond que le juge du plein contentieux applique au jour de sa décision concernent les prescriptions techniques rendant possible l'exploitation d'une installation classée sans trop de dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement, les règles d'urbanisme et la nomenclature des installations classées.

Cette précision étant apportée, il faut souligner que jusqu'à ce jour, du moins à notre connaissance, le juge du plein contentieux spécial des installations classées n'a pas encore justifié de façon explicite son pouvoir d'apprécier la légalité des règles de fond au jour où il se prononce.

La doctrine ne se montre pas assez disserte sur cette question. Nous pouvons nous risquer à avancer que ce pouvoir s'explique par des raisons d'ordre théorique : les raisons de cohérence du juge avec son pouvoir d'administrateur (1) et la théorie du changement dans les circonstances de fait et de droit (2).

1) Les raisons de cohérence du juge avec son pouvoir d'administrateur

Comme on s'en souvient, en relevant dans arrêt "Société SPCHINOR", que « lorsqu'il statue en vertu de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création d'une installation classée […] en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article 1er de ladite loi ; qu'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 »[530], la Haute juridiction administrative rappelle par la même occasion que le juge administratif dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées est aussi administrateur, bien que juge. Il peut donc se substituer au préfet. Ce pouvoir de substitution doit être entendu comme un pouvoir permettant au juge, soit après l'annulation de la décision préfectorale litigieuse d'agir en lieu et place du préfet en prenant une décision qu'aurait dû prendre ce dernier et qui se substituera à celle annulée[531], soit de réformer la décision critiquée en lui apportant des modifications mineures sans l'annuler. Autrement dit, le pouvoir de « substitution fait [donc] passer le pouvoir de décision de l'administrateur au juge »[532].

Le pouvoir qu'a le juge d'apprécier la légalité des règles de fond au jour de sa décision juridictionnelle trouve, en réalité, son explication dans ce pouvoir d'administrateur qu'il « s'est accordé de lui-même »[533]. De fait, si le juge se plaçait au jour où la décision administrative litigieuse a été prise pour apprécier sa légalité et qu'il annulait cette décision avec renvoi de l'affaire au préfet, celui-ci ne réexaminera pas l'affaire en fonction de l'ancien droit qui n'est plus applicable, mais au regard des règles de fond et des règles de procédure applicables au jour de sa décision. En effet,

---

[530] C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR., préc.
[531] Blanco (F.) : Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité, contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, Thèse, Aix-Marseille III 2006, p.165.
[532]Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, op. cit., p.68.
[533] Idem, p.79.

comme « le juge se substitue bien […] à l'administration et fait œuvre d'administrateur […]»[534] , il devient normal pour des raisons de cohérence avec son pouvoir d'administrateur qu'il statue sur la légalité des règles de fond au regard du droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle, comme l'aurait pu le faire le préfet si après l'annulation contentieuse l'affaire lui était renvoyée. Car il existe une « règle suivant laquelle une décision administrative doit être conforme aux lois et règlements en vigueur à la date de son édiction »[535]. Autrement dit, à partir du moment où le préfet a l'obligation de prendre ses décisions en fonction des règles de droit et de procédure en vigueur au moment où il statue, on ne voit pas les raisons pour lesquelles le juge, qui se substitue à lui, puisse faire application d'une réglementation devenue inapplicable en cours d'instance. Comme le juge du plein contentieux spécial se comporte comme un administrateur, bien que juge, il devient logique pour des raisons de cohérence avec son pouvoir d'administrateur, comme nous l'avons relevé, qu'il apprécie la légalité des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour de sa décision.

Ce n'est, cependant, qu'en matière de contentieux du refus du permis de construire où le maire est tenu de statuer, après annulation contentieuse, en fonction de toutes les règles de fond et de procédure applicables au jour où il avait pris sa décision annulée. De fait, aux termes de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme « lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire ». Mais ces

---

[534] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.311.
[535] C.A.A. Paris, 25 juin 2002, Mme Chapiteau, AJDA 2002, p.938, note J.-P. Lebreton.

dispositions spéciales s'expliquent par des raisons de sécurité juridique, le principe est celui qui vient d'être évoqué. Cependant, il mérite quand d'être souligné que pour les mêmes raisons de sécurité juridique, nous avons exactement la procédure inverse en plein contentieux spécial des installations classées.

Ce sont donc pour des raisons de cohérence du juge avec son pouvoir d'administrateur qui expliquent son pouvoir d'apprécier les règles de fond au jour de sa décision juridictionnelle. Autrement, il serait en contradiction avec son pouvoir d'administrateur.

L'idée défendue peut être, d'ailleurs, confortée par la jurisprudence. Dans son arrêt "Groupement d'irrigation des Près de la forge et autres", le Conseil d'Etat a pu juger que « le juge, auquel il incombe le cas échéant de substituer son appréciation à celle de l'administration s'agissant des décisions à prendre et des prescriptions dont elles peuvent être assorties, doit alors statuer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au moment où il se prononce »[536].

Dans le même sens, M. Calderaro relève que « l'importance des pouvoirs qui lui sont conférés et son rôle quasi administratif expliquent que la juridiction saisie doit appliquer les règles en vigueur au moment de son jugement ou de son arrêt (C.E., Section, 7 février 1986, Colombet, Rec., p.29) »[537].

Une autre explication peut être avancée, celle liée à la théorie du changement dans les circonstances de fait et de droit.

2) La théorie du changement des circonstances de fait et de droit

Le pouvoir du juge de prendre en considération au jour où il se prononce les règles de fond, telles qu'elles se présentent, peut être aussi justifié en raisonnant par analogie avec la théorie du changement des circonstances de droit ou de fait qui fait

---

[536] C.E., 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation des Près de la forge et autres, préc.
[537] Calderaro (N.) : Le contentieux administratif et la protection de l'environnement, point de vue d'un magistrat, RJE 1995, n° spécial, p.10.

échec en contentieux de droit commun au principe général « maintes fois rappelé par la jurisprudence, les circonstances ou les faits postérieurs à l'acte administratif n'exercent aucune influence sur la légalité de celui-ci qui s'apprécie à la date où il a été pris […]. La légalité d'une décision se cristallise, se fige à la date où elle est prise, et doit, par suite, s'apprécier à cette date »[538].

De fait, dans le contentieux de droit commun, comme on le sait, il arrive que la légalité d'un acte administratif soit appréciée non plus en fonction des circonstances de droit et de fait « qui ont pu déterminer de manière diverse l'auteur de l'acte son émission et son contenu »[539], mais au regard des circonstances de droit et de fait en vigueur au jour où le juge de l'excès de pouvoir se prononce. C'est ainsi que « la Haute juridiction, saisie d'une question préjudicielle de la légalité d'arrêtés municipaux interdisant les processions, n'hésita-t-elle pas à procéder à une "appréciation contemporaine des faits"(Aubert, Le délai du recours pour excès de pouvoir, Thèse Paris, 1937, p.176) et, sans considérer les circonstances existant lors de l'émission de ces actes, décida : "qu'aucun motif tiré de la nécessité actuelle ne peut être invoqué pour légitimer la prohibition de cérémonies traditionnelles" (Conseil d'Etat, 20 mars 1925, Abbé Pouzineau, Rec., p.289 ; 1er juillet 1925, Abbé Vallez, Rec., p.625)»[540]. C'est ainsi aussi qu'une pharmacie exploitée en conformité avec les lois et règlements en vigueur au jour de sa création doit être fermée, dès lors que son exploitation n'est plus conforme aux textes nouveaux[541]. Et cela s'explique par la théorie du changement de circonstances de droit ou de fait qui non seulement oblige dans le cadre hors contentieux « l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, […] d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date »[542], mais aussi le juge d'apprécier la légalité d'un

---

[538] Concl. Heumann sur C.E., 21 décembre 1956, Pin, D. 1957, p.77.
[539] Auby (J.-M.) : L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux, RDP 1959, p.435.
[540] Idem, p.444.
[541] C.E., 16 avril 1947, Union mutuelle du Haut-Jura, Rec.CE, p.525.
[542] C.E.Ass, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, RFDA 1989, p.391, concl. Chahid-Nouraï.

acte réglementaire devenu illégal au regard de nouvelles circonstances de droit ou de fait.

Cette théorie transposée au plein contentieux spécial des installations classées peut nous aider à justifier le pouvoir qu'a le juge lui permettant de se placer au jour de sa décision juridictionnelle pour apprécier la légalité des règles de fond. De fait, l'évolution des règles de fond ici peut être assimilée à un changement de circonstances de droit ou de fait. Si ces circonstances nouvelles ne justifient plus la légalité ou l'illégalité de la décision attaquée, il est normal que le juge apprécie la légalité des règles de fond en fonction des circonstances de droit ou de fait, telles qu'elles se présentent au jour où il statue, parce qu'une décision administrative n'est valide qu'en l'état des circonstances de droit ou de fait au jour où elle est prise et si ces circonstances évoluent, la décision doit aussi évoluer, faute de quoi elle est illégale, d'autant plus que « la police des installations classées doit tenir compte de l'évolution technologique tant en ce qui concerne les techniques de production que celles de dépollution »[543].

Dès lors, nous pensons que l'on peut faire une mise en parallèle entre l'évolution des règles de fond en matière d'installations classées et la théorie du changement des circonstances de droit ou de fait pour justifier le pouvoir qu'a le juge d'apprécier la légalité des règles de fond en fonction du droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle.

b) Les effets pratiques de la dérogation au principe

Sur le plan pratique, la dérogation au principe selon lequel la légalité d'un acte administratif qui fait grief s'apprécie au regard de l'état du droit en vigueur au jour de son édiction par l'autorité administrative compétente a des effets positifs (1) et négatifs (2) qu'il convient d'examiner successivement.

---

[543] Carlier (E.) : Comm. sous C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, Compagnie des bases lubrifiantes, préc. p.10.

1) Les effets positifs de la dérogation au principe

On observe les effets positifs de la dérogation au principe voulant que la légalité d'un acte administratif soit apprécier en fonction du droit applicable le jour de son émission au regard de la protection des tiers intéressés (α) et des demandeurs et exploitants (β).

α) La protection des tiers, voisins des installations classées

Le pouvoir permettant au juge du plein contentieux spécial des installations classées de se placer au jour de sa décision juridictionnelle pour apprécier la légalité des règles de fond peut trouver une explication historique dans l'idée de protection des tiers voisins. Par règles de fond dans l'hypothèse de protection des tiers voisins, on vise les prescriptions techniques de fonctionnement de l'installation classée que le juge applique au jour où il statue.

De fait, il faut rappeler que l'intervention du décret de 1810, au-delà de la sécurité juridique qu'il avait pour but d'apporter aux entrepreneurs, avait également pour objet de chercher un compromis entre les intérêts opposés des entrepreneurs d'une part, et d'autre part des tiers voisins des établissements industriels : « s'il est juste que chacun puisse exploiter librement son industrie, le gouvernement ne saurait, d'autre côté, voir avec indifférence que, pour l'avantage d'un individu, tout un quartier respire un air infecté, ou qu'un particulier éprouve des dommages dans sa propriété. En admettant que la plupart des manufactures dont on se plaint n'occasionnent pas d'exhalaisons contraires à la salubrité publique, on ne niera pas non plus que ces exhalaisons peuvent être quelquefois désagréables et que, pour cela même, elles ne portent un préjudice réel aux propriétaires des maisons voisines, en empêchant qu'ils ne louent ces maisons, ou en les forçant, s'ils les louent, à baisser le prix de leurs baux. Comme la sollicitude du gouvernement embrasse toutes les classes de la société, il est

de sa justice que les intérêts de ces propriétaires ne soient pas perdus de vue plus que ces des manufacturiers »[544].

Le compromis consistait à mettre en place l'aspect procédural d'autorisation d'exploiter visant à protéger les entrepreneurs contre l'arbitraire administratif, comme nous l'avons relevé. En revanche, comme il était reconnu que le fonctionnement des manufactures et des ateliers pouvait occasionner certaines incommodités vis-à-vis des tiers voisins, soit pour leur santé, soit pour leurs biens, le compromis pour ces derniers consistait à imposer aux entrepreneurs des précautions, des prescriptions techniques d'exploitation, car il fallait prévenir le mal qui pouvait résulter de l'exercice des activités industrielles. Les règles de fond concernant le fonctionnement ont été mises en place pour protéger les tiers voisins.

Le juge dans le cadre du contentieux va donc chercher à garantir le compromis du décret de 1810: il va apprécier les décisions attaquées concernant les règles de procédure qui sont censées protéger les entrepreneurs au regard du droit applicable au jour de la décision du préfet, quant aux règles de fond visant le fonctionnement de l'établissement industriel mises en place pour protéger les tiers voisins, le juge va se placer au jour de sa décision.

Par ailleurs, comme il n'y avait pas de délai de recours contentieux opposable aux tiers intéressés entre 1810 et 1976 et que dans l'intérêt de ces derniers, comme d'une bonne exploitation dans l'intérêt général, l'entrepreneur avait intérêt à adapter en permanence son exploitation à l'évolution de la réglementation plus moderne et plus protectrice pour éviter une remise en cause de son établissement industriel au bout de plusieurs années du fait de l'absence de délai de recours, forcément le juge administratif était tenu, lorsqu'il appréciait si l'exploitation était valide au regard du fond, de porter son appréciation par rapport aux règles en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle. C'est cette triple finalité qui, à notre avis, qui doit l'emporter : intérêt des tiers, de l'entrepreneur et de l'économie de la Nation. En effet, si ces règles avaient évolué, c'était naturellement pour protéger le voisinage de ces

[544] Voir l'extrait de cette lettre in Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.9.

établissements industriels dangereux. Cette idée de protection ressort de façon évidente, comme on s'en souvient, du rapport du 26 frimaire an XIII précisant qu'« il est […] de première nécessité […], qu'on pose enfin des limites […] qui garantissent au propriétaire voisin, qu'il n'y a danger, ni pour sa santé, ni pour les produits de son sol »[545].

La protection des tiers, voisins des installations classées, n'est pas en tout cas absente dans l'explication du pouvoir du juge de se placer au jour de sa décision pour apprécier la légalité des règles de fond.

Cette idée peut se revendiquer des conclusions du commissaire du gouvernement Yeznikian : « il convient de rappeler que le juge administratif apprécie les moyens de procédure en vertu des textes applicables à la date de la décision attaquée, comme il le fait en excès de pouvoir, mais qu'en revanche, il apprécie les dispositions de fond dans leur rédaction applicable à la date de sa propre décision eu égard à ses pouvoirs de pleine juridiction. Cette subtilité peut surprendre mais elle a sa logique. Il me semble qu'ainsi la jurisprudence cherche à concilier deux impératifs: la sécurité juridique, d'une part, qui plaide en faveur de la cristallisation du droit, au plus tard, à la date de la décision; la protection de l'environnement, d'autre part, qui plaide en faveur d'une recherche de la norme la plus actuelle et, par conséquent, normalement, la plus favorable à une protection efficace»[546] des tiers, voisins des installations classées.

Dans le même sens, M. Bonnet fait observer que la logique du contentieux particulier des installations classées qui conduit le juge à faire quasiment office d'administrateur en statuant en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour où il se prononce « est conforme, semble-t-il, aux motifs qui avaient présidé au vote de la loi de 1976 : le but de cette législation est de préserver l'environnement »[547]. C'est ainsi que, ajoute-t-il, « lorsque les conditions d'une telle préservation sont remplies, le juge peut légitimement "autoriser" une telle installation à

---

[545] Magistry (L.) et Magistry (A.):op. cit., p.1 et s.
[546] Concl. Yeznikian sur C.A.A. Douai, 25 octobre 2001, Association Opale, RJE 2002, p. 650.
[547] Bonnet (A.) : Obs. sous T.A .Clermont-Ferrand, 30 janvier 1986, Lambert, AJDA 1986, p.523.

fonctionner, même si ces conditions n'ont été remplies qu'après l'ouverture d'une instance devant lui »[548].

Le juge du plein contentieux spécial est dans cette optique de protection, à partir du moment où « les textes nouveaux sont plus exigeant et plus sévères vis-à-vis des pollueurs, la nouvelle jurisprudence [selon laquelle le juge doit statuer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour où il se prononce] est effectivement favorable à l'environnement »[549], puisque « la police des installations classées doit tenir compte de l'évolution technologique tant en ce qui concerne les techniques de production que celles de dépollution »[550].

Mais les tiers voisins ne sont pas les seuls à être protéger par l'application par le juge des règles de fond au jour de sa décision juridictionnelle. Les exploitants se trouvent également protégés, mais pas pour les mêmes règles de fond.

β) La protection des demandeurs et exploitants

Le pouvoir du juge du plein contentieux spécial lui permettant d'appliquer les règles de fond en vigueur au jour où il se prononce peut aussi trouver une explication dans l'idée de protection des demandeurs et exploitants à travers les règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance.

En effet, si le préfet délivre une autorisation d'exploiter en violation des règles d'urbanisme qui est attaquée au contentieux par les tiers intéressés et qu'en cours d'instance la commune modifiait son document d'urbanisme, le juge du plein contentieux appliquera les règles d'urbanisme ainsi modifiées permettant l'implantation de l'installation classée.

Les demandeurs et exploitants sont aussi protégés par ce pouvoir.

---

[548] Idem.
[549] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.311.
[550] Carlier (E.) : Comm. sous C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, Compagnie des bases lubrifiantes, préc. p.10.

Toutefois, il faut faire remarquer que l'application rétroactive par le juge du plein contentieux spécial des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance au litige né sous l'empire de l'ancienne réglementation ne protège par toujours les demandeurs ou exploitants. En effet, dans municipalité plus soucieuse de l'environnement, cette application rétroactive des règles d'urbanismes modifiées en cours d'instance peut être défavorable à l'exploitant : l'installation classée qui était dans une zone industrielle au moment où le préfet a pris son arrêté peut devenir dans une zone naturelle protégée au moment où le juge du plein contentieux spécial statue suite à la modification du plan d'urbanisme. On peut illustrer ce qui vient d'être relevé par le biais de l'arrêt "Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement"[551] de la cour administrative d'appel de Lyon. En l'espèce, une société exploitant une installation classée, en l'occurrence une carrière, s'était vue refuser l'autorisation d'exploiter un autre gisement non loin du premier, motif pris de ce que l'exploitation de la carrière en cause aurait porté atteinte au paysage et au caractère touristique du site d'une part, et, d'autre part entraîné des risques de pollution de la nappe phréatique.

La décision de refus du préfet d'autoriser le projet litigieux n'étant pas de nature à satisfaire la société requérante, celle-ci devait saisir le tribunal administratif de Grenoble qui, par un jugement "Société Mermier" en date du 16 février 2000, devait juger que les motifs retenus par le préfet « pour opposer un refus à la demande de la société […] sont entachés d'erreur d'appréciation »[552] et qu'il y avait lieu d'annuler son arrêté de refus.

Cependant, appelée à trancher l'affaire en appel, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir rappelé que le juge est régulièrement saisi d'une demande dirigée contre une décision autorisant ou refusant d'autoriser l'ouverture d'une installation classée, fait application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date de son jugement ou arrêt au nombre desquelles figurent celles qui fixent les conditions d'utilisation des sols, devait annuler la décision des premiers juges. La

[551] C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, RJE 4/2001, p.706, note R. Schneider.
[552] T.A. Grenoble, 16 février 2000, Société Mermier, req. n°982042.

décision du juge d'appel était fondée sur le motif qu'avant que les premiers juges ne statuent au fond le règlement du plan d'occupation des sols de la commune a été modifié et que celui-ci n'autorisait plus l'ouverture de carrières. En effet, aux termes de son article ND2 « les occupations et utilisations du sol nécessitant une autorisation, et qui ne figurent pas à l'article ND1, sont interdites ». Dès lors, ces dispositions du plan d'occupation des sols faisaient obstacle à ce que l'autorisation litigieuse soit délivrée.

De fait, avant l'introduction de la requête de la société requérante, le plan d'occupation des sols de la commune n'était pas incompatible avec le projet litigieux, le terrain d'assiette de ce projet n'était pas encore protégé, d'ailleurs, ainsi que l'observait le commissaire du gouvernement Sogno dans ses conclusions sur le jugement du tribunal administratif de Grenoble déjà cité, la société requérante « exploitait jusqu'à une date récente un autre gisement de l'autre côté de la route »[553] séparant le site litigieux du premier gisement. C'est ainsi que, d'ailleurs, le tribunal administratif de Grenoble avait enjoint au préfet dans un délai de deux mois de délivrer l'autorisation sollicitée, assortie des prescriptions nécessaires au fonctionnement de l'installation classée. En effet, au regard des dangers et inconvénients pour l'environnement et du projet d'arrêté examinés par la commission départementale des carrières, rien ne s'opposait à la mise en activité du projet litigieux, dès lors que les prescriptions de fonctionnement définies par ce projet d'arrêté étaient en mesure de garantir les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Et dans cette hypothèse, il est de jurisprudence constante que « lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'une installation classée, l'autorité préfectorale est tenue, sous le contrôle du juge, de délivrer l'autorisation sollicitée si les dangers ou inconvénients que présente cette installation peuvent être prévenus par des prescriptions spécifiées par un arrêté d'autorisation »[554].

---

[553] Concl. sur T.A. Grenoble, 16 février 2000, Société Mermier, préc. Ces conclusions sont inédites, elles nous été transmises par le greffe du tribunal administratif de Grenoble.
[554] C.E., 10 mai 1989, Association sportive du Val d'Authie, req. n°70601 ; C.A.A. Nantes, 31 décembre 1991, Comité de défense de la basse vallée de l'Iton, p.1062.

La modification du plan d'occupation des sols en cours d'instance était faite dans le seul but de légaliser le refus préfectoral d'autorisation d'exploiter la carrière en cause, ainsi que le soulignait M. Scheneider : « le juge administratif doit prendre en compte les règles d'urbanisme au jour où il statue lorsqu'il est saisi de la légalité d'un arrêté intervenu en matière d'installation classée. C'est ainsi que le rejet d'une demande d'exploitation de carrière en 1998 s'est trouvé régularisé par la modification du plan d'occupation des sols de la commune postérieurement au rejet mais avant que la cour administrative d'appel n'ait statué »[555].

En effet, la modification du plan d'occupation des sols était motivée par le fait que le projet litigieux n'avait pas obtenu l'assentiment du préfet et de la commune.

Si de façon générale, la dérogation au principe d'après lequel la légalité de l'acte administratif attaqué doit être appréciée au regard de l'état du droit en vigueur au jour de son émission présente des effets positifs, il n'en va pas toujours ainsi dans tous les cas.

2) Les effets négatifs de la dérogation au principe

Dans certaines hypothèses, la dérogation au principe voulant que la légalité d'un acte administratif déféré à la censure du juge administratif soit appréciée en tenant compte du droit applicable le jour où l'autorité administrative a statué peut présenter des effets négatifs.

Cela peut s'observer à deux points de vue : au regard de la régression dans la protection de l'environnement (α) et dans la modification volontaire des règles d'urbanisme visant à corriger certaines illégalités des décisions critiquées devant le juge du plein contentieux spécial (β).

---

[555] Note sous C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, op. cit., p.706.

α) La régression dans la protection de l'environnement

De façon générale, on peut relever que le droit des installations classées est protecteur de l'environnement dans son contenu au fur et à mesure des réformes législatives.

Si cela est vrai, il convient, cependant, de faire remarquer qu'il y a des éléments qui régressent dans le contenu du droit des installations classées, tel que le changement des seuils de soumission de certaines activités industrielles à la législation des installations classées.

Cette régression dans la protection de l'environnement est renforcée par le fait que le juge du plein contentieux spécial applique le droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle.

Ainsi, comme le relève le professeur Prieur, « en est-il de la jurisprudence consécutive aux déclassements d'activités polluantes après 1976. Des entreprises soumises au régime des installations classées et faisant l'objet d'un recours [contentieux] auraient dû normalement voir leur autorisation annulée par le juge compte tenu du droit applicable à la date de l'autorisation ; une menuiserie qui était classée quand le préfet est intervenu ne l'est plus le jour où le Conseil d'Etat statue, il prononce alors le non-lieu à statuer (Cons. d'Et. 26 juill. 1978, Tissandier, Rec. Cons. d'Et., tables, p.841). Suite à la mise en demeure d'un préfet de cesser l'exploitation d'un dépôt de liquides inflammables qui fonctionnait irrégulièrement le jour de la décision du préfet, le Conseil d'Etat déclare caduque cette mise en demeure car le jour où il statue ladite activité n'est plus au nombre des activités classées (Cons. d'Et. 27 fév. 1981, Entrep. Maurice David, Rec. Cons. d'Et., p.114) »[556]. Et d'ajouter que « dans le secteur des porcheries les modifications des seuils de soumission de ces établissements à la législation des installations classées ont introduit, selon leur date d'entrée en vigueur, une succession de non-lieu à statuer. La rubrique 58 de la

[556] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.311.

nomenclature ayant été modifiée par le décret du 29 déc.1976 puis par le décret du 24 oct. 1978, des recours intentés contre des arrêtés d'autorisation d'exploiter des porcheries ont abouti à des non-lieux. Le nombre des porcs exigés pour que l'établissement soit soumis à autorisation ayant été modifié entre la date de l'autorisation et la date de l'arrêt (Cons. d'Et. 23 nov. 1979, Commune d'Orincles, inédit ; 14 déc. 1979, Teulade, inédit ; 30 janv. 1980, Duclos, inédit) »[557].

L'application par le juge du plein contentieux spécial des installations classées du droit en vigueur au jour où il se prononce est manifestement ici inconfortable pour les tiers intéressés qui pensaient que le juge allait appliquer le droit en vigueur au jour de l'introduction de leur recours contentieux qui les protégeraient plus des dangers ou inconvénients liés au fonctionnement de l'installation classée. C'est donc avec déception qu'ils constatent que la dernière actualité du droit les protègent moins, parce qu'il y a eu régression dans le contenu du droit des installations classées. C'est dans ce sens que le professeur Prieur a pu conclure que « voilà donc le juge complice d'une reconnaissance nouvelle du droit à polluer […] »[558]. En effet, « le pollueur, étranger aux subtilités juridiques […], [a] l'impression qu'il est à l'abri de toutes poursuites »[559].

La protection de l'environnement n'y gagne donc pas parfois au regard de l'application par le juge du droit le plus récent au jour où il statue.

Il en est de même quant à la modification des règles d'urbanisme en cours d'instance.

---

[557] Idem.
[558] Idem.
[559] Idem.

β) La modification volontaire en cours d'instance des règles d'urbanisme destinée à corriger des illégalités des décisions attaquées

L'application par le juge du plein contentieux spécial favorise très souvent la modification par la commune des règles d'urbanisme en cours d'instance soit de sa propre initiative, soit à la demande du préfet dans le cadre d'un projet d'intérêt général. Cette modification volontaire des règles d'urbanisme est souvent loin d'être au profit de la protection de l'environnement, comme le relève à juste titre le professeur Prieur : « un risque supplémentaire existe de voir les autorités locales modifier volontairement certaines règles juridiques après l'octroi d'une autorisation d'installation classée uniquement pour éviter les conséquences d'illégalités qui auraient été soulevées dans un recours. […] Il n'est pas sûr que ce soit toujours au profit de l'environnement»[560].

On peut illustrer ce qui vient d'être relevé avec l'arrêt "Auchier"[561] du Conseil d'Etat en raison de l'éclairage apporté par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, bien que cet arrêt soit pris sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917.

En l'espèce, une société avait bénéficié en 1961 d'un récépissé de déclaration d'un établissement industriel rangé dans la troisième classe et d'un permis de construire. L'usine de cette société et la villa du sieur Auchier étaient situées dans le secteur B de la zone d'habitation définie par le programme d'aménagement et, pour ce secteur, l'article 20 du règlement d'urbanisme approuvé en 1956 prévoyait entre autres : les constructions destinées à usage industriel, à l'exclusion de celles qui, par leur nature, leur importance et leur aspect seraient incompatibles avec la salubrité, la commodité, la sécurité ou la bonne tenue de la zone d'habitation et l'interdiction des établissements nouveaux appartenant à la première ou à la deuxième classe de la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

---

[560] Idem.
[561] C.E., 17 mars 1972, Auchier, Rec. p.231.

Estimant que la seule manière de régulariser la situation au regard des dispositions du règlement d'urbanisme de 1956 consistait à mettre fin à l'activité de la société, le sieur Auchier a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tenait de la loi de 1917 pour ordonner la fermeture de l'usine, puis il a déféré au tribunal administratif de Dijon la décision de refus prise par le préfet.

Par un jugement avant-dire droit, le tribunal avait ordonné une expertise consistant à rechercher si l'activité déclarée devait être rangée dans la deuxième ou la troisième classe. Mais, pendant que l'expertise se déroulait, le plan d'urbanisme de la commune a été modifié et un arrêté préfectoral avait approuvé le nouveau plan d'urbanisme directeur de la ville délimitant la zone industrielle qui incluait l'usine de la société en cause.

Faisant application de la réglementation en vigueur au jour de son jugement, comme il est de jurisprudence, le tribunal administratif de Dijon devait rejeter l'ensemble des demandes dont il était saisi.

Mécontent de cette décision juridictionnelle, le requérant devait saisir en appel le Conseil d'Etat qui a pu considérer que « si l'établissement litigieux était, ainsi qu'il ressort des pièces versées au dossier et, notamment, du rapport d'expertise, exploité en méconnaissance des dispositions du programme d'aménagement […], il résulte de l'instruction que, en vertu du nouveau plan d'urbanisme directeur de la ville approuvé par arrêté du préfet […] en date du 18 janvier 1967, ledit établissement se trouvait englobé dans une zone industrielle où les constructions à usage industriel ou commercial relevant de la 2e classe des établissements dangereux, insalubres ou incommodes étaient autorisées ; que le tribunal administratif statuant pour l'application de la législation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, était tenu d'apprécier le mérite de la demande dont il était saisi au regard des dispositions du plan d'urbanisme directeur approuvé le 18 janvier 1967, qui étaient en vigueur à la date à laquelle il a rendu son jugement ; qu'il suit de là que le tribunal administratif qui n'a pas entaché son jugement d'insuffisance de motifs en ne relevant pas que le préfet avait […] accueilli la demande d'autorisation d'un établissement de 2e classe présentée par la société pour l'atelier dont s'agit, a, à bon droit, estimé que

cet atelier était susceptible de fonctionner régulièrement comme établissement de 2e classe au regard des dispositions du plan d'urbanisme directeur approuvé le 18 janvier 1967 ; qu'enfin il est constant que les dispositions du plan approuvé le 18 janvier 1967 sont toujours en vigueur à la date de la présente décision ».

La correction de l'illégalité dont était entachée la décision préfectorale critiquée ne ressort pas de prime abord à la simple lecture de cette décision juridictionnelle, et il faut l'éclairage des conclusions du commissaire du gouvernement Vught pour en apercevoir.

On peut tout d'abord lire dans les conclusions du commissaire du gouvernement que « le préfet, après avoir reconnu dans une lettre du 12 novembre 1963 que les machines utilisées par la société devaient entraîner son classement dans la 2e classe, expliquait qu'une procédure de régularisation du classement de l'usine allait être engagée par ses soins. Comme le plan d'urbanisme alors en vigueur faisait obstacle à l'autorisation d'un établissement de 2e classe dans le secteur B de la zone d'habitation, les requérants estimaient que la régularisation énoncée ne pouvait consister qu'à adapter le plan aux conditions de fonctionnement de l'usine »[562] mise en cause.

De même, dans une note adressée le 2 décembre 1965 par le ministre de la construction au directeur départemental de la construction et repris dans une lettre adressée le même jour au maire, on peut lire que le ministre indiquait « qu'il avait "décidé que la zone industrielle portée au plan d'urbanisme en cours d'établissement serait étendue de manière à comprendre l'ensemble des installations de l'usine de la société […] »[563].

Enfin, « l'administration elle-même avait refusé en 1962 d'inclure les établissements litigieux dans la zone industrielle puis, comme en témoignent une lettre d'un membre du cabinet du ministre de la construction datée du 28 juin 1965 et la suggestion faite le 21 mais 1965 par la commission d'examen des plans d'urbanisme, elle avait envisagé d'inclure ces établissements dans une zone mixte réservée aux

[562] Ses conclusions sont inédites, elles nous ont été aimablement transmises par le service de la documentation du Conseil d'Etat.
[563] Mêmes conclusions.

habitations et aux industries relevant de la 3e classe ; son changement d'attitude entre juin et décembre 1965 ne peut donc s'expliquer que par le souci de permettre le maintien en activité d'une usine dont elle avait elle-même reconnu, à plusieurs reprises, qu'elle devait être rangée dans la 2e classe en raison des conditions de son fonctionnement »[564].

Une autre délibération en date du 10 juin 1966 indiquait que « le conseil municipal se montre particulièrement soucieux de faire en sorte que l'instruction du plan d'urbanisme soit poursuivie sans délai afin que la délimitation de la zone industrielle, telle qu'elle est prévue, apporte aux établissements menacés de fermeture par un recours devant le tribunal administratif de Dijon, la garantie qu'ils pourront poursuivre leur activité » et que tous les conseillers municipaux « souhaitent qu'ainsi les 170 ouvriers de l'usine […] ne soient plus menacés de chômage»[565].

En effet, le plan approuvé en 1956 comportait une zone industrielle de 30 hectares située au Nord et à l'Est de l'agglomération de part et d'autre de la voie ferrée.

Le plan approuvé en 1967 porte à 50 hectares la superficie de la zone industrielle, mais il en modifiait en même temps l'emplacement : l'ensemble de la zone industrielle est reporté à l'Est de la voie ferrée, avec une extension vers le Sud qui lui permet d'englober les établissements de la société ainsi que quelques petites exploitations implantées dans le même secteur.

Les requérants soutenaient tout d'abord que la décision d'étendre vers le Sud la zone industrielle a été prise par le ministre et imposée par lui au préfet avant même que le projet soit mis à l'enquête prévue par l'article 12 du décret du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, de telle sorte que cette enquête a perdu toute signification.

Ensuite, les requérants soutenaient qu'il y a eu détournement de pouvoir. Ils faisaient valoir qu'à l'occasion d'une révision du plan d'urbanisme, l'administration a

---

[564] Idem.
[565] Idem.

réalisé une modification de la zone industrielle dont le but déterminant a été la satisfaction d'intérêts particuliers.

Cette modification aurait eu exclusivement pour but de régulariser la situation des de la société en cause au regard de la législation de l'urbanisme et de la législation des établissements classés, de les faire échapper aux sanctions pénales qu'ils avaient encourues et de priver de tout effet les décisions que devait prendre le tribunal administratif.

Pour étayer ces affirmations, les requérants développaient d'abord un certain nombre de considérations d'ordre général : aucun motif économique sérieux ne justifiait que la zone industrielle fut portée de 30 à 50 hectares pour une ville de 5.000 habitants, alors surtout que la surface initiale de cette zone était restée à peu près inoccupée.

Quant à l'importance économique acquise par l'usine au plan local pendant cinq années de fonctionnement dans des conditions irrégulières, il serait inadmissible d'en tenir compte parce que ce serait céder au chantage exercé par une société qui a sciemment placé l'autorité compétente devant le fait accompli pour la contraindre à adapter le plan d'urbanisme à ses propres décisions.

Les requérants se référaient également à un certain nombre de documents.

Le 15 octobre 1962, le Conseil municipal sollicitait la révision du plan en délimitant la nouvelle zone industrielle en suivant exactement le pourtour de l'établissement industriel de la société.

Ainsi, la modification du programme d'aménagement avait exclusivement, du moins en ce qui concerne l'extension de la zone industrielle, pour but de régulariser une installation qui fonctionnait irrégulièrement. Comme l'observait le commissaire du gouvernement dans cette affaire : « il est incontestable que le souci de permettre à la société de poursuivre son exploitation a joué un grand rôle dans la décision d'étendre la zone industrielle et dans la délimitation même de cette extension. Les documents auxquels se réfèrent les requérants en témoignent »[566].

---

[566] Idem.

Dès lors, on peut affirmer qu'il y avait manifestement ici un détournement de pouvoir. La modification en cours d'instance du plan d'occupation des sols ne poursuivait qu'un seul but de corriger l'illégalité dont était entaché l'acte attaqué.

Nous venons de voir à travers cet exemple jurisprudentiel comment l'application par le juge du plein contentieux spécial du droit le plus récent peut parfois présenter des effets négatifs qui sont donc loin d'être favorables à la protection des tiers et de l'environnement.

Nous pouvons à présent examiner les difficultés liées à la distinction des règles de procédure des règles de fond.

SECTION II : LES DIFFICULTES A DISTINGUER LES REGLES DE PROCEDURE DES REGLES DE FOND

Il paraît simple et clair de dire que « le juge des installations classées distingue dans son contrôle les moyens de légalité interne, pour lesquels il applique le droit en vigueur au moment où il statue, et les moyens de légalité externe, pour lesquels il applique le droit en vigueur au jour de la décision [litigieuse] »[567] . Mais « en réalité ce partage n'est pas aussi net »[568].

Cela est d'autant plus vrai que l'on peut le constater avec l'arrêt " Société normande de nettoiement" du Conseil d'Etat.

En l'espèce, une autorisation d'exploiter une installation classée avait été délivrée sans que soit jointe à cette demande une justification du dépôt de la demande de permis de construire, comme l'impose l'article R.512-4 du code de l'environnement (ancien article 2 du décret du 21 septembre 1977) : « lorsque l'implantation d'une installation nécessite l'obtention d'un permis de construire, la demande d'autorisation doit être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire ». S'opposant au projet d'ouverture de cette installation, une association de protection de l'environnement

---

[567] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, préc., p.310.
[568] Idem.

devait demander au tribunal administratif l'annulation de cet arrêté autorisant l'exploitation d'une installation classée. Sa demande ayant été rejetée, elle devait saisir la cour administrative d'appel qui, finalement, lui a donné satisfaction en annulant l'autorisation litigieuse, motif pris de ce que « l'absence de justification d'une demande de permis de construire à l'appui de la demande d'autorisation au titre des installations classées constitue un vice substantiel de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté litigieux en tant qu'il concerne les installations dont l'édification est soumise à permis de construire »[569], bien que la société requérante se soit prévalue devant le juge d'appel de ce qu'elle avait produit une nouvelle demande de permis de construire postérieurement à l'autorisation d'exploiter délivrée.

La question qui se posait était de savoir si l'absence de justification du dépôt de la demande de permis de construire devait être considérée comme une règle de procédure, auquel cas le juge devait se placer à la date où l'autorisation d'exploiter a été délivrée pour apprécier sa légalité ou si, au contraire, cette absence de justification du dépôt de la demande du permis de construire devait être considérée comme une règle de fond, auquel cas la cour administrative d'appel devait statuer en tenant compte de la nouvelle demande de permis de construire formée postérieurement, à partir du moment où le juge administratif a « ouvert la faculté de régulariser jusqu'à l'intervention de la décision du préfet, il est logique que celle-ci se prolonge jusqu'à l'intervention du juge des installations classées qui dispose, s'agissant du bien-fondé de la décision, des mêmes pouvoirs que l'administration »[570].

Appelé à trancher cette question, le Conseil d'Etat a pu considérer que « si la société […] avait initialement justifié du dépôt d'une demande de permis de construire à l'appui de sa demande d'autorisation, cette demande, classée sans suite en raison de son caractère incomplet, n'existait plus à la date de la décision attaquée ; qu'elle [la cour administrative d'appel] a pu ainsi, sans entacher son arrêt d'erreur de droit, en déduire que les dispositions de l'article 2 du décret du 21 septembre 1977 avaient été

---

[569] C.E., 31 mars 2008, Société normande de nettoiement, BDEI 2008, p.39, concl. Guyomar.
[570] Idem, p.41.

en l'espèce méconnues ; que si la société […] s'est prévalue, devant la cour, de ce qu'une nouvelle demande de permis de construire avait été déposée postérieurement à la décision attaquée, une telle circonstance était sans incidence sur le sort du litige dès lors que la justification de la demande de permis de construire ne peut être appréciée, au plus tard, qu'à la date à laquelle l'autorité administrative se prononce sur la demande d'autorisation de l'installation »[571].

Pour le Conseil d'Etat, l'absence de justification du dépôt d'une demande de permis de construire accompagnant une demande d'autorisation d'exploiter au titre de la police des installations classées constitue non pas un vice qui touche une règle de fond, mais plutôt un vice qui affecte une règle de procédure, et l'irrégularité affectant une telle règle doit être, par voie de conséquence, appréciée au moment où l'autorisation d'exploiter a été délivrée, comme il est de jurisprudence constante.

Telle n'était pas, cependant, la position du commissaire du gouvernement Guyomar dans cette affaire. Il fait observer que « la justification du dépôt d'une demande de permis de construire est une condition de fond et non une règle de procédure, [et qu']il appartenait aux juges d'appel de tenir compte de la pièce produite devant eux »[572], dès lors que « dans ce contentieux, le juge, auquel il incombe de substituer son appréciation à celle de l'administration s'agissant des décisions à prendre et des prescriptions dont elles peuvent être assorties, doit alors statuer en fonction des éléments de la cause au moment où il se prononce »[573].

La position soutenue par le commissaire du gouvernement Guyomar peut être confortée par la jurisprudence relative au contentieux du permis de construire qui considère, par exemple, la justification du dépôt d'une demande de permis de démolir comme une règle de fond, comme il ressort de l'arrêt "Mlle Richert" : « Mlle Z. qui avait soulevé des moyens de légalité interne à l'appui de sa demande […] est recevable, pour la première fois en appel, devant le Conseil d'Etat, à invoquer le

---

[571] C.E., 31 mars 2008, Société normande de nettoiement, préc. ; dans le même sens C.A.A. Marseille, 8 novembre 2001, Société Mines d'or de Salsigne, BDEI 2002, p.23.
[572] Concl. Guyomar sur C.E., 31 mars 2008, Société normande de nettoiement, préc., p.41.
[573] Idem.

moyen tiré de ce que la demande de permis de construire à laquelle il a été fait droit par l'arrêté attaqué […] ne satisfait pas aux prescriptions ci-dessus rappelées du code de l'urbanisme[574]; qu'il est constant que la demande de permis de construire dans laquelle il était mentionné que la réalisation du projet nécessitait la démolition […] n'était pas accompagnée de la justification du dépôt d'une demande de permis de démolir »[575].

L'autorité administrative qui a décidé, selon le commissaire du gouvernement Glaser, « sur la base d'un dossier de permis de construire incomplet, elle ne méconnaît pas une règle de procédure qui s'impose à elle mais une règle de fond »[576].

Le caractère complet ou incomplet du dossier de demande de permis de construire est considéré comme un élément de légalité interne de la décision en contentieux du permis de construire, alors qu'il est pris dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées comme une règle de procédure.

La distinction entre les règles de procédure et les règles de fond n'est pas, au final, évidente à faire, parce que certaines règles qui sont considérées dans un contentieux comme étant des règles de procédure sont, au contraire, qualifiées de règles de fond dans un autre. Et c'est cette difficulté à distinguer les règles de procédure des règles de fond qui a amené la doctrine, commentant la décision de la Haute juridiction administrative, à faire observer qu' « au moment où de nombreux auteurs s'interrogent sur l'avenir du recours pour excès de pouvoir (V. R. Chapus, Droit du contentieux administratif : Montchrestien, coll. Domat Droit public, n°268), cette décision tend à estomper les pouvoirs du juge de plein contentieux qui ne pourrait plus, si cette décision était suivie, se placer au jour où il statue pour apprécier le

---

[574] En l'occurrence l'article R. 421-3-4 du code de l'urbanisme aux termes duquel « lorsque les travaux projetés nécessitent la démolition de bâtiments soumis au régime du permis de démolir prévu par l'article L. 430-1, la demande du permis de construire doit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande de permis de démolir ».

[575] C.E., 9 décembre 1992, Mlle Richert, Rec.CE, Tab., p.1259.

[576] Concl. sur C.E., 21 juillet 2006, Antolini, req. n°27808 ; C.E., 21 juillet 2006, M. et Mme Marincovic, req. n° 278085.

respect des règles de fond par l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une ICPE [installation classée pour la protection de l'environnement] »[577].

Cette difficulté à distinguer les règles de procédure des règles de fond n'est pas propre au plein contentieux spécial des installations classées. On relève, par ailleurs, la même difficulté dans le contentieux de l'urbanisme où les vices de procédure et les règles de fond ne sont pas évidents à distinguer. M. Hocreitère fait, d'ailleurs, observer qu'« il est parfois difficile de faire la part des choses entre légalité externe, et notamment les vices de forme, et la légalité interne. La forme est souvent attachée au fond et réciproquement. Cette difficulté se trouve en particulier s'agissant du vice lié à l'absence du rapport de présentation : un tel vice doit-il être considéré comme une illégalité externe ou interne »[578].

Ainsi, il a été jugé dans un premier temps que l'insuffisance du rapport de présentation du plan d'occupation des sols constituait un vice affectant la légalité externe : « sur la légalité externe des classements attaqués, considérant qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que le plan d'occupation des sols […] aurait été élaboré en méconnaissance des dispositions des articles L. 123-3 et R. 123-3 du code de l'urbanisme relatives à l'association de l'Etat et des personnes publiques autres que l'Etat à l'élaboration des plans d'occupation des sols ; que le moyen tiré de ce que le rapport de présentation du plan d'occupation des sols comporterait des insuffisances et des erreurs n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé »[579].

---

[577] Richard (B.) et Vuagnoux (J.) : Note sous C.E., 31 mars 2008, Société Normande de nettoiement, op. cit., p. 29.
[578] Hocreitère (P.) : Le plan local d'urbanisme, Paris, Berger-Levrault, 2004, p.640.
[579] C.E., 7 avril 1993, Mme Coudrier-Priou, req. n°110957 ; dans le même sens C.E., 14 octobre 1992, Association Lindenkuppel, Rec.CE. Tab., pp. 1031, 1131 et 1378 ; C.E., 2 octobre 1991, M. Lalys, req. n°97559 ; C.E., 7 décembre 1990, Commune d'Ampus, req. n°110508 ; C.E., 28 juin 1989, Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, req. n°75704 ; C.E., 11 mai 1984, M. Evrard, Rec.CE, p.180 ; C.E., 4 juillet 1980, SA BTP Terrade, req. n°12096.

Cependant, par un arrêt "SCI du domaine de Maurevert et autres"[580], le Conseil d'Etat devait estimer que l'insuffisance du rapport de présentation du plan d'occupation des sols relevait de la légalité interne.

Par ailleurs, dans son arrêt "Société coopérative maritime de Bidassoa"[581], la Haute juridiction administrative avait adopté une solution contraire en considérant l'insuffisance du rapport de présentation comme un vice de procédure au sens des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

Mais contrairement au plein contentieux spécial des installations classées, ces changements de position du juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme peuvent s'expliquer à travers l'article L.600-1 du code de l'urbanisme qui indique que « l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté. Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne : - soit l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs dans les conditions prévues à l'article L. 122-1-2 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;- soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ;- soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques ».

Après l'intervention de ces dispositions, l'insuffisance ou la suffisance du rapport de présentation du plan d'occupation des sols est considérée comme une règle

---

[580] C.E., 26 novembre 1993, SCI du domaine de Maurevert et autres, Rec.CE. Tab., p.1080 ; RDI 1994, p.34.
[581] C.E., 5 mai 1995, Société coopérative maritime de Bidassoa, Rec.CE, p.193 ; BJDU 3/1995, p.250, concl. Lasvignes ; dans le même sens C.E., 12 juin 1995, Association intercommunale contre un projet de carrière, BJDU 4/1995, p.281, concl. Bonichot ; C.A.A. Nancy, 4 février 1999, M. et Mme Gillot, req. n°95NC00568.

de forme au sens de l'alinéa 1 de ces dispositions[582], parce que dans l'hypothèse d'une insuffisance du rapport, celle-ci viole les règles d'enquête publique, ce que l'on avait mis dans le dossier ne répondait pas aux critères requis. En revanche, si l'on prend le rapport de présentation au regard du fond même du document comme étant absent, cette absence est considérée comme une règle de fond. Dès lors, cette « absence de rapport de présentation peut être invoquée à tout moment nonobstant les dispositions de l'article L.600-1 du code de l'urbanisme »[583] parce que c'est une règle de fond visée par l'alinéa 3 de cet article.

Il en est de même en matière d'études d'impact. Le Conseil d'Etat a considéré dans un premier temps que les moyens relatifs aux insuffisances d'études d'impact[584] et ceux par lesquels était relevée leur absence[585] étaient des moyens de légalité externe. Cependant, par un arrêt " Association des cinq cantons de la Barre et association Pays Basques Ecologie", le Conseil d'Etat a adopté une solution inverse : « il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les associations requérantes invoquaient […] l'illégalité du plan d'aménagement de zone de la zone d'aménagement concerté […] à raison de l'irrégularité de la décision de création de cette zone, intervenue sans qu'ait été réalisée l'étude d'impact prescrite par l'article R. 311-3 du code de l'urbanisme ; que le moyen d'exception ainsi soulevé repose non pas sur une illégalité pour vice de forme ou de procédure du plan d'aménagement de zone, mais sur l'illégalité de fond dont se trouve entaché ce plan; que, dès lors, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit en opposant les

---

[582] C.E., 5 mai 1995, Société coopérative maritime de Bidassoa, Rec.CE, p.193 ; BJDU 3/1995, p.250, concl. Lasvignes.
[583] Concl. Savoie sur C.E., 10 juin 1998, Commune de Balma et C.E., 10 juin 1998, Société anonyme Leroy-Merlin, BJDU 4/1998, p.244.
[584] C.E., 25 mars 1996, Commune de Colonne, req. n°156927 ; C.E., 28 juin 1996, Commune de Saint-Martin-Bellevue, req. n°186921 ; C.E., 24 octobre 1997, Commune de Bessay-sur-Allier, req. n°175219.
[585] C.E., 7 octobre 1998, Association Avignon-transparence, req. n°178967 ; C.E., 14 avril 1999, Comité de sauvegarde de la vallée de Chambouchard, req. n°193363 ; C.A.A. Nancy, 3 février 2000, M. Viellard, req. n°96NC01340.

dispositions précitées de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme à l'exception d'illégalité du plan d'aménagement de zone soulevée devant elle »[586].

On a donc parfois des dispositifs dont on n'est pas certain que ce soient des règles de procédure ou des règles de fond. Le même élément selon l'angle par lequel on le prend peut devenir une règle de procédure ou une règle de fond.

La distinction entre les règles de procédure et les règles de fond en plein contentieux spécial des installations classées est, dès lors, très délicate à opérer, faute de critère pertinent.

[586] C.E., 2 février 2004, Association des cinq cantons de la Barre et association Pays Basques Ecologie, req. n°215763.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'analyse a révélé tout d'abord qu'à travers ses pouvoirs, le juge du plein contentieux arrive à protéger aussi bien les demandeurs ou exploitants que les tiers intéressés, et, partant, comment le droit processuel s'adapte aux intérêts opposés des tiers intéressés et des exploitants. L'application par le juge du plein contentieux spécial du droit en vigueur au jour où il se prononce, au-delà de ses effets négatifs, répond aux intérêts des uns et des autres. Les tiers intéressés tirent le bénéfice de cette application du droit le plus récent au regard des règles de fond qui les protègent au détriment des exploitants. Les demandeurs et exploitants sont avantagés au regard de l'application immédiate des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance permettant l'implantation et le fonctionnement de leur installation, et cela pas toujours au profit de l'environnement. Le bénéfice que les uns et les autres peuvent tirer de l'application par le juge du droit modifié en cours d'instance n'est donc pas uniforme.

Ensuite, l'absence de critère pertinent permettant la distinction entre les règles de procédure et les règles de fond n'est pas satisfaisante pour les requérants. De fait, croyant, par exemple, avoir soulevé des moyens de légalité externe, ils ne pourront plus à l'expiration du délai de recours contentieux soulever d'autres moyens se rattachant à ceux précédemment invoqués lors de l'introduction du recours, si le juge considérait ces moyens invoqués pendant le délai de recours contentieux comme des moyens de légalité interne. Cette situation oblige donc les requérants à bien faire la distinction entre les règles de procédure et les règles de fond lors de l'introduction de leur recours, ce qui n'est pas chose facile, puisque le juge lui-même ne donne pas de critère pertinent de distinction.

Les pouvoirs du juge du plein contentieux spécial ne se limitent pas à l'appréciation de la légalité dans le temps des décisions attaquées, il dispose d'autres pouvoirs l'instituant en véritable administrateur, bien que juge.

CHAPITRE II : LES POUVOIRS INSTITUANT LE JUGE EN VERITABLE ADMINISTRATEUR

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat, le juge du plein contentieux spécial, « lorsqu'il statue en vertu de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article premier de ladite loi ; qu'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 desdites conditions »[587]. Autrement dit, le juge administratif « se trouve investi, lorsqu'il statue en matière d'installations classées, des pouvoirs qui sont ceux du préfet»[588].

Le plein contentieux spécial des installations classées institue donc le juge administratif en véritable administrateur[589], bien que juge.

Ce pouvoir d'administrateur renvoie, dès lors, à deux éléments fondamentaux à savoir : à partir de quand et pourquoi le juge s'est-il institué administrateur (Section I). Ensuite, à partir du moment où il s'institue en administrateur, doit-on considérer qu'il est limité ou qu'il a plus de pouvoirs que l'autorité administrative à laquelle il se substitue (Section II)?

---

[587] C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc.

[588] T.A. Clermont-Ferrand, 24 juillet 1986, Delanery, cité par Frédéric Ferrand, Contentieux des installations classées, Jusris-Classeur, Environnement, fasc. 1040, 1999, p. 19.

[589]Boivin (J.-P.) : Les installations classées op. cit., p.443 ; Deharbe (D.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.453 ; Gillig (D.) : Note sous C.A.A. Bordeaux, 14 novembre 2006, Société Toupnot, Environnement n°2, 2007, p.28 et note sous C.A.A. Nancy, 9 janvier 2006, Duval, Environnement 2006, p.25; Memlouk (M.) : L'état du droit dans le domaine des installations classées, AJDA 2001, n° spécial, p.46 ; Huglo (C.) : Le juge, la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement, Thèse, Paris II, 1994, p.337 ; Romi (R.) : Droit et administration de l'environnement, Paris, Montchrestien, 2007, 6e éd., p.474 ; Van Lang (A.) : Droit de l'environnement, Paris, PUF, 2002, p.416 ; Fromageau (J.) et Guttinger (Ph.) : Droit de l'environnement, Paris, Eyrolles, 1993, p.147.

SECTION I : L'ORIGINE ET LES JUSTIFICATIONS DU POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE

De façon générale, lorsque le législateur organise un contentieux spécial, il définit de manière claire les pouvoirs du juge à qui il confie la connaissance de ce contentieux.

Il en est ainsi du contentieux de la tarification sanitaire et sociale : l'article 35 du décret du 11 avril 1990 relatif au contentieux de la tarification sanitaire et sociale et au Conseil supérieur de l'aide sociale dispose que « lorsqu'elle annule la décision ou le jugement contesté, la commission[590] fixe elle-même le montant de la dotation globale, du forfait de soins, du prix de journée ou autre élément de tarification qui était en litige, ou renvoie à l'auteur de la décision annulée le soin d'en fixer le montant sur les bases qu'elle indique».

De la même façon, dans le contentieux précontractuel, M. Baldous relève que « le législateur par les lois du 4 janvier 1992 (Loi n° 92-10 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et travaux, J.O.R.F., 7 janvier 1992, p.328) et des 29 janvier 1993 (Loi n° 93-122 relative à la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O.R.F., 30 janvier 1993, p.1588) et 29 décembre 1993 (Loi n° 93-1496 du 29 décembre 1993, J.O.R.F., 1er janvier 1994, p.10), a organisé dans le détail l'ensemble des pouvoirs du juge en la matière […]: se prononçant en la forme des référés, le juge précontractuel possède en effet des pouvoirs d'annulation, de réformation, de suspension, d'injonction et d'astreinte»[591].

Dans ces deux exemples, la loi autorise au juge administratif à substituer les décisions administratives qui lui sont déférées par ses propres décisions.

---

[590] La commission est considérée comme une juridiction administrative spécialisée.
[591] Baldous (B.) : Les pouvoirs du juge de pleine juridiction, Thèse, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p.86.

Cependant, il en va différemment en ce qui concerne le plein contentieux spécial des installations classées où le décret de 1810 est resté silencieux sur les pouvoirs du juge.

C'est ainsi que M. Melleray n'a pas manqué de faire remarquer que ce contentieux « est depuis longtemps un objet d'étonnement pour la doctrine »[592].

De fait, l'article 4 de ce décret, après avoir indiqué les formalités administratives nécessaires à la délivrance des autorisations relatives aux manufactures et ateliers rangés dans la première classe, disposait que « s'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donnera son avis, sauf la décision[593] du Conseil d'Etat ». Et d'ajouter dans son article 5 que « s'il n'y pas d'opposition, la permission sera accordée, s'il y a lieu, sur l'avis du préfet et le rapport de notre ministre de l'intérieur ».

Quant aux manufactures et ateliers placés dans la deuxième classe, l'article 7 du même décret disposait, après avoir rappelé les formalités administratives à suivre avant la délivrance de l'autorisation d'exploiter, que « celui-ci [le préfet] statuera, sauf le recours à notre Conseil d'Etat par toutes parties intéressées. S'il y a opposition, il y sera statué par le Conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'Etat ».

Enfin, concernant les manufactures et ateliers compris dans la troisième classe, l'article 8 indiquait, après l'accomplissement des formalités administratives, que « s'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires, sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture ».

Toutes les dispositions de ces articles révèlent un vide juridique sur les pouvoirs du juge statuant au contentieux.

---

[592] Melleray (F.) : Chr. De contentieux administratif n°IV, comm. sur C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, LPA 2005, n°56, p.10.

[593] Par décision du Conseil d'Etat, il fallait entendre par là le projet de décret ou d'ordonnance que le Conseil d'Etat soumettait par le biais du ministre en charge des manufactures et ateliers insalubres, dangereux ou incommodes à l'approbation du Roi pour les autorisations d'exploiter concernant l'ouverture des manufactures et ateliers placés dans la première classe.

Comment expliquer alors ce pouvoir d'administrateur que le juge s'est octroyé de lui-même?

Il convient pour cela de se replacer tout d'abord dans le contexte historique dans lequel il est né (§1) avant de cherche la date probable à laquelle le juge s'est reconnu pour la première fois le pouvoir d'administrateur (§2) et les raisons pouvant le justifier (§3).

§.1.Un pouvoir né dans un contexte historique particulier

Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial est né de l'application du décret du 15 octobre 1810 dans un contexte historique très particulier, celui de la justice retenue où le contentieux administratif était tranché par le chef de l'Etat lui-même en son Conseil, comme l'écrivait, d'ailleurs, Laferrière : « les rois de France se sont réservé de tout temps le droit d'exercer directement leur juridiction sur des affaires qui, par leur nature ou par la qualité des parties, semblaient se placer en dehors des litiges ordinaires »[594].

Le Conseil d'Etat ne tranchait donc pas les questions contentieuses de façon souveraine. Dans ce système, la Haute juridiction administrative se bornait à préparer et à proposer les décisions, par l'intermédiaire du ministre, à l'empereur, chef de l'administration générale, qui arrêtait la décision définitive. La juridiction administrative était beaucoup plus considérée comme un organe consultatif qu'un organe juridictionnel en dépit du fait que la loi du 28 pluviôse an VIII avait mis fin au système de l'administrateur-juge, sauf la juridiction de droit commun[595] en premier ressort des ministres, en proclamant la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle. C'est ce que relève le professeur Chapus : « la justice administrative n'est pas pour autant dissociée de l'administration. Mais, au lieu d'être exercée par

---

[594] Laferrière (E.) : op.cit., t.1, p.119.
[595] Sauf à l'égard des affaires qui étaient expressément confiées par la loi soit au Conseil d'Etat, soit aux conseils de préfecture.

l'administration active, elle le sera par "l'administration consultative", à qui il appartiendra, non seulement de conseiller les administrateurs actifs, mais aussi de statuer sur les réclamations provoquées par leur comportement »[596].

Dès lors, il n'était pas étonnant de remarquer la présence à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat non seulement « tous les membres du service ordinaire, mais encore les ministres, les conseillers d'Etat en service extraordinaire, et même les membres du Conseil qui avaient concouru soit dans les comités, soit dans les ministères, à la préparation des décisions attaquées »[597], à tel point que ce mode de délibération des affaires contentieuses « avait souvent pour conséquence de faire annihiler l'avis des rapporteurs et celui du comité du contentieux par une majorité où dominaient les représentants directs de l'administration »[598].

Dans le même ordre d'idées, on peut lire sous la plume de Cormenin que « la réunion des comités de l'intérieur, des finances, de la marine, de la guerre et de la législation en assemblée générale, pour juger les affaires préparées par le comité du contentieux, n'offre pas aux citoyens assez de garanties de la bonté des jugements »[599]. Et de se demander: « est-il régulier que les ministres aient séance et voix délibérative dans le Conseil où le citoyen vient attaquer leurs décisions qui blessent ses droits ? Et lorsque vous fermez à ce citoyen obscur les portes du tribunal, que ne doit-il pas craindre de la présence d'un ministre défendant sa propre cause dans une assemblée de juges amovibles ? Si le ministre est présent, il se défend et se juge lui-même ; s'il est absent, il est défendu, il est jugé par les membres de son comité, qui sont placés dans son étroite dépendance, qui obéissent presque toujours à ses impulsions, qui ont eux-mêmes préparé la décision attaquée […]. C'est en vain que chaque ministre, chaque membre du Conseil sera probe, éclairé, juste ; ces qualités de l'homme ne corrigent point les vices de l'institution ; elles n'offrent d'ailleurs aux citoyens que des garanties

---

[596] Idem.
[597] Laferrière (E.) : op. cit., t.1, p.196.
[598] Idem.
[599] Cormenin : Du Conseil d'Etat envisagé comme Conseil et juridiction, 1818, voir chap. III, intitulé : « Que les affaires contentieuses sont incomplètement délibérées dans l'assemblée générale du Conseil d'Etat », cité par Laferrière, op. cit., t.1, pp. 196-197.

morales ; or ils veulent, pour être pleinement rassurés, trouver leurs garanties dans l'institution elle-même »[600].

Quant au conseil de préfecture, sa situation n'était guère plus brillante pendant cette période. Certes, il a été séparé de l'administration par le truchement de la loi du 28 pluviôse an VIII qui lui avait conféré les attributions contentieuses autrefois dévolues au directoire du département. Cependant, la justice déléguée ainsi reçue n'était qu'apparente, car la réalité était tout autre, c'est le système de la justice retenue qui dominait. En effet, comme l'observaient MM. Gabolde et Piernet, « elle [la justice déléguée] ne constituait pas en réalité une exception au principe de la justice retenue. Aucoc notait que les décisions de toutes les juridictions administratives (c'est-à-dire celles des administrateurs-juges et des conseils de préfecture) émanaient d'un pouvoir propre qui était en quelque sorte délégué, alors que les décisions du Conseil d'Etat étaient censées émaner du chef de l'Etat. La justice administrative qui était déléguée au premier ressort était "retenue" lorsqu'il y avait appel. "Une justice déléguée", ajoutait Berthélemy (Droit administratif, p.917), subordonnée par l'appel à l'autorité exécutive (le chef de l'Etat en son Conseil), ne constitue donc pas une brèche au système de la justice retenue, c'est seulement un mode de fonctionnement de ce régime" »[601]. Et d'ajouter que « dans ces conditions, la véritable définition des pouvoirs du conseil de préfecture, avant les réformes du IIe empire, paraît avoir été donnée par Serrigny: " un corps constitué par la loi qui exerce un pouvoir à lui confié par le chef de l'Etat en statuant sur le contentieux de l'administration et qui rend des arrêtés assimilés à des jugements". Ainsi le conseil de préfecture, jouait un rôle juridictionnel sans toutefois être investi des attributs caractéristiques d'un véritable tribunal administratif. Ses pouvoirs juridictionnels étaient considérés comme secondaires, en raison de la forte influence exercée sur eux par le caractère

---

[600] Idem.
[601] Gabolde (Ch.) et Piernet (C.) : Pluviôse an VIII, Les débuts du conseil de préfecture, Rev. ad. 1950, p.142-143.

administratif acquis au début du XIXe siècle, par l'institution tout entière (Serrigny, Traité de la compétence administrative, t. 1, p.147)»[602].

Il faut ajouter que dans ce système le conseil de préfecture était présidé par le préfet avec voix prépondérante en cas de partage de voix lors des délibérations en ce qui concerne les affaires contentieuses.

Les fonctions juridictionnelle et administrative n'étaient pas distinctes à l'époque de la justice retenue.

C'est dans ce contexte historique très particulier où le juge du plein contentieux spécial n'était qu'un donneur d'avis, que le pouvoir d'administrateur du juge administratif trouve son origine.

Mais à partir de quand exactement ?

§.2. La date probable à laquelle le juge s'est octroyé le pouvoir d'administrateur

Il est vraiment malaisé d'apporter une réponse tranchée, qui soit à l'abri de toute remise en cause, quant à la datation de l'arrêt fondateur du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

Toutefois, certains auteurs ont eu à citer pour tenter de situer la date à laquelle le juge du plein contentieux spécial s'est reconnu compétent pour fait acte d'administrateur dans le cadre juridictionnel, sans que soit véritablement indiqué l'arrêt fondateur de ce pouvoir.

Ainsi, MM. Auby et Drago[603] citent un arrêt "Ronsier" du Conseil d'Etat daté du 16 avril 1901[604].

Le professeur Billet, quant à lui, relève que « l'origine de cette compétence du juge administratif se perd dans l'histoire du contentieux, héritage de l'époque où le ministre-juge se comportait naturellement en administrateur qu'il était, sans que la loi

---

[602] Idem.
[603] Auby (J. B.) et Drago (R.) : Traité des recours en matière administrative, Paris, Litec, 1992, p.659.
[604] C.E., 16 avril 1901, Ronsier, Rec.CE, p. 388.

du 24 mai 1872 attribuant le pouvoir de justice déléguée au Conseil d'Etat et le parachèvement de son autonomie par l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889 n'aient remis en cause cette compétence transférée au profit de ce dernier. Le Conseil d'Etat n'attend d'ailleurs pas pour mettre en œuvre cette compétence, puisqu'il autorise, dès 1873, le fonctionnement d'une fabrique d'engrais (CE, 7 fév. 1873, Bourgeois : Rec. CE, p.124) »[605] .

Enfin, M. Baldous[606] indique des arrêts bien antérieurs à ceux précédemment cités.

Ainsi, on peut lire dans un arrêt "Taboultier"[607] de 1819 du Conseil d'Etat que l'auteur cite que « l'arrêté du préfet de police est annulé […]; il est permis au sieur T. d'établir un chantier de bois à brûler »[608].

Cependant, l'examen de la jurisprudence publiée a révélé que l'on pouvait déjà lire, dès 1812, dans un arrêt "Herbinier" du Conseil d'Etat que « […] l'arrêté du conseil de préfecture […], est annulé. […] Le sieur H. est autorisé à cuire du plâtre dans le four à lui appartenant »[609].

Peut-on alors affirmer que c'est l'arrêt fondateur du pouvoir d'administrateur du juge dans ce contentieux ? Certes, cet arrêt est nettement antérieur à tous les arrêts cités jusque-là par la doctrine, mais nous ne saurions nous permettre, au risque d'être contredit par d'autres recherches[610], d'affirmer que c'est l'arrêt fondateur du pouvoir d'administrateur du juge du le plein contentieux spécial.

La seule certitude, c'est que dès 1812 le Conseil d'Etat s'était déjà reconnu le pouvoir d'autoriser l'exploitation des manufactures et ateliers insalubres, bien que n'ayant reçu par le décret de 1810 aucune compétence en la matière. En effet, lors de la présentation du projet de décret du 15 octobre 1810, le ministre de l'intérieur

---

[605] Billet (Ph.) : Note sous T.A. Limoges, 13 mars 2003, EARL des Trois Etangs, JCP A n°42 2003, comm. n°1915.
[606] Baldous (B.): op. cit., p. 43.
[607] C.E., 12 mai 1819, Taboultier, Rec.CE, p. 125.
[608] Baldous (B): op. cit., p. 43.
[609] C.E., 18 février 1812, Herbinier, cité par Macarel (L. A.) : op. cit., p.84 et s ; Voir aussi S. 1812-1814. II., p.40, dans le même sens C.E., 7 février 1813, Langlet, S. 1812-1814. II., p. 519 ; C.E., 15 mai 1815, Samson, S. 1815-1818. II., p. 44 ; C.E., 3 juin 1818, Gay, S. 1815-1818. II., p.390.
[610] Car toute la jurisprudence des premières années d'application du décret de 1810 n'a jamais été publiée.

relevait, dans des termes dépourvus de toute ambigüité, à propos de l'autorité administrative compétente pour autoriser la création des manufactures et ateliers rangés dans la première classe, que « dans ce projet, le ministre de l'intérieur peut seul délivrer les permissions nécessaires pour la formation des établissements compris dans la première classe»[611]. Ce qui revenait à dire que c'était une compétence exclusive de l'administration et non partagée avec le juge.

Dans le même sens, à propos des établissements industriels compris dans la deuxième classe, le même ministre, faisait observer à Napoléon 1er , en Conseil d'Etat, pour contester la légalité d'un arrêté du conseil de préfecture qui avait délivré, malgré le refus préfectoral, une autorisation d'exploiter, que « […] le conseil de préfecture n'avait à connaître que de l'opposition […]; la réclamation du sieur H. devait être portée par lui devant V. M., en Conseil d'Etat. Au lieu de s'occuper que de l'opposition et de se borner à déclarer qu'elle était ou pas fondée, de renvoyer le sieur H. à se pourvoir devant qui de droit, le conseil de préfecture a annulé implicitement l'arrêté du préfet, et a prescrit une disposition qu'il n'appartenait qu'à l'administration d'ordonner. Je pense que, sous ces deux rapports, l'arrêté du conseil de préfecture est irrégulier, et j'ai l'honneur de proposer à V. M. de l'annuler»[612].

Le Conseil d'Etat devait juger, à la suite des observations du ministre, que « l'établissement dont il s'agit, est compris dans la deuxième classe des manufactures et ateliers répondant une odeur insalubre ou incommode, lesquels ne peuvent, aux termes des décret et ordonnance du 15 octobre 1810 et 14 janvier 1815, être formés qu'avec l'autorisation du préfet, sauf recours à notre Conseil d'Etat ; que le préfet du département […] avait refusé l'autorisation demandée ; qu'ainsi le conseil de préfecture […], par son arrêté du 15 mai 1820, a excédé ses pouvoirs, en statuant sur ce refus »[613]. L'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté du conseil de préfecture autorisant l'exploitation d'une manufacture rangée dans la deuxième classe s'expliquait par le fait que le conseil de préfecture n'avait pas de compétence

[611] Voir Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.16.
[612]Rapport du ministre de l'intérieur au roi du 26 mai 1821, cité par Macarel (L. A.) : op. cit., pp.151-152.
[613] C.E., 14 novembre 1821, Herman, cité par Macarel (L. A.): op. cit., pp.151-152.

juridictionnelle en premier ressort pour connaître des recours contentieux formés contre les actes concernant ce genre d'établissements industriels.

Cependant, l'intérêt des observations du ministre était de bien montrer que seule l'autorité administrative compétente était habilitée à délivrer les autorisations d'exploiter et non le juge.

C'est donc sans fondement juridique que le juge du plein contentieux spécial va s'octroyer son pouvoir d'administrateur : aucun article du décret ne lui reconnaissait ce pouvoir et le ministre s'était même opposé à ce que le juge dispose d'un tel pouvoir.

Comment alors expliquer l'acquisition par le juge de ce pouvoir en dépit de la clarté des textes et de l'opposition du ministre ?

§.3. Les explications liées au pouvoir d'administrateur du juge

Les explications historiques peuvent être avancées pour justifier le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées du pouvoir d'administrateur (A). Si ce sont des explications historiques qui expliquent le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial, il nous paraît important aujourd'hui, cependant, de revisiter ces explications au regard du contexte socio-économique en avançant une explication contemporaine de la conservation de ce pouvoir d'administrateur par le juge (B).

A) Les explications historiques relatives au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial

Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées a donné lieu à deux explications doctrinales. Cette diversité d'explications

tient sans nul doute au fait que « les raisons d'un tel pouvoir restent obscures »[614] jusqu'à ce jour.

Cependant, comme nous venons de le relever, deux explications se distinguent: l'une tenant aux antécédents historiques de la juridiction administrative avec l'administration (a) et l'autre fondée, au contraire, sur la formation du recours de plein contentieux (b).

Par ailleurs, à ces explications, il est possible de leur opposer une autre explication liée à la recherche de légitimité du juge au sein des juridictions de l'époque (c).

a) L'explication tenant aux antécédents historiques de la juridiction administrative avec l'administration

Selon cette explication très répandue au sein de la doctrine, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées est lié aux antécédents historiques de la juridiction administrative avec l'administration, les fonctions administrative et juridictionnelle étant exercées par la même personne, en l'occurrence l'administrateur-juge.

Ainsi, M. Gabolde relève que « le contentieux des établissements classés a été organisé au début du XIXe siècle et a été confié dès 1810 pour sa plus grande part au conseil de préfecture. En raison des antécédents historiques de cet organisme qui aux origines n'était pas considéré comme une juridiction, mais comme un organe collégial de l'administration active […], il avait tout naturellement le pouvoir de réviser et de modifier les décisions préfectorales. La distinction entre les arrêtés du conseil de préfecture et ceux du préfet statuant en conseil de préfecture n'est apparue que vers le milieu du XIXe siècle. Aux origines donc, on en appelait d'une décision du préfet ou du sous-préfet statuant seul, à la décision du préfet mieux informé statuant en conseil

[614] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, JCP A n°27 2004, comm. 1434.

de préfecture. Rien ne s'opposait dans ces conditions à ce que la seconde décision soit éventuellement plus complète que la première et porte réformation de celle-ci en cas de besoin. Le tribunal administratif et le Conseil d'Etat (en appel) disposaient donc en matière d'établissements classés des pouvoirs les plus étendus et les plus complets »[615]. Et d'ajouter qu' « ils pouvaient non seulement annuler les décisions administratives déférées lorsqu'elles ont été prises en violation des règles légales mais aussi substituer le cas échéant leur propre décision à celle de l'autorité préfectorale (Cf. sur ce point, P. de Font-Reaulx, Les conseils de préfecture, p.260). Le juge du contentieux administratif des établissements classés pouvait prendre lui-même un acte, qui ayant même valeur qu'un arrêté préfectoral et par lequel il accordait, refusait ou accordait avec réserves une autorisation dans les mêmes conditions que le préfet lui-même (V. à titre d'exemple, l'arrêt du Cons. d'Etat du 20 janv. 1929, Rec., p. 111 qui, au fond, est sensiblement semblable à un arrêté préfectoral de modification des conditions imposées à un industriel)»[616].

Dans le même sens, M. Boivin fait observer que « le juge des installations classées occupe une place toute particulière au sein de la juridiction administrative. Issu d'un lignage privilégié avec les conseils de préfecture, il en a hérité […] un comportement d'administrateur lié aux missions de contrôle hiérarchique dont ces conseils étaient anciennement investis »[617].

Cependant, l'accord est loin d'être complet entre les auteurs, car une autre explication est avancée.

---

[615] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., pp.267-268.
[616] Idem.
[617] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., pp. 431-432, dans le même sens Baldous (B.) :op. cit. p. 260 ; Prieur (M.) : Droit de l'environnement, op. cit., p.511.

b) L'explication fondée sur la formation du recours de plein contentieux

Selon MM. Baucomont et Gousset, « il semble que l'explication fondée sur la survivance d'une tradition ne puisse suffire ici, étant donné que le perfectionnement ultérieur du contentieux administratif et son homogénéisation auraient plutôt incité à une réintégration dans le contentieux de l'annulation. Une autre explication pourrait être cette fois recherchée dans la formation du recours de pleine juridiction […]. Historiquement, en effet, ce recours fut le premier à être spécialement attribué au juge administratif, qui n'était alors qu'un "administrateur-juge", par les lois des 6-7-11 septembre 1790 (V. P. Sandevoir, (P.) : Recours de pleine juridiction, Encyclopédie Dalloz, Contentieux administratif). Etaient créés des recours spécifiques en matière de contributions directes, d'expropriation et de travaux publics. Trente années plus tard, le décret de 1810 institua le recours contre les autorisations tout en donnant compétence aux conseils de préfecture et, accessoirement, au Conseil d'Etat, et il est à noter que le recours pour excès de pouvoir ne prit naissance que sous la restauration. Ces éléments permettant ainsi de mieux saisir les raisons qui ont pu conduire le juge administratif à situer le contentieux des établissements classés au sein du plein contentieux, domaine où il exerçait ses premières attributions juridictionnelles et où il expérimentait encore ses pouvoirs»[618].

Cette explication ne nous paraît pas, cependant, convaincante. En suivant ces auteurs, cela reviendrait à conclure que dans tous les contentieux confiés à l'époque à la connaissance du conseil de préfecture, le juge pouvait se substituer à l'autorité administrative et faire acte d'administrateur en prenant les décisions qui relèvent de la compétence de celle-ci.

Comment alors expliquer que Laferrière ait pu écrire, en matière de contentieux des marchés de travaux publics, contentieux de pleine juridiction également, que « le conseil de préfecture, bien que possédant en cette matière un

[618] Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité du droit des installations classées, op. cit., p.239.

pouvoir de pleine juridiction, ne saurait, sur la demande de l'entrepreneur, mettre à néant les décisions des administrateurs actifs. Ce serait de sa part empiéter sur leur domaine propre. Le conseil de préfecture pourra bien, en pareil cas, apprécier la légalité de la décision attaquée et déterminer les réparations pécuniaires dues à l'entrepreneur : mais il ne peut se substituer aux administrateurs compétents pour prendre, touchant l'affaire en litige, des décisions réservées à leur compétence » [619] ?

La véritable explication nous paraît se trouver dans la recherche de légitimité du juge.

c) L'explication liée à la recherche de légitimité du juge administratif

Pour bien expliquer le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial, il nous semble important de retracer tout d'abord de façon résumée la procédure de délivrance des autorisations concernant les manufactures et ateliers rangés dans la première classe, car, ainsi que nous le verrons, le pouvoir d'administrateur du juge partira de là du fait de l'implication du Conseil d'Etat dans cette procédure.

Cette précision étant apportée, il faut relever que quand il y avait opposition des tiers à la formation des manufactures et ateliers compris dans la première classe, l'article 4 du décret de 1810 précisait que « le conseil de préfecture donnera son avis, sauf décision du Conseil d'Etat ». Il fallait entendre par décision du Conseil d'Etat son avis sur la décision à prendre que le ministre en charge des manufactures et ateliers insalubres se chargeait de soumettre à l'approbation de l'empereur Napoléon 1er. Cette décision qui intervenait après l'avis du Conseil d'Etat ne venait, en réalité, qu'entériner la position "prise" par ce dernier sur la demande d'autorisation. C'est d'ailleurs ce que faisait remarquer Macarel : « la décision royale qui intervient sur l'avis éclairé du Conseil d'Etat ne peut donc plus recevoir d'atteinte. Elle forme un

[619] Cité par Carré de Malberg (R.) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op. cit., note de bas de page n°15.

acte définitif, et par lequel tous les intérêts ont été pesés dans la balance de la justice administrative»[620].

Par ailleurs, dans l'hypothèse inverse, c'est-à-dire lorsqu'il n'y avait pas d'opposition de la part des tiers, l'article 5 du même décret indiquait que « la permission sera accordée, s'il y a lieu, sur l'avis du préfet et le rapport du ministre de l'intérieur ».

Toutes les formalités administratives prescrites terminées, « le préfet doit avoir le soin d'y joindre son avis personnel sur les avantages ou les inconvénients de l'atelier »[621]. Ensuite « le ministre envoie toutes les pièces avec son rapport au Conseil d'Etat qui prépare le projet de décision »[622]. Et « voici la marche que suit ordinairement l'instruction au sein du Conseil d'Etat : aussitôt que les pièces sont arrivées au secrétariat du comité de l'intérieur, un rapporteur est nommé, le rapport est fait devant ce comité qui émet son avis sur le rapport, l'affaire est ensuite portée au rôle des affaires administratives sur lesquelles le Conseil d'Etat délibère toutes sections réunies et donne son avis […]. L'avis du Conseil d'Etat, sections réunies, est joint au projet de décret [qui adoptait ou rejetait la demande d'autorisation sollicitée], rédigé par le rapporteur, et ce projet est lui-même converti en décret [que le ministre en charge soumettait à l'approbation de l'empereur Napoléon 1er] et signé par le chef du pouvoir exécutif »[623].

Dans cette seconde hypothèse, c'est aussi le Conseil d'Etat qui, en réalité, "arrêtait"[624] la décision refusant ou octroyant l'autorisation sollicitée que le ministre se chargeait de soumettre à l'approbation de l'empereur, d'autant plus que l'on sait très bien qu'« on ne cite aucun exemple du refus de cette sanction, et, en aucun cas, l'Empereur n'aurait songé, en se substituant au Conseil d'Etat, à changer sa décision.

---

[620] Idem.
[621] Macarel (L. A.) : op. cit., p. xix.
[622] Avisse (H.) : Etablissements industriels : Industries, dangereuses, insalubres et incommodes, op. cit., pp.17-18.
[623] Idem.
[624] D'autant que « le Conseil d'Etat n'était pas d'ailleurs tenu de suivre l'avis du préfet ; il pouvait se prononcer en sens contraire, en faveur de celui qui demandait l'autorisation ou contre lui », Manufactures, Fabriques et Ateliers dangereux, incommodes et insalubres, Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence, Dalloz 1854, t.31, p.13.

[…] on indiquait aucunement ni que la sanction pût être refusée, ni que la décision pût être modifiée en tout ou partie. […] Aucune décision du Conseil d'Etat ne fut jamais altérée ; toutes reçurent la sanction. On prétend seulement qu'en une ou deux occasions, cette sanction ne fut donnée qu'après un long retard et avec hésitation»[625].

Telle était la pratique suivie en ce qui concerne la procédure d'autorisation des manufactures et ateliers de première classe. Le Conseil d'Etat était donc contenu dans un rôle de donneur d'avis.

Comment va-t-il alors s'emparer du pouvoir d'administrateur ?

Jugeant sans nul doute que sa position de simple donneur d'avis ne lui permettait pas de se faire une place prestigieuse au sein des juridictions de l'époque, le Conseil d'Etat va chercher à se démarquer[626] du ministre et du préfet en "absorbant leurs fonctions" qu'ils tenaient du décret de 1810. Il va décider de les remplacer pour faire deux choses en même temps: trancher les litiges et administrer, c'est-à-dire délivrer les autorisations d'exploiter et réformer les décisions déjà prises par le ministre et le préfet. Après tout, quelle différence y avait-t-il entre le Conseil d'Etat qui donnait un avis au ministre qui prenait l'acte en suivant son avis et le Conseil d'Etat qui pouvait prendre l'acte lui-même? C'était une différence non pas de compétence au sens intellectuel du terme, mais simplement une différence organique. Mais cela ne changeait rien. Comme c'est le Conseil d'Etat qui faisait tout : il donnait son avis, soit sur les oppositions des tiers, soit sur les recours[627] contentieux exercés par les exploitants en proposant la décision à prendre au ministre qui se chargeait par la suite de la soumettre à la signature de l'empereur Napoléon 1er, décision qui était, d'ailleurs, dans tous les cas entérinée par ce dernier, autant qu'il le fasse lui-même. Après tout, si le ministre ou le préfet commettaient une erreur dans la décision à prendre et que celle-ci revenait vers le Conseil d'Etat, c'était à lui de prendre position à travers son avis, pourquoi ne pas le faire tout de suite et une fois pour toutes ? Le

---

[625]Vivien (A. F. A.) : Etudes administratives, Paris, Cujas, 1974, pp.158-159 (rééd. de la 3e éd. de 1859, Paris, Guillaumin).

[626] Probablement avec l'arrêt Herbinier, préc.

[627] En cas refus préfectoral d'autorisation en ce qui concerne les manufactures et ateliers de deuxième et troisième classes.

Conseil d'Etat va donc inverser les rôles : on va passer du système de l'administrateur-juge à celui de juge-administrateur.

En "absorbant" les pouvoirs du ministre et du préfet en la matière, le Conseil d'Etat voulait s'affirmer, marquer son existence en s'emparant d'un certain nombre de compétences qu'il n'avait pas au demeurant. La Haute juridiction administrative cherchait à se faire une place au sein des juridictions de l'époque, car les juridictions judiciaires étaient déjà bien assises sous l'Ancien Régime par rapport à celles du droit public. Le Conseil d'Etat va se battre pendant des années pour se créer des compétences et avoir une certaine légitimité vis-à-vis des autres juridictions et de l'administration. Comme, il ne disposait pas d'un pouvoir d'injonction sous astreinte à l'égard de l'administration pour faire respecter ses décisions, l'unique façon pour se faire obéir était de se substituer à elle dans le cadre du contentieux. Certes, comme le relève M. Chevallier, sous l'empire de la justice retenue « les injonctions pures et simples sont fréquentes. La formule est alors brutale et impérative : le juge administratif n'use plus de métaphore ; il ordonne à l'administrateur d'obéir, par exemple en délivrant un alignement (C.E., 27 décembre 1812, Perrot, R., p.375), en faisant procéder à une opération de desséchement (C.E., 18 août 1833, Concessionnaires du desséchement de la vallée de l'Authie, R., p.498), en délivrant un mandat pour le paiement d'indemnités déjà octroyées par le juge (C.E., 27 mai 1863, Pensa, R., p.456) »[628]. Il convient, cependant, de relever que les arrêts cités par l'auteur pour étayer son propos sont postérieurs à l'arrêt "Herbier" du 18 février 1812 précédemment cité si l'on se risque de le considérer comme l'arrêt fondateur du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées. Ce n'est que beaucoup plus tard que le Conseil d'Etat va utiliser « à son profit les pouvoirs hiérarchiques du chef de l'Etat pour rendre ses décisions effectives et faire obéir les autorités administratives […] »[629].

---

[628] Chevallier (J.) : L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, Thèse, Paris, LGDJ, 1970, p.190.
[629] Idem, p.191.

Par ailleurs, ce que le Conseil d'Etat avait fait dans le cadre du contentieux des ateliers et manufactures insalubres, c'est exactement ce qu'il fera en 1873 avec l'arrêt Blanco[630] du Tribunal des conflits en s'emparant, avec le soutien du ministre de la justice, du contentieux de la responsabilité qui, en fait, aurait dû être confié au juge judiciaire, sauf le contentieux de la responsabilité en matière de travaux publics. C'est ce que démontrait, d'ailleurs, de façon remarquable Berthelemy : « la responsabilité de l'Etat peut être engagée par des actes de gestion de ses préposés. Les civilistes et […] les professeurs de droit administratif enseignent que cette responsabilité découle de l'article 1384 [du code civil], les agents de l'Etat étant ses préposés. Sans doute, s'il s'agit de travaux publics, c'est aux tribunaux administratifs qu'il appartient de connaître de l'action en responsabilité ; mais en est-il ainsi quand il s'agit d'un acte qui n'a aucun rapport avec l'exécution d'un travail public, c'est-à-dire lorsqu'on ne peut plus invoquer ici la disposition exceptionnelle de la loi du 28 pluviôse, an VIII, art. 4 ? Nous ne le pensons pas parce que nous estimons qu'en dehors de textes spéciaux les juridictions administratives n'ont à connaître que de la régularité des actes d'autorité de l'administration ». Et de poursuivre que « pourtant, à propos de cette malheureuse affaire Blanco, le tribunal des conflits en a décidé autrement. J'ai même presque tort de dire que c'est le tribunal des conflits qui a décidé, c'est à la vérité M. Dufaure : le tribunal, en effet, était divisé ; on a dû faire intervenir le garde des sceaux, son président, pour départager les voix. M. Dufaure a incliné vers la compétence administrative, parce que cette compétence était alors traditionnelle ». Et de conclure que « je vais vous dire tout de suite la raison : cela tenait à ce que, dans les relations de l'Etat et de ses créanciers, on appliquait à faux, depuis le début du siècle, une vieille loi de la révolution exigeant que toute dette de l'Etat fût constatée par les tribunaux administratifs. Si, pour décider que Blanco porte sa réclamation devant le Conseil d'Etat on s'était encore appuyé sur cette surannée, il n'y aurait quasi rien à dire. Mais comme les théoriciens, avec raison d'ailleurs, ne cessaient de condamner cette règle sur les dettes de l'Etat, on fit un effort et la jurisprudence se décida à ne la plus

[630] T. C., Blanco, 8 février 1873, S. 1873, 3, p. 153, concl. David ; D. 1873, 3, p.20, concl. David.

invoquer. Alors, qu'est-ce que le tribunal des conflits devait faire ? Déclarer incompétent le tribunal administratif, cela ne saurait faire doute. Ce fut l'avis de la moitié du tribunal. L'autre moitié voulait bien ne plus invoquer le mauvais motif, mais elle voulait réserver la solution. M. Dufaure eut à les départager : il leur répondit : Motivez comme vous voudrez, mais ne changez pas, puisque vous n'êtes pas d'accord, ce qui s'est fait jusqu'à présent. Gardez la compétence administrative. C'est alors qu'on a cherché à fonder le maintien de cette compétence sur une idée qui ne tient pas debout : la non-application à l'Etat des articles. 1382 et 1384 du code civil ».[631]

Dans le même sens, Trotabas relevait que [632] « tout est prévu pour tenir la balance égale entre les deux juridictions […]. Tout, sauf, peut-être, il faut bien l'avouer, la présence, à la tête de ce tribunal, du ministre de la justice, car celui-ci paraît, par tendance, plutôt porté à favoriser la compétence des juridictions administratives – et il est remarquable, en effet, que les arrêts les plus importants, qui ont marqué les conquêtes de cette juridiction, comme l'arrêt Blanco, par exemple, ont été rendus sous la présidence effective du garde des sceaux ».[633]

En effet, si le Conseil d'Etat s'était emparé du contentieux de la responsabilité, c'est parce qu'il n'avait pas de compétences, ce qui montre bien que le Conseil d'Etat cherchait à s'affirmer au sein des juridictions.

C'est ce qui va se passer aussi en 1889 avec l'arrêt Cadot[634]. Le Conseil d'Etat va "pousser" le ministre hors de la théorie du ministre-juge et ce n'était que le prolongement de tout ce qu'il avait déjà entrepris avant comme conquête de

---

[631] Berthelemy (H.) : Intervention lors de la séance de la Société Générale des Prisons du 21 mars 1906, Revue pénitentiaire 1906, pp.516- 517.

[632] Plus sévère a été l'opinion de Luchet qui relevait que « nous croyons […] avoir découvert en l'arrêt Blanco : Un visa non pertinent par rapport au motif, qui ne peut se réclamer des textes constitutifs de la "séparation des pouvoirs" – et, partant, d'aucune base légale ; un motif non pertinent par rapport au dispositif ; une argumentation inconstitutionnelle », Luchet (J.) : L'arrêt Blanco, la thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'Etat, thèse, Nancy 1935, p.147.

[633] Trotabas (L.) : Constitution et gouvernement de la France, 1930, pp. 87-88, cité par Luchet (J.) : L'arrêt Blanco, la thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'Etat, Thèse, Nancy 1935, pp.141-142 ; dans le même sens Chapus (R.) : Responsabilité publique et responsabilité privée, Thèse, Paris, LGDJ 1957, p.89 ; Chapus (R.) : L'administration et son juge, Paris, PUF, 1999, p.33.

[634] C.E., 13 décembre 1889, Cadot, D. 1891. III., p. 41, concl. Jagerschmidt; S. 1892 .III., p.17, note Hauriou.

compétences. Il menait une lutte pour faire asseoir son pouvoir. Il va parachever cette lutte avec l'arrêt Cadot.

C'est ce que relevait, d'ailleurs, de façon fort remarquable Hauriou : « depuis des années, le droit administratif français était engagé dans l'impasse de la juridiction ministérielle, confusion de l'autorité administrative et de la juridiction administrative. Pour asseoir son propre pouvoir, il faut que le Conseil d'Etat se débarrasse du ministre-juge, relègue le ministre dans l'administration active. […] Dans l'arrêt Cadot […] le résultat est obtenu ; le ministre est définitivement chassé du contentieux ; le ministre ne prend jamais que des décisions administratives, ces décisions, comme toutes les autres décisions exécutoires rendues par les autres autorités administratives, ne sont jamais des jugements et sont seulement l'occasion d'un contentieux. Si le ministre n'est pas juge du tout, alors que jusque là on le considérait comme étant le juge de droit commun, c'est le Conseil d'Etat qui devient à sa place juge de droit commun en premier ressort, puisque c'est devant lui que sont portés les recours contre les décisions ministérielles. Comme il était déjà juge d'appel des arrêtés des conseils de préfecture et des décisions des conseils du contentieux des colonies et juge de cassation pour les arrêts de la Cour des comptes, des conseils de révision et de certains conseils supérieurs, il cumule les trois espèces de juridictions. Cela lui fait une situation de hors pair ; il est le centre d'une sorte de système astronomique et toutes les autres juridictions administratives gravitent autour de lui. Sa sollicitude s'étend sur elles en même temps son pouvoir et, par exemple, avant la loi du 22 décembre 1889, il organise la procédure devant les conseils de préfecture comme aussi il affirme sa volonté de voir la Cour des comptes s'incliner devant l'autorité de la chose jugée par lui (C.E. 8 juillet 1904, Botta)»[635].

Depuis sa création en l'an VIII, la Haute juridiction administrative n'a eu de cesse d'attraire à lui du contentieux. Statuant dans un climat de guerre de compétences avec la Cour de cassation d'une part, et, d'autre part avec le ministre, il faut relever

---

[635] Hauriou (M.) : Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, Bulletin de la Société de législation comparée 1922, pp.237-238.

que « la préoccupation de renforcer le statut juridictionnel du Conseil d'Etat a été constante pendant tout le XIXe siècle »[636].

Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux vient donc de cette conquête de compétences et de légitimité que le juge administratif recherchait sous l'empire de la justice retenue.

Mais qu'en est-il des explications contemporaines ?

B) Les explications contemporaines liées à la conservation par le juge du pouvoir d'administrateur

On peut aujourd'hui expliquer la conservation par le juge du plein contentieux spécial de son pouvoir d'administrateur en avançant un certain nombre de raisons. Certaines tiennent à la sécurité juridique que les décisions du juge-administrateur apportent aux exploitants (a), d'autres à l'économie de la justice (b), d'autres encore sont liées à la protection des tiers et des demandeurs et exploitants (c) et d'autres enfin sont des raisons socio-économiques (d).

a) La sécurité juridique apportée aux exploitants par les décisions du juge-administrateur

L'attachement contemporain du juge du plein contentieux spécial des installations classées à son pouvoir d'administrateur peut être justifié par la sécurité juridique que ses décisions apportent aux exploitants.

En effet, comme on le sait, les décisions du préfet prises en application de la législation des installations classées et qui ne peuvent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial peuvent être attaquées par les tiers intéressés dans un délai de recours contentieux de quatre ans qui peut être, le cas échéant, prolongé de deux années suivant la mise en activité de l'installation ; cette prolongation fait porter ce

[636] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, op. cit., p.69.

délai à cinq ans. Ce qui fait peser sur les exploitants une insécurité juridique quant au sort contentieux, par exemple, de l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou du récépissé de déclaration administrative.

Or, contrairement aux décisions du préfet dont la légalité peut être contestée par les tiers intéressés dans ce long délai, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial, lorsqu'il est mis en œuvre, apporte, comme le relève M. Courtin, « une relative sécurité juridique pour l'exploitant : la décision prise par le tribunal administratif dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel est moins susceptible d'être remise en cause par l'exercice d'une action contentieuse, celle-ci étant au demeurant enfermée dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement, que ne le serait la décision nouvelle que prendrait l'administration à laquelle aurait été renvoyé par le juge le soin de parfaire selon les indications données par ce dernier sa décision initiale objet du recours jugé (contestation contentieuse en premier ressort, possible pour les tiers pendant un délai de quatre ans) »[637].

Cela est d'autant plus vrai que la décision du juge du plein contentieux spécial est entourée d'une quasi-confidentialité, puisqu'elle ne suit pas la procédure de publication ou d'affichage comme les décisions du préfet. Ce qui limite les recours contentieux potentiels des tiers intéressés contre les décisions du juge autorisant la création et le fonctionnement d'une installation classée, « sauf découverte fortuitement de l'existence de l'installation qui ne peut être physiquement dissimulée »[638]. Mais pour exercer un recours contentieux contre, par exemple, la décision du tribunal administratif dans cette hypothèse de découverte fortuite de l'existence de l'installation, encore faut-il que les tiers intéressés aient été partie (en qualité d'intervenant) à l'instance de premier ressort au soutien de la décision du préfet refusant l'autorisation d'exploiter. En effet, « en vertu des principes généraux (ou "des règles générales") de la procédure, toutes les parties à une instance de premier ressort

---

[637] Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif, Cahiers de l'université d'Artois 2001, n°20, p.111 ; voir aussi Courtin (M.) : Le juge des installations classées est-il contraint de substituer sa décision à celle de l'administration ?, comm. sous C.E., 4 mai 1998, Téallier, BDEI n° 4 1998, p.22.

[638] Billet (Ph.) : L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées, op. cit., p.54.

ont droit d'interjeter appel contre les jugements intervenus dans cette instance, sans distinction entre parties originaires et parties intervenues ou mises en cause au cours de l'instance (CE Sect. 16 décembre 1977, Lehodey, p.508, AJ 1978, p.514, D 1979, p.95, 2e esp., Dr. soc. 1978, p.112, concl. M.-A. Latournerie ; 27 mars 1987, Ville de Saint-Pierre, DA 1987, n°302, RDP 1987, p.1389). En vertu des mêmes principes (que les textes, tels que l'article R 811-1, CJA, ne font, selon l'expression jurisprudentielle, que "rappeler"), elles ont seules ce droit (CE 31 janvier 1973, Tack, RDP 1973, p.1090 ; 16 mars 1977, Ep. Maffey, p.152 ; 4 novembre 1983, Lamarque, p.447 ; 9 janvier 1985, Soc. Manufacture du Val de Vienne, p.8, JCP 1986, n°20549, note O. Gohin ; 15 octobre 1990, Mme Papin-Bricaud, p.942) »[639].

La sécurité juridique que les décisions du juge du plein contentieux spécial apportent aux exploitants est indéniable. C'est ainsi, d'ailleurs, que M. Courtin ajoute :« il me semble qu'il convient, dans l'intérêt même des exploitants, que le juge administratif n'use pas de son pouvoir de substituer sa propre décision à celle de l'administration comme d'une simple faculté alors qu'elle est une obligation »[640].

Il s'agit là d'une explication pouvant être avancée pour justifier la conservation par le juge du plein contentieux spécial des installations classées de son pouvoir d'administrateur.

Mais on peut avancer une autre explication fondée sur l'idée d'économie de la justice.

b) L'économie de la justice

L'attachement du juge du plein contentieux spécial à son pouvoir d'administrateur peut aussi trouver une explication dans les motifs d'économie de la justice.

---

[639] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.1203.
[640] Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif, op. cit., p.111.

De fait, quel est l'intérêt, après avoir annulé le refus du préfet d'autoriser l'exploitation d'une installation classée, par exemple, pour un motif qui n'est pas au nombre des motifs pouvant justifier ce refus dans le cadre de l'application de la législation des installations classées, de renvoyer le demandeur devant le préfet lorsque le juge du plein contentieux spécial a le pouvoir de délivrer une telle autorisation en lieu et place de ce dernier, dès lors que les conditions posées par l'arrêt "Société SPECHINOR" sont remplies, c'est-à-dire si la procédure d'autorisation est régulière ou si le juge peut lui-même la régulariser ou la compléter et si les conditions dont une telle autorisation peut être assortie sont jugées indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement[641] ?

De la même manière, quel est l'intérêt de renvoyer les tiers intéressés ou les exploitants devant le préfet afin que celui-ci aggrave ou attenue les conditions techniques d'exploitation de l'installation classée, à partir du moment où le juge du plein contentieux spécial se reconnaît compétent lorsque cela est possible dans certaines affaires, par exemple, pour atténuer ou aggraver ces conditions techniques d'exploitation?

Autant que le juge, qui est aussi administrateur, transforme en lieu et place du préfet l'acte attaqué pris par ce dernier. Cette transformation de la décision du préfet par le juge présente un intérêt indéniable de vider complètement le litige et, partant, de faire l'économie de la justice. En effet, cela évite de renvoyer, par exemple, le demandeur ou l'exploitant devant le préfet pour que ce dernier instruise à nouveau le dossier, ce qui pourrait être pénalisant pour le demandeur qui veut mettre le plus rapidement possible en activité l'installation projetée, car étant guidé par l'intérêt financier.

Par ailleurs, la transformation de la décision préfectorale par le Conseil d'Etat, par exemple, permet d'éviter à ce que le préfet, dans l'hypothèse d'un renvoi de l'affaire devant lui, ne prenne une nouvelle décision qui pourrait elle-même être suivie d'un nouveau contentieux si le demandeur ou l'exploitant ne venait pas à trouver

---

[641] C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc.

satisfaction dans la nouvelle décision ainsi prise. Imaginons qu'une nouvelle instance s'engage en premier ressort qui pourrait se poursuivre en appel et en cassation. Il vaut mieux éviter une multiplication sans fin des contentieux et faire une économie de la justice, autrement la multiplication des contentieux au-delà de l'aspect pénalisant qu'elle présenterait à l'égard du demandeur de l'exploitant pourrait avoir aussi pour conséquence l'encombrement de la juridiction administrative, d'autant plus que de façon générale en contentieux administratif « nombre d'affaires ne sont pas de véritables litiges, ne résultent pas d'un désaccord sur l'interprétation à donner du droit ou sur l'appréciation d'une situation de fait »[642]. En effet, leur origine vient parfois de ce qu'il y eu « une mauvaise information- quand information il y eut- de l'administré ou une mauvaise connaissance par l'administration du droit applicable »[643]. Dès lors, comme « le service public de la justice ne devrait pas servir de centre de renseignements administratifs »[644], autant pour le juge du plein contentieux spécial de faire l'économie de la justice en usant de son pouvoir d'administrateur qui lui permet de se prononcer sur le recours contentieux en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour de la décision juridictionnelle, ce qui a pour avantage de mettre définitivement fin au litige.

C'est dans ce sens, d'ailleurs, que M. Gabolde a manifesté son souhait de voir le contentieux administratif des installations classées maintenu dans la pleine juridiction, car « le juge peut donner une solution définitive à la difficulté, sans qu'il soit nécessaire à l'administration de reprendre la procédure pour aboutir à une nouvelle décision, il y a une économie de temps et de moyens»[645] et, partant, de la justice.

Le même souci d'économie de la justice est perceptible à travers une étude du Conseil d'Etat dans laquelle on peut lire que le « recours de pleine de pleine juridiction

---

[642] Chabanol (D.) : Une réforme inachevée, AJDA 1988, p.107.
[643] Idem.
[644] Chabanol (D.) : Barrages contre le contentieux, Dr. fisc. 1986, p.993.
[645] Gabolde (C.): op.cit., éd. de 1978, p.270.

a l'avantage de mettre fin définitivement au litige »[646] dans la mesure où le juge peut remplacer les décisions du préfet par ses propres décisions.

A cette explication fondée sur l'économie de la justice, on peut ajouter celle liée à la protection des tiers, voisins des installations classées, et des demandeurs et exploitants.

c) La protection des tiers et des demandeurs et exploitants

Tout ce qui a été dit au chapitre précédent[647] à propos des effets pratiques positifs de l'application par le juge du plein contentieux spécial des règles de fond concernant le fonctionnement de l'installation classée, telles qu'elles se présentent au jour de la lecture de sa décision juridictionnelle, pour protéger les tiers et des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance pour protéger les demandeurs et les exploitants est transposable ici, dès lors que cette application du droit le plus récent s'explique entre autres par le fait que le juge du plein contentieux spécial des installations classées est aussi administrateur comme le préfet.

La conservation par le juge du plein contentieux spécial de son pouvoir d'administrateur peut aussi se justifier par l'idée de protection qu'il apporte aux tiers, aux demandeurs et exploitants. Le juge du plein contentieux spécial est certainement dans cette logique de protection voulue par le décret du 15 octobre 1810 : protéger les tiers contre les nuisances industrielles et les entrepreneurs contre l'arbitraire administratif.

A toutes ces explications, il faut enfin ajouter les raisons socio-économiques liées au fonctionnement d'une installation classée.

---

[646] Conseil d'Etat, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, Paris, La doc. fr., 1995, p.65.
[647] Chapitre I du titre II de la première partie, section I, § 2, B, b, 1, α.

d) Les raisons socio-économiques liées au fonctionnement d'une installation classée

Ces raisons ne nous paraissent pas absentes dans les explications liées à l'attachement du juge du plein contentieux spécial à son pouvoir d'administrateur, dès lors que l'on sait qu'en mettant en œuvre son pouvoir d'administrateur en autorisant, par exemple, la création et le fonctionnement d'une installation classée, cela entraîne la création d'emplois et permet par la même occasion le développement économique de la Nation.

Cela est d'autant plus vrai que ces motifs d'opportunité l'emportent très souvent sur les motifs de légalité. Ainsi, faisant usage de son pouvoir d'administrateur, le juge du plein contentieux spécial est souvent amené à autoriser la poursuite du fonctionnement d'une installation classée fonctionnant de façon irrégulière au regard de la législation des installations classées, compte tenu des conséquences économiques et sociales (les pertes d'emplois) qui pourraient résulter d'une interruption dans le fonctionnement de l'installation en cause[648]. Dans une décision "Association Opale environnement", le tribunal administratif de Lille a pu juger : « eu égard au motif d'intérêt général tiré des conséquences d'ordre économique et social qui résulteraient d'une interruption dans le fonctionnement des installations en service, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'association […] »[649]. Alors que dans le même temps, le même tribunal administratif avait annulé l'arrêté préfectoral autorisant une cimenterie à exploiter une installation classée d'incinération de déchets industriels pour insuffisance de l'étude d'impact.

C'est pourquoi d'ailleurs la doctrine relève que « le parti pris environnemental de la loi du 19 juillet 1976 s'en [trouve] parfois hypothéqué : […] avec son refus [du juge du plein contentieux spécial] dans certains cas de suspendre le fonctionnement d'une

---

[648] C.E., 15 octobre 1990, Province de la Hollande septentrionale et autres, préc. ; T.A. Lille, 20 octobre 1998, Association Opale environnement, req. n°96-1800 ; T.A. Amiens, 19 avril 1983, Commune de Cuffies, Rec.CE, p.552 : Pour une jurisprudence sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917 : C.E., 15 février 1974, Ministre du développement industriel et scientifique, Rec.CE, p.115.

[649] T.A. Lille, 20 octobre 1998, Association Opale environnement, préc.

installation en situation irrégulière au nom des conséquences économiques et sociales de l'arrêt d'activité de l'entreprise […] »[650].

En autorisant donc en tant qu'administrateur la poursuite d'une activité industrielle irrégulière dans certains cas pour des raisons liées aux conséquences socio-économiques, le juge du plein contentieux spécial permet non seulement la conservation des emplois menacés par l'arrêt d'activité, mais aussi le développement économique de la Nation.

Ces raisons d'ordre économique et social peuvent donc aussi expliquer l'attachement du juge du plein contentieux spécial à son pouvoir d'administrateur dont il convient d'analyser l'étendue.

SECTION II : L'ETENDUE DU POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE

Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées étant acquis, il faut relever que comme toute autorité administrative, ce pouvoir connaît des limites (§2). Mais avant d'examiner ces limites, que peut faire exactement le juge du plein contentieux spécial dans le cadre juridictionnel (§1) ?

§.1. Le contenu du pouvoir du juge

Dans le cadre de son pouvoir d'administrateur, le juge du plein contentieux spécial dispose d'une variété de pouvoirs : il a les pouvoirs à l'égard de l'acte attaqué (A), à l'égard de l'exploitant (B). La doctrine relève, par ailleurs, qu'il dispose aussi d'un pouvoir de statuer "*ultra petita"* (C).

---

[650] Deharbe (D.) : Rupture ou continuité du droit des installations classées, Cahiers de l'université d'Artois 2001, n°20, pp.21-22.

A) Les pouvoirs à l'égard de l'acte attaqué

Comme le préfet, le juge dispose du pouvoir d'atténuer les prescriptions techniques préfectorales (a), d'aggraver les prescriptions techniques préfectorales (b) et d'abroger certains actes attaqués (c).

a) Le pouvoir d'atténuer les prescriptions techniques de fonctionnement

Le juge du plein contentieux spécial peut, à la demande de l'exploitant dans le cadre du recours juridictionnel, atténuer les prescriptions techniques de fonctionnement imposées par le préfet, dès lors que ces conditions sont jugées trop sévères ou inadaptées pour permettre l'installation de fonctionner normalement, comme on peut le constater avec l'arrêt "Société industrielle armoricaine de légumes" du Conseil d'Etat : « il résulte de l'instruction […] ordonnée par la décision avant-dire-droit du Conseil d'Etat statuant au contentieux […], que les mesures prescrites par le tribunal administratif […], en vertu des pouvoirs dont il est investi par la loi du 19 juillet 1976, qui lui permettent de modifier les prescriptions concernant une installation classée pour la défense de l'environnement, sont de nature à garantir la qualité des eaux […] dans lequel se déverse l'effluent de la station d'épuration de la société […]; que les normes fixées par le tribunal administratif ainsi que les fréquences des analyses de contrôle sont, dans leur ensemble, adaptées à la situation résultant actuellement de la mise en service et du fonctionnement de cette installation»[651].

Ce pouvoir est-il accessoire au pouvoir de gestion d'une installation classée justifiant que le juge, qui est aussi administrateur, puisse l'exercer ?

---

[651] C.E., 27 mai 1988, Société industrielle Armoricaine de légumes, Rec.CE, p.221 ; dans le même sens C.E., 11 mai 1988, Comité de défense du site de Kervoazou, Rec. Tab., p.847. Pour une jurisprudence sous l'empire du décret de 1810 et de la loi de 1917 : C.E., 30 janvier 1880, Compagnie générale des allumettes chimiques, Rec.CE, p.117 ; C.E., 15 mai 1914, Société Lille-Bonnières et Colombes, Rec., p.588 ; C.E., 15 mai 1914, Société des établissements Jourdain, Rec.CE, p.589 ; C.E., 20 janvier 1926, Béjot, Rec.CE, p.51.

Une réponse affirmative doit être apportée à cette question, puisque le juge se substitue au préfet. En effet, aux termes de l'article R.512-52 du code de l'environnement, l'exploitant peut obtenir en adressant une demande au préfet la modification de certaines des prescriptions applicables à l'installation, dès lors que ces prescriptions ne sont plus justifiées, par exemple, lorsque l'exploitant décide de réduire sa capacité de production ou lorsque ces prescriptions ne lui paraissent pas techniquement réalisables.

Si le juge peut atténuer les prescriptions techniques de fonctionnement, il peut aussi les aggraver.

b) Le pouvoir d'aggraver les prescriptions techniques de fonctionnement

Comme pour le pouvoir précédemment examiné, le juge peut, à la demande des tiers intéressés ou à la demande de l'exploitant qui veut éviter l'annulation de l'arrêté d'autorisation dont il est titulaire ou une sanction administrative, comme la suspension de son installation, aggraver les prescriptions techniques imposées à l'exploitant par le préfet, lorsqu'il les juge insuffisamment contraignantes pour garantir les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Ces mesures viennent donc en complément de celles fixées primitivement par le préfet. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs rappelé dans son arrêt "Epoux Gaston" : « qu'en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif peut aggraver ou compléter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation ou substituer aux règles fixées par le préfet, d'autres prescriptions techniques de nature à assurer la préservation de l'environnement »[652].

---

[652] C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, Rec.CE. Tab., p.808 ; JCPA n° 27 2004, 1434, comm. Ph. Billet ; Rev.dr. rur. 2005, comm. 39, obs. L. Castera. Cet arrêt a été rendu dans le cadre du contentieux de l'eau, mais il est transposable au plein contentieux spécial des installations classées, car l'article 29 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO 4 janvier 1992, p.187) a transposé le régime du plein contentieux spécial des installations classées à une partie de ce contentieux (article L. 214-10 du code de l'environnement) en ce qui concerne les autorisations préfectorales relatives aux installations susceptibles de nuire au libre écoulement des eaux (article L. 214-3 du code de l'environnement) et des règlements d'eau des entreprises hydroélectriques.

Comme pour son pouvoir d'atténuation des prescriptions techniques de fonctionnement, le pouvoir du juge d'aggraver ces prescriptions trouve son fondement dans le pouvoir accessoire du préfet de gestion d'une installation classée. De fait, aux termes de l'article L.512-12[653] du code de l'environnement « si les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 ne sont pas garantis par l'exécution des prescriptions générales contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'une installation soumise à déclaration, le préfet, éventuellement à la demande des tiers intéressés et après avis de la commission départementale consultative compétente, peut imposer par arrêté toutes prescriptions spéciales nécessaires ».

Par ailleurs, il faut observer que de façon dérogatoire à la jurisprudence "préfet de l'Eure"[654] d'après laquelle l'administration n'est pas recevable à solliciter une mesure au juge administratif, dès lors qu'elle dispose de moyens lui permettant de prendre une telle mesure sans recourir à une décision juridictionnelle, l'administration peut demander au juge du plein contentieux spécial d'aggraver les prescriptions techniques de fonctionnement, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt "Bounaix":« le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de vie et de l'environnement […] propose d'ordonner au sieur B. […] d'exécuter des travaux consistant d'une part, dans le bâtiment existant à appliquer sur les plafonds un revêtement polystyrène, à recouvrir les murs de la façade et le pignon le plus proche de l'habitation du sieur D. par des plaques de type isorel mou, à disposer les ventilateurs et les systèmes d'aération sur la façade opposée à cette habitation, d'autre part dans le bâtiment à construire, à réaliser une double cloison avec laine de verre intermédiaire; […]; que ces prescriptions sont de nature à porter remède aux inconvénients et aux nuisances afférentes à l'exploitation du sieur B.; que dès lors le jugement attaqué doit être réformé sur ce point»[655].

---

[653] Ancien article 11 de la loi de 1976.

[654] C.E., 30 mai 1913, Préfet de l'Eure, S. 1915 .III., p.9, dans le même sens C.E., 31 janvier 1973, Wuest, Rec.CE, p.89 ; C.E., 13 juillet 1956, Office public d'habitation à loyers modérés du département de la Seine, Rec.CE, p.343 et s.

[655] C.E., 20 janvier 1978, Bounaix, req., n°03006 ; dans le même sens C.A.A. Lyon, 7 décembre 1999, Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie, RJE 2000, p.500.

L’explication de cette dérogation vient de ce que, selon nous, le juge n’est pas seulement juge dans le cadre de ce contentieux, mais aussi administrateur, puisqu’il peut se substituer au préfet. De fait, si la jurisprudence "préfet de l'Eure" trouve à s’appliquer en contentieux de l’excès de pouvoir, c’est parce que dans ce contentieux le juge ne peut pas se substituer à l’administration pour prendre des mesures qui relèvent de la compétence exclusive de cette dernière. Disposant donc d’un pouvoir de substitution, cela devient normal que le juge, à la demande de l'administration, aggrave les conditions techniques d’exploitation imposées à l’exploitant.

Le juge dispose aussi le pouvoir d’abroger certains actes attaqués du préfet.

c) Le pouvoir d’abroger la décision critiquée

Le juge du plein contentieux spécial s’estime compétent pour abroger, dans le cadre de sa saisine, une décision prise en application de la police des installations classées.

Ainsi, dans son arrêt " Société Schweppes", le Conseil d’Etat a pu considérer que « saisi d'un recours de plein contentieux formé contre un arrêté préfectoral ayant cet objet [arrêté mettant en demeure un exploitant de remettre en état le site d’une installation classée], le juge administratif peut être amené à constater que les mesures prescrites, qui étaient légalement justifiées lorsqu'elles ont été prises, ne sont plus nécessaires à la date où il statue ; qu'il doit alors, non pas annuler l'arrêté attaqué, comme l'a fait le tribunal […] car une telle annulation revêt un caractère rétroactif, mais seulement l'abroger pour l'avenir »[656].

L’usage par le juge de ce pouvoir se justifie par le fait qu’il est accessoire à la gestion d’une installation classée, car inhérent à toute autorité administrative. Comme le juge se substitue au préfet, il ne peut pas annuler les mesures prescrites, en l’espèce

[656] C.E., 21 janvier 2002, Société Schweppes, Rec.CE, p.13 ; RFDA 2002, p.444 ; dans le même sens C.A.A. Bordeaux, 6 juin 2006, Société des établissements Brange, req. n°02BX00719 ; dans le même sens C.A.A. Nancy, 11 avril 2005, MEDD, RJE 2007, p.107.

la mise en demeure, du fait qu'elles étaient légalement justifiées au jour où elles ont été prises, mais qui ne le sont plus au jour où il statue. Comme elles étaient valides le jour de leur édiction, le juge ne peut que les abroger, car elles n'ont plus d'intérêt. Par ailleurs, si le juge avait annulé la décision attaquée, cela revenait à « donner tort à l'Etat alors que le préfet a pris la décision qui s'imposait »[657] et qui était donc légale. Le juge, dans cette hypothèse, ne peut pas non plus prononcer de non-lieu à statuer, car « la décision attaquée a pu produire des effets lorsqu'elle a été exécutée »[658], mais sous réserve que la décision initiale litigieuse soit valable au regard des faits alors existants.

Toutefois, ce n'est pas une règle générale, ce pouvoir d'abroger l'acte attaqué ne porte que sur des cas particuliers, précisément des mises en demeure. On ne peut pas tirer une conclusion générale selon laquelle le juge peut abroger n'importe quelle décision déférée à sa censure. En effet, il ne peut abroger que des actes "périphériques[659]", à condition qu'ils aient été valables le jour de leur émission, mais par la suite d'une évolution des circonstances de fait ou de droit n'étant plus désormais valables, il y a abrogation. Le retrait ne peut pas aussi se justifier, puisque l'acte était valable au moment où il a été pris. L'abrogation se justifie parce que le juge statue au regard des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent le jour de sa décision juridictionnelle.

Les pouvoirs du juge ne se limitent pas à l'égard des décisions critiquées, il en dispose aussi à l'égard de l'exploitant.

B) Les pouvoirs à l'égard de l'exploitant

A l'égard de l'exploitant, le juge du plein contentieux spécial peut tout d'abord l'autoriser à créer une installation classée (a). Ensuite, le juge peut prononcer des sanctions administratives à son égard (b).

---

[657] Concl. Lamy sous C.E., 21 janvier 2002, Société Schweppes, préc., cité par M. Guyomar concl. sous C.E., 14 mai 2003, Communauté de communes du canton de Chauffailles, BDEI n°3/2003, p.20.
[658] Idem.
[659] Qui gravitent autour de l'arrêté d'autorisation comme les mises en demeure.

a) Le pouvoir d'autoriser une installation classée

Le juge du plein contentieux spécial peut autoriser la création d'une installation classée relevant du régime de l'autorisation (1) ou du régime de la déclaration administrative (2).

1) La création d'une installation classée soumise à autorisation

Dans le cadre de son pouvoir d'administrateur, le juge du plein contentieux spécial, après avoir annulé le refus préfectoral d'autorisation, peut autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée.

Mais il risque de se poser des difficultés après la décision du juge. Que peut faire le préfet après la décision du juge ? Peut-il la modifier, par exemple, les prescriptions imposées par le juge à l'exploitant ?

Une réponse affirmative est apportée à ces questions par M. Courtin qui relève que « le préfet peut être conduit, spontanément ou sur demande de l'exploitant ou d'un tiers, à prendre des mesures alors qu'un litige se rapportant à une décision concernant l'installation en cause est pendant devant la juridiction administrative »[660].

Dès lors, si le préfet peut modifier les prescriptions du juge imposées à un exploitant, quelle est alors la nature juridique de la décision du juge prise en tant qu'administrateur ? (β). Mais avant d'analyser cette question, examinons tout d'abord le fondement du pouvoir du juge le permettant d'autoriser la création d'une installation classée (α).

---

[660]Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.57.

α) Le fondement du pouvoir

Il faut tout d'abord relever que le juge du plein contentieux spécial ne peut autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée que s'il est saisi par le demandeur par un recours contentieux, car il ne peut pas s'autosaisir.

Ensuite, il ne peut le faire que si la procédure administrative d'autorisation est régulière et que le préfet s'est prononcé sur la demande par une décision expresse de refus, conformément à la jurisprudence "Tchijakoff"[661] et si les éléments du dossier le permettent.

Son pouvoir trouve son fondement dans l'article L.512-2 du code de l'environnement aux termes duquel « l'autorisation prévue à l'article L. 512-1 est accordée par le préfet, après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et après avis des conseils municipaux intéressés ».

Comme il se met, en tant qu'administrateur, au même niveau que le préfet, il est normal qu'il dispose du pouvoir d'autoriser l'exploitation d'une installation classée dont il trouve le fondement dans les dispositions de l'article L.512-2.

Examinons à présent la nature juridique de la décision prise par le juge en tant qu'administrateur.

β) La nature juridique de la décision du juge prise en tant qu'administrateur

Comme le préfet peut modifier les prescriptions imposées par le juge à l'exploitant, doit-on considérer la décision du juge prise en tant qu'administrateur comme une décision administrative ? (β.1). Ou bien, est-elle juridictionnelle ? (β.2). Ou bien, enfin, est-elle mixte ? (β.3).

---

[661] C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, RJE 1996, p.164 ; LPA 1997, n°143, p.17, note M. Staub; RJE 1996, p.164, obs. R. Schneider ; dans le même sens C.E., 12 mars 1999, Carrière, RJE 1999, p.630.

β.1. Le caractère administratif de la décision du juge

A première vue, on peut être tenté d'affirmer que la décision prise par le juge en tant qu'administrateur a la nature juridique d'une décision administrative, puisqu'il se substitue au préfet. Dès lors, la décision qui peut résulter de cette substitution ne peut être qu'administrative, comme l'a, d'ailleurs, estimé le tribunal administratif d'Orléans dans sa décision " Société Soderapor" : « le tribunal étant investi en matière d'installations classées du pouvoir de se substituer à l'autorité administrative, le jugement susmentionné valait décision administrative»[662], dès lors, l'arrêté du préfet qui se bornait « à intégrer dans le dispositif d'un autre arrêté, sans y ajouter ni soustraire, les prescriptions dudit jugement ne constitue pas une décision susceptible de recours »[663].

Ainsi qu'il ressort de cette décision, si le préfet a l'obligation de faire respecter par l'exploitant les prescriptions du juge comme si c'étaient les siennes, cela montre bien que la décision du juge est acte administratif prescriptif. L'arrêté du préfet qui intervient après n'est qu'un acte recognitif qui reprend tout simplement ce que le juge a décidé.

La décision du tribunal administratif d'Orléans peut se revendiquer des propos de Jèze qui ne voyait pas dans la décision du juge prise en tant qu'administrateur un acte de juridiction. Cet auteur faisait, en effet, observer que « l'autorisation, en principe, est donnée par des agents administratifs : préfet, sous-préfet. Mais, s'il y a réclamation, alors l'autorisation doit être donnée par le conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat. Le conseil de préfecture, le Conseil d'Etat feront exactement ce qu'avait à faire le préfet, le sous-préfet ; en d'autres termes, ils apprécieront l'opportunité ; puis ils accorderont ou refuseront l'autorisation, exigeront des garanties. Il n'y a pas acte de juridiction »[664].

---

[662] T.A. Orléans, 23 octobre 1990, Société Soderapor, req. n°86382.
[663] Idem.
[664] Jèze (G) : L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, RDP 1909, p.686.

Dès lors, si le juge administratif ne fait pas acte de juridiction en faisant exactement ce qu'avait à faire le préfet, il faut tirer la conclusion selon laquelle la décision prise par le juge en tant qu'administrateur est administrative.

L'opinion de Jèze paraît pertinente et défendable au point de vue du fond de la décision. Tout milite en faveur de la nature administrative de cette décision. Pour preuve, il suffit de relever que le préfet a la possibilité de modifier les prescriptions imposées à l'exploitant par le juge ou lorsque les prescriptions primitives ont été aggravées par le juge à la demande des tiers intéressés ou de l'exploitant lui-même qui veut éviter la suspension de son installation, parce que le juge avait aggravé ces prescriptions au regard de l'état du droit existant au jour où il s'était prononcé.

Si donc au bout d'un certain temps, les prescriptions fixées par le juge dans sa décision d'autorisation d'exploiter se révèlent insuffisantes pour garantir les intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement, les tiers intéressés doivent saisir le préfet et si leur demande est jugée fondée, le préfet peut imposer, en modifiant les prescriptions fixées par le juge, toutes mesures spéciales nécessaires. La décision du juge est donc administrative et ce n'est qu'en cas de refus du préfet de modifier ces prescriptions que les tiers intéressés pourront saisir le juge.

De la même manière, en cas d'aggravation par le juge des prescriptions préfectorales, l'exploitant peut demander au préfet de les modifier lorsque, par exemple, elles ne sont plus justifiées à la suite d'une baisse de production ou d'un changement dans les procédés de fabrication qui ne présentent plus de dangers ou inconvénients de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement. Dans cette hypothèse, seul le préfet peut les modifier si la demande est fondée, car on ne voit pas sur quel fondement l'exploitant pourrait saisir directement le juge qui les avait aggravées pour lui demander de les atténuer. Il ne pourra le faire qu'en cas de refus préfectoral de les modifier.

Enfin, en l'absence d'intervention des tiers intéressés ou de l'exploitant, le préfet a le pouvoir, après avis de la commission départementale consultative de prendre des arrêtés complémentaires aggravant les conditions techniques d'exploitation, conformément aux dispositions des articles L. 512-12 et L. 512-7 du

code de l'environnement qui ne distinguent pas selon que les conditions techniques d'exploitation à aggraver ont été fixées par le préfet ou par le juge. Le préfet peut donc modifier les prescriptions fixées par le juge. La décision du juge est donc administrative.

A la réflexion, cependant, cette analyse sur la nature administrative de la décision du juge prise en tant qu'administrateur n'est pas aussi exacte qu'elle le semble.

Tout d'abord, la décision du tribunal administratif d'Orléans indiquant que son jugement valait décision administrative nous parait discutable. De fait, si elle l'était, encore faut-il répondre par l'affirmative à la question suivante: le préfet avait-il nécessairement besoin d'intervenir après le juge pour formaliser sa décision? A priori la réponse est négative, si la décision du juge vaut effectivement décision administrative. Or, le fait pour le préfet d'intervenir après le juge prouve qu'il a estimé que la décision du juge ne valait pas décision administrative, d'où l'intégration des prescriptions du juge dans son arrêté. Sauf naturellement erreur de sa part, ce qui n'est pas inenvisageable.

Par ailleurs, reconnaitre à la décision du juge prise en tant qu'administrateur la nature administrative revient à laisser dans l'ombre une question fondamentale : si la décision du juge en tant qu'administrateur est administrative, le ministre en charge des installations classées, qui est donc le supérieur hiérarchique du préfet, peut s'autosaisir « sans cause déterminée, c'est-à-dire aussi bien pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité »[665] et réformer la décision du juge, à partir du moment où le pouvoir hiérarchique peut s'exercer même sans texte sur l'ensemble des actes administratifs du subordonné ?

La réponse à cette question est naturellement négative, car il n'y a pas de lien hiérarchique entre le ministre et le juge et que ce lien ne fonctionne que de façon organique, de ministre à préfet, et non de façon seulement matérielle de décision à décision.

---

[665] Chapus (R.) : Droit administratif, 15e éd., t.1, op. cit., p.396.

Par ailleurs, « si une telle décision devait être qualifiée d'acte administratif, l'application de la jurisprudence Dame Lamotte conduirait à autoriser l'exploitant déçu de la solution donnée à sa requête à exercer un recours juridictionnel devant…le Conseil d'Etat, qui se trouverait ainsi juge et partie (CE, ass., 17 fév. 1950, n°86949, Dame Lamotte : Rec. 1950, p.110) »[666].

La décision du juge prise en tant qu'administrateur n'est pas complètement administrative.

Examinons son caractère juridictionnel.

β.2. Le caractère juridictionnel de la décision du juge

Dans son arrêt "Lemore", le Conseil d'Etat a pu considérer que « si le requérant soutient que l'arrêté dont il interjette appel et qui s'est substitué à l'arrêté préfectoral […], serait entaché de détournement de pouvoir, un tel moyen ne saurait être valablement présenté à l'encontre d'une décision juridictionnelle»[667].

Commentant cette décision de la Haute juridiction administrative, M. Copper-Royer relevait qu'il « est, en effet, inutile de s'étendre longuement sur une évidence : une décision juridictionnelle ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, soit qu'elle émane de tribunaux judiciaires en vertu du principe de séparation des pouvoirs, soit qu'elle émane de tribunaux administratifs contre les décisions desquels sont ouverts l'appel ou le recours en cassation devant le Conseil d'Etat »[668]. Et d'ajouter que « par définition, le recours pour excès de pouvoir ne peut affecter qu'un acte administratif, non une décision de juridiction administrative comme en l'espèce »[669].

Dans le même sens, cherchant à savoir si l'acte réformé par le juge du plein contentieux objectif peut être considéré comme un acte juridictionnel ou un acte

---

[666] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, préc.
[667] C.E., 19 juin 1959, Lemore, AJDA 1959, p.342, obs. J. Copper-Royer.
[668] Copper-Royer (J.) : Obs. préc., p.344.
[669] Idem.

administratif, doté, pour chacun de l'autorité s'y attachant, Mme Lepetit-Collin fait observer qu'«il convient dès lors de préciser que l'exercice du pouvoir juridictionnel de réformation ne conduit pas à l'édiction d'un acte administratif, doté de l'autorité de chose décidée. La décision rendue par le juge du plein contentieux objectif constitue bien, en principe, un acte juridictionnel (à l'exception des décisions rendues par les tribunaux administratifs agissant, en qualité d'autorités administratives, sur les demandes d'autorisation de plaider) »[670]. Et de poursuivre que « dans la mesure où il intervient en tant qu'autorité juridictionnelle, le juge administratif est insusceptible de donner naissance à un acte administratif […] »[671]. Et de conclure qu'«il en résulte que la décision rendue ne peut être revêtue d'une autre autorité que celle reconnue à de tels actes, soit l'autorité de la chose jugée […]. De cette façon, la décision rendue par le juge du plein contentieux objectif se trouve revêtue de l'élément caractéristique de l'acte juridictionnel […] »[672].

La décision du juge du plein contentieux spécial prise en tant qu'administrateur se situant au même niveau que le préfet a donc, selon le Conseil d'Etat et une partie de la doctrine, une nature juridictionnelle et non administrative, contrairement à ce que soutenait Jèze et à ce qu'avait décidé le tribunal administratif d'Orléans.

La nature juridictionnelle de la décision du juge prise en tant qu'administrateur est, a priori, défendable dans la mesure où elle est adoptée par le juge dans une décision juridictionnelle dans le cadre d'un contentieux qu'il tranche par cette occasion.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où cette décision serait prise par le tribunal administratif, « c'est bien d'un appel dont est saisie la cour administrative d'appel contre une décision de première instance, et non un recours administratif, cette solution prévalant mutatis mutandis devant le Conseil d'Etat »[673]. Ce qui montre bien

---

[670] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., p.529.
[671] Idem.
[672] Idem.
[673] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, préc.

que la décision du juge du plein contentieux spécial des installations classées prise en tant qu'administrateur est juridictionnelle.

Pourtant, en approfondissant l'analyse, lorsque la décision est prise par le Conseil d'Etat en cassation en tant qu'administrateur, cette conclusion sur la nature juridictionnelle de la décision du juge prise en tant qu'administrateur est loin d'être pertinente dans sa globalité, contrairement à ce que soutient la doctrine.

De fait, si la décision du juge du plein contentieux spécial prise en tant qu'administrateur était juridictionnelle, cela voudrait dire que l'on ne pourrait plus, quelles que soient les circonstances, la modifier dans son contenu sans devoir en appeler au juge, auteur de la décision. Le préfet ne pourrait pas, par exemple, modifier les prescriptions techniques fixées ou aggravées par le juge, car en agissant ainsi, il porterait atteinte à l'autorité de la chose jugée qui s'impose à lui.

Or, cela est loin de correspondre à la réalité. En effet, ainsi qu'il a été déjà relevé, l'exploitant a la possibilité, tout comme les tiers intéressés, de demander au préfet la modification des prescriptions techniques fixées ou aggravées, par exemple, par le Conseil d'Etat au bout d'un certain temps, dès lors qu'elles ne se justifient plus, puisque les prescriptions du juge ont été prises au regard du droit en vigueur au jour où il s'était prononcé. Si le préfet modifie ces prescriptions, il ne modifie pas sa propre décision, mais bien celle du juge qui est censée être protégée par l'autorité de la chose jugée. Ce qui montre bien, au final, que la décision du juge n'est pas complètement juridictionnelle, parce que si elle l'était dans sa globalité, le préfet ne pourrait pas modifier les prescriptions ainsi fixées ou aggravées, par exemple, par une cour administrative d'appel. En effet, dans son arrêt "Mattio", le Conseil d'Etat a pu considérer[674] que « la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort présente, même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en

[674] Après avoir jugé dans un premier temps qu'un arrêt de cour administrative d'appel frappé d'un pourvoi n'est pas « définitivement passé en force de chose jugée », C.E., 28 janvier 1994, Secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports, req. n°82767.

cassation, le caractère d'une décision passée en force de chose jugée »[675]. Dès lors, les dispositions d'une loi[676] « qui n'étaient pas en vigueur à la date de l'arrêt attaqué ne sauraient en affecter le bien-fondé »[677]. Or, comme l'a relevé M. Courtin « le préfet peut être conduit, spontanément ou sur demande de l'exploitant ou d'un tiers, à prendre des mesures alors qu'un litige se rapportant à une décision concernant l'installation en cause est pendant devant la juridiction administrative »[678].

La décision du juge prise en tant qu'administrateur n'est donc que partiellement juridictionnelle.

Si la décision du juge prise en tant qu'administrateur n'est ni complètement administrative ni complètement juridictionnelle, est-elle alors mixte ?

β.3. Le caractère mixte de la décision du juge

Plusieurs auteurs semblent plus ou moins reconnaître à la décision du juge prise en tant qu'administrateur la nature juridique d'une décision mixte : mi-administrative et mi-juridictionnelle, dès lors que le juge se comporte comme sous l'empire de la justice retenue où les fonctions administrative et juridictionnelle étaient confondues.

Ainsi, dans ses conclusions prononcées sous l'arrêt "Rage-Roblot", le commissaire du gouvernement Romieu, après avoir rappelé le contexte historique dans lequel le plein contentieux spécial des installations classées est né, relevait que « les arrêts du Conseil d'Etat étant rendus par l'Empereur en son Conseil ; on pouvait donc admettre que les décisions ainsi rendues avaient un caractère à la fois administratif et contentieux »[679], car il était difficile à l'époque de faire le départ au contentieux entre la décision administrative et la décision juridictionnelle.

---

[675] C.E., 27 octobre 1995, Mattio, Rec.CE, p.359, concl. Arrighi de Casanova.
[676] Cela vaut également à l'égard des dispositions réglementaires.
[677] Même arrêt.
[678] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.57.
[679] Concl. sur C.E., 30 novembre 1906, Sieur Rage-Roblot, op. cit.

Le professeur Billet semble soutenir la même idée, puisqu'il relève que « bien qu'administrateur, le juge reste juge : il ne fait acte d'administrateur qu'en apparence, n'administre que sur le fond mais pas en la forme »[680]. Autrement dit, pour lui, la décision du juge est juridictionnelle selon la forme dans laquelle le juge décide, puisqu'il ne prend pas une décision administrative au sens strict du terme, mais rend un jugement. Cependant, en ce qui concerne le fond de l'acte lui-même, la décision est administrative. C'est dans ce sens qu'il faut considérer que la décision du juge est mixte.

L'opinion du professeur Billet peut s'appuyer sur les propos de M. Gabolde, dès lors que ce dernier note qu'après avoir annulé le refus du préfet d'autoriser une installation classée, le tribunal administratif peut y substituer « simultanément sous forme de décision juridictionnelle, l'autorisation […] »[681]. Ce qui revient à dire que la décision n'est juridictionnelle que du point de vue formel, mais administrative quant au fond.

Enfin, dans le même ordre d'idées, on peut lire sous la plume de M. Vigouroux que « dans le domaine des installations classées, le juge administratif […] va remplir un plein office de quasi-administrateur : il peut faire acte d'administration en modifiant lui-même, le cas échéant, l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation […] »[682].

Ce qui voudrait dire en suivant ce raisonnement que la décision qui ressort de cet office de quasi-administrateur est mi-administrative et mi-juridictionnelle, donc mixte.

La thèse de la mixité de la décision du juge prise en tant qu'administrateur soutenue par ces auteurs nous paraît défendable.

En effet, prenons l'hypothèse d'un tribunal administratif qui autorise d'une certaine façon la création et le fonctionnement d'une installation classée et qu'un

---

[680] Billet (Ph.): Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation des Près de la Forge et autres, préc.
[681] Gabolde (Ch.) : Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.286.
[682] Vigouroux (Ch.) : Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.601 ; dans le même sens Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, préc..

recours soit exercé devant la cour administrative d'appel. Tant que la cour ne s'est pas encore prononcée, le préfet serait-il dans l'impossibilité de modifier les conditions techniques imposées à l'exploitant par le tribunal administratif si elles se révélaient insuffisantes en cours d'appel qui dure parfois deux ans ? La réponse est négative, comme l'a déjà relevé M. Courtin, le préfet peut le faire conformément aux articles L. 512-7 et L. 512-12 du code l'environnement, car il n'y a aucun fondement à ce que le préfet ne puisse pas le faire.

Ce qui montre bien que la décision du juge prise en tant qu'administrateur bien que juridictionnelle, est en même temps administrative.

Cette thèse de la mixité de la décision du juge que l'on pouvait soutenir sous l'empire de la justice retenue semble être la plus pertinente pour qualifier juridiquement la nature de la décision du juge prise en tant qu'administrateur.

Toutefois, une précision doit être formulée : la mixité de la décision dont il s'agit ici ne peut pas être assimilée à une mixité au sens où on l'entend de façon classique, car l'acte mixte se divise en deux. Dans le cadre de ce contentieux, l'acte n'a pas deux composantes comme dans la théorie classique des actes mixtes. Il n'y a pas deux parties ici, mais deux qualités à la décision, elle n'est donc pas dissociable : on ne peut demander, par exemple, au Conseil d'Etat de modifier la décision en ce qu'elle est administrative, car il ne peut agir que dans le cadre juridictionnel pour l'édicter. Mais comme on ne peut plus le saisir juridictionnellement, sauf recours en révision, il ne peut plus se prononcer sur elle en la forme administrative, le préfet peut la modifier en ce qu'elle est administrative sur simple demande sans violation de la chose jugée.

Le pouvoir d'autoriser la création d'une installation classée soumise à autorisation étant analysé, examinons à présent le pouvoir du juge autorisant la mise en service d'une installation classée relevant du régime de la déclaration administrative.

2) Le pouvoir d'autoriser la mise en service d'une installation soumise à déclaration

Par sa décision "EARL des Trois Etangs", le tribunal administratif de Limoges a pu considérer que « lorsqu'il statue en vertu de l'article 14 sus-rappelé de la loi du 19 juillet 1976, 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 premier de ladite loi ; […] qu'il y a lieu dans les circonstances de l'espèce et dès lors que le dossier de déclaration était complet ainsi qu'il a été dit précédemment, d'autoriser l'EARL des Trois Etangs à commencer l'exploitation de l'installation classée en cause en se conformant au projet d'arrêté donnant récépissé transmis […] et aux prescriptions spéciales qui y étaient annexées »[683].

Comme pour le pouvoir précédemment étudié, le juge ne peut faire usage de ce pouvoir que s'il est saisi dans le cadre d'un recours contentieux par le déclarant qui projette la mise en service de son installation.

Ce pouvoir du juge se justifie, comme dans le cas précédemment étudié, par le fait que le juge se situe au même niveau que le préfet auquel il se substitue. Il trouve son fondement dans l'article R. 512-49 du code de l'environnement qui précise que « le préfet donne récépissé de la déclaration et communique au déclarant une copie des prescriptions générales applicables à l'installation ».

A partir du moment où le juge peut autoriser la création d'une installation classée, il devient logique qu'il dispose également d'un pouvoir de prendre des sanctions administratives à l'égard de l'exploitant.

---

[683] T.A. Limoges, 13 mars 2003, EARL des Trois Etangs, RJE 2004, p.357, note R. Schneider ; JCP A n°42 2003, note, Ph. Billet, comm. 1915.

b) Le pouvoir de prononcer des sanctions administratives

Comme le préfet, le juge du plein contentieux spécial des installations classées peut prononcer des sanctions administratives contre l'exploitant : il a le pouvoir de prononcer la suspension (1) et celui de prononcer la fermeture (2) d'une installation.

1) Le pouvoir de suspendre le fonctionnement d'une installation classée

Il faut relever qu'autrefois, le juge du plein contentieux spécial refusait de prononcer la suspension d'une installation classée sans que les motifs d'un tel refus soient fournis, la formule du rejet de la requête se bornant à indiquer « qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'ordonner la suspension d'une installation classé »[684].

C'est dans ce sens, d'ailleurs, que la doctrine n'a pas manqué de faire remarquer que cette solution « est difficilement compréhensible car, dès lors que le juge des installations classées peut faire acte d'administrateur, on voit mal pourquoi il pourrait accorder une autorisation ou modifier un arrêté préfectoral mais se verrait interdire d'infliger une sanction à l'exploitant. Elle ne correspond pas à l'idée directrice qui se dégage de la jurisprudence et selon laquelle les pouvoirs du juge des installations classées sont identiques à ceux du préfet»[685].

La position du juge du plein contentieux spécial pouvait peut être s'expliquer par le fait que le juge est saisi d'un recours contre un acte et pas de la violation ou du manquement à un acte. Dans ce cas, comment prononcer la sanction, sauf à être saisi du recours contre le refus du préfet de prononcer une sanction administrative, auquel cas l'annulation de ce refus et le pouvoir de substitution du juge font qu'il peut

---

[684] C.E., 7 novembre 1984, Société d'intérêt collectif agricole du Val de Gennes, req., n°25642 et n°25978.
[685] Ferrand (F.): Contentieux des installations classées, op. cit., p.20.

prononcer la sanction qui est un élément du fonctionnement, et donc de gestion de l'installation.

Toutefois, la position du juge devait évoluer par la suite[686]. Saisi par un tiers intéressé contre le refus du préfet de prononcer la suspension d'une installation classée, le tribunal administratif d'Amiens, après avoir relevé la carence du préfet à faire respecter les prescriptions qu'il avait lui-même imposées à l'exploitant, a pu considérer que « le juge administratif peut suspendre l'exploitation d'une installation classée si les prescriptions imposées à l'exploitant […] ne sont pas respectées »[687]. En l'espèce, un délai de trois mois a été accordé à l'exploitant par le juge pour régulariser sa situation, faute de quoi l'exploitant se voyait suspendre le fonctionnement de son installation.

De même, saisi par un tiers contre le récépissé de déclaration administrative et le refus préfectoral de prononcer la suspension d'une installation fonctionnant au mépris de la législation régissant les installations classées, un tribunal administratif a le pouvoir d'ordonner la suspension de l'exploitation de l'installation en cause jusqu'à ce qu'intervienne la décision portant régularisation de l'exploitant[688].

Enfin, saisie par un exploitant contre l'arrêté préfectoral prononçant la suspension de son installation, une cour administrative d'appel, après avoir annulé l'arrêté attaqué pour cause d'illégalité[689], a le pouvoir « de prendre les mesures prescrites à l'article L. 514-1 du code de l'environnement afin de faire cesser le trouble résultant de la situation actuelle de l'installation et de suspendre son fonctionnement jusqu'à l'exécution des prescriptions techniques »[690], dès lors que « la situation de faits

---

[686] On note au sein de la jurisprudence une absence des décisions du Conseil d'Etat prononçant la suspension d'une installation classée, contrairement aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

[687] T.A. Amiens, 22 avril 1986, Féron, req. n°10171 ; dans le même sens T.A. Pau, 22 décembre 1987, Association de défense de l'environnement de Goes, req., n°7940-8809 ; T.A. Lyon, 2 mai 1990, Moulin, req. n°8942701; T.A. Lyon 26 octobre 1994, Association de défense de l'environnement de Lucas et autres, Rec.CE Tab. 1994, p.1056.

[688] T.A. Toulouse, 20 avril 2000, Mme Doucède, Dr. envir. n°87 2001, comm. F. Deliessche.

[689] En l'espèce, le préfet avait pris l'arrêté de suspension en s'appuyant sur le rapport de l'inspectrice des installations classées ayant procédé à l'inspection de l'installation en cause, mais qui n'avait pas encore prêté serment.

[690] C.A.A. Nancy, 9 janvier 2006, M. Duval, Env. 20006, p.25, note D. Gillig.

[…] ayant donné lieu à la mise en demeure […] et constatée lors de l'inspection […] à l'origine de la suspension de l'installation n'a pas évolué »[691].

Comme pour les pouvoirs précédemment examinés, ce pouvoir de suspendre le fonctionnement d'une installation classée fonctionnant au mépris de la législation des installations classées se justifie par le fait qu'il est accessoire au pouvoir de gestion d'une installation classée par le préfet. En effet, l'article L.514-1[692] du code de l'environnement indique que « […] lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : […] suspendre par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées […]».

Dès lors, il est normal que le juge qui est aussi administrateur, au même titre que le préfet, exerce ce pouvoir de suspendre une installation classée, dans la mesure où l'exploitant n'a pas obtempéré à l'injonction qui lui a été faite par le préfet de régulariser sa situation.

L'évolution de la position du juge du plein contentieux spécial, ainsi relevée, peut trouver aussi sa justification dans les considérations de cohérence du juge administratif avec son pouvoir d'administrateur, car il serait illogique que le juge qui est compétent pour autoriser la création d'une installation classée soit incompétent pour prononcer la suspension de celle-ci, dès lors qu'il est constaté le non respect des prescriptions techniques d'exploitation imposées.

Il faut préciser que le juge ne peut prononcer la suspension d'une installation classée que si l'exploitant n'a pas obtempéré à la mise en demeure qui lui a été

---

[691] Idem.
[692] Ancien article 23 de la loi de 1976.

adressée par le préfet, parce que c'est une garantie pour l'exploitant contre les sanctions arbitraires.

Mais le pouvoir de sanction du juge ne s'arrête pas à la suspension d'une installation classée, il va même jusqu'à prononcer une mesure radicale : la fermeture d'une installation classée.

2) Le pouvoir de fermer une installation classée

Quelques précisions liminaires nous paraissent importantes à faire pour la compréhension des développements qui vont suivre.

En effet, il faut relever que l'hypothèse de fermeture qui est envisagée ici est celle qui concerne une installation classée qui fonctionne en méconnaissance de la législation des installations classées et dont l'exploitant ne régularise pas la situation en dépit de la mise en demeure faite par le préfet dans ce sens. Et ce n'est que dans cette hypothèse que le juge peut, comme d'ailleurs le préfet, prononcer la fermeture d'une installation classée, car l'hypothèse de fermeture d'une installation classée régulièrement autorisée sera étudiée un peu plus loin dans les limites au pouvoir d'administrateur du juge.

Ces précisions étant apportées, le juge du plein contentieux spécial peut ordonner la fermeture d'une installation classée. Ainsi, saisie en appel par un tiers intéressé contre le jugement d'un tribunal administratif refusant d'enjoindre le préfet de prononcer la suspension d'un bâtiment d'une installation classée fonctionnant sans titre juridique, une cour administrative d'appel a le pouvoir , après avoir annulé le jugement et le refus du préfet de prononcer une telle mesure, d'ordonner la fermeture du bâtiment de l'installation mise en cause[693].

Comme le juge se substitue au préfet, l'usage de ce pouvoir se justifie par le fait qu'il est accessoire au pouvoir de gestion d'une installation classée par le préfet.

---

[693] C.A.A. Lyon, 21 juin 1994, Terrolle, RJE 1995, n° spécial, p.103, confirmé en cassation C.E., 4 mai 1998, Téallier, LPA 1999, n°159, pp.18-19.

L’article L.514-2 du code de l'environnement (ancien article 22-2 de la loi de 1976) dispose que « lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise par le présent titre, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant, suivant le cas, une déclaration ou une demande d'autorisation. Il peut, par arrêté motivé, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation est rejetée, le préfet peut, en cas de nécessité, ordonner la fermeture ou la suppression de l'installation ».

Il faut préciser, comme pour le pouvoir de suspendre une installation classée, le juge ne peut ordonner une telle mesure que si l’exploitant n’a pas obtempéré à la mise en demeure qui lui a été adressée de régulariser sa situation.

L’examen des pouvoirs du juge à l’égard de l’exploitant étant fait, examinons à présent, son pouvoir, selon la doctrine, de statuer "*ultra petita"*.

C) Le pouvoir de statuer " ultra petita"

On relève dans un arrêt "Ministre des finances" du Conseil d'Etat que « le juge n'est appelé à statuer que sur les questions dont il est saisi»[694]. « Aucune juridiction ne peut statuer au-delà des conclusions dont elle est saisie et accorder à une partie davantage que ce que celle-ci demandait ; autrement dit aucune juridiction ne peut statuer ultra petita […], même si le juge soulève d’office un moyen d’ordre public qui devrait entraîner l’annulation totale d’une décision, il ne peut prononcer qu’une annulation partielle si le requérant a limité ses conclusions à cette annulation partielle »[695]. Par ailleurs, la « conséquence logique de l’ultra petita, une juridiction ne

[694] C.E., 15 décembre 1937, Ministre des finances, Rec.CE, p.1030 ; dans le même sens C.E., 8 août 1918, Delacour, Rec.CE, p.739, D. 1922. III., p.62.
[695] Odent (R.) : Contentieux administratif, op. cit., t.1, p.752.

peut jamais soulever d'office des conclusions dont elle n'a pas été saisie […] (S. 8 novembre 1968, Entreprise Poroli et dame Marin, p.561) »[696].

De fait, « les juges ne sont que des juges et pas des "chevaliers blancs" dans une société grise. Leur mission est de mettre fin à des litiges, litiges façonnés et délimités par les parties. Il leur est par exemple interdit de statuer au-delà de ce qui leur est demandé et pour des motifs autres que ceux qui leur sont proposés »[697].

Cette interdiction pour le juge de statuer *ultra petita* vient de ce que le juge ne peut pas se saisir d'office[698], sous réserve des moyens d'ordre public[699]. De fait, en statuant au-delà du cadre du litige tracé par les conclusions des parties à l'instance, le juge excède ses pouvoirs juridictionnels en remettant en cause la règle de l'immutabilité du litige fixé par les termes de la saisine.

Cette règle est respectée aussi bien par le juge de l'excès de pouvoir que par celui du plein contentieux ordinaire parce que c'est une règle qui est inhérente à la fonction juridictionnelle.

Toutefois, si dans le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir ou du plein contentieux ordinaire la question de l'ultra petita ne soulève pas de débat doctrinal particulier, elle divise, en revanche, la doctrine dans le plein contentieux spécial des installations classées.

Après avoir exposé les positions doctrinales (a), nous tenterons de donner des explications au pouvoir considéré par une partie de la doctrine comme *"ultra petita"* (b).

a) Les positions doctrinales

Certains auteurs font remarquer que, par dérogation, l'interdiction pour le juge de statuer "*ultra petita"* ne trouve pas à s'appliquer dans le plein contentieux spécial des installations classées.

---

[696] Idem, p.753.
[697] Chabanol (D.) : Le juge administratif, Paris, LGDJ, 1993, p.89.
[698] Peiser (G.) : Le recours en cassation en droit administratif français, Paris, Sirey, 1958, p.357.
[699] C.E., 24 juillet 1947, Fondation Barth, Rec.CE, p.339.

Ainsi, M. Ferrand relève que « par dérogation à la règle de l'immutabilité du litige, le juge des installations classées peut statuer "*ultra petita"*. C'est ainsi qu'il peut accorder une autorisation alors qu'il n'était saisi que d'une demande d'annulation du refus préfectoral ou bien saisi d'une demande d'annulation d'une autorisation la rejette en imposant à l'exploitant des conditions plus sévères »[700]. Et d'ajouter que « le juge des installations classées n'est donc pas limité par les conclusions dont il est saisi»[701]. Pour conforter son propos, cet auteur rapporte que « par son arrêt "Commune de Tonnay-Charente c/ Ville de Rochefort" (8 fév. 1930, req. n°84288), le Conseil d'Etat a considéré que le jugement ultra petita était pour le juge des installations classées non une simple faculté, mais une obligation […] : considérant que le conseil de préfecture s'est borné à examiner la légalité de l'arrêté préfectoral d'autorisation, sans rechercher, comme il lui appartenait, si les prescriptions étaient suffisantes pour que l'établissement dont s'agit ne présentât aucun danger ni inconvénient soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique selon les termes de l'article 1er de la loi du 19 décembre 1917 ; que par suite le conseil de préfecture a méconnu sa compétence, et son arrêté doit être annulé »[702].

Dans le même sens, M. Deharbe[703] fait observer qu'il y a une possibilité pour le juge administratif de statuer *"ultra petita"*, même s'il n'a pas été saisi de conclusions en ce sens, le juge peut ordonner la suspension de l'installation si les intérêts protégés par la loi le justifient[704].

Il convient de relever que l'opinion défendue par ces auteurs était pertinente sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917 où le juge du plein contentieux spécial statuait, en effet, ultra petita, comme en témoigne, du reste, un arrêt "Lemore" du Conseil

---

[700] Ferrand (F.) : Contentieux des installations classées, op. cit., p.18.
[701] Idem.
[702] Idem, p.19.
[703] Deharbe (D.) : Le doit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence, Paris, Litec, 2002, p.280 ; dans le même sens Piedbois (J.-C.) : Particularités du contentieux administratif des installations classées, op. cit., p.76 : « le juge administratif peut statuer ultra petita (C.E. 19 juin 1959, Lemore p. 387 ; TA Pau, 4 novembre 1980, M. Antoine), c'est-à-dire accorder au requérant plus que ce qu'il a lui-même demandé » ; Memlouk (M.) : L'état du droit dans le domaine des installations classées, op. cit., p.46 ; J.-P. Piétri, Concl. sous C.A.A. Nancy, 6 juin 1996, Société cristallerie Lalique, préc., p.60.
[704] T.A. Lyon, 2 mai 1990, Société Moulin, req. n° 8942701.

d'Etat : « considérant que l'article 35, 4e alinéa de la loi du 19 décembre 1917 modifiée par la loi du 20 avril 1932, [permet] au conseil de préfecture, lorsqu'il confirme l'injonction et la mise en demeure contenues dans l'arrêté préfectoral, de prendre toutes mesures de nature à faire cesser un danger grave d'insalubrité ou d'incommodité, même si ces mesures ne sont sollicitées ni par le préfet, ni par un tiers »[705].

Mais cette opinion est loin d'être défendable aujourd'hui dans la mesure où on constate que le juge du plein contentieux spécial est un peu en retrait par rapport à la situation antérieure de 1917[706].

C'est ainsi, contrairement aux auteurs précédents, M. Gillig fait observer qu'« il convient de rappeler que, même lorsqu'il se prononce dans une matière relevant du plein contentieux, ce qui est le cas du contentieux spécial des installations classées, le juge ne peut statuer que dans la limite des conclusions qui lui sont soumises, sous peine de porter atteinte au principe lui faisant interdiction de juger ultra petita (CE, 29 juill. 2002, n°244754, Min. Equipement, Transports, Logement, Tourisme et Mer : Juris-Data n° 2002-064366). Fort de ce constat, nous ne pouvons que conseiller au pétitionnaire qui conteste un refus d'autorisation de création d'une installation classée de solliciter du juge administratif non seulement l'annulation de ce refus mais également la délivrance de l'autorisation demandée»[707].

Abordant la question des limites au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux des installations classées, M. Huglo soutient la même idée en notant que « la réelle limite au pouvoir qu'il [le juge] tient est de ne pas statuer *ultra petita*, de prendre une mesure qui ne lui est pas demandée »[708].

La position soutenue par ces auteurs peut, d'ailleurs, se réclamer d'un arrêt "Ministre de l'équipement, des transports et du logement" intervenu dans le cadre du

---

[705] C.E., 19 juin 1959, Lemore, Rec.CE, p.387.
[706] C.A.A. Nancy, 5 février 1998, Société Assistance et Travaux pour l'Environnement et la Propriété (A.T.E.P.), Rec.CE, tab., p.1042 ; RJE 1999, p.143, note R. Schneider.
[707] Gillig (D.) : Note sous T.A. Nancy, 29 décembre 2006, Société PEDUZZI, Envir. n°2, 2007, p.33.
[708] Huglo (Ch.) : Le juge, la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement, Thèse, Paris II, 1994, p.338.

contentieux de l'eau dont on sait que c'est un contentieux de pleine juridiction qui a bénéficié de l'élargissement du champ d'application du plein contentieux spécial des installations classées[709] : « même lorsqu'il se prononce dans une matière relevant du plein contentieux, le juge des référés ne peut statuer que dans la limite des conclusions qui lui sont soumises; considérant que, par une ordonnance […], le juge des référés du tribunal administratif […], après avoir rejeté la demande de suspension de l'exécution d'un arrêté du préfet […] pris en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et autorisant des travaux au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, présentée, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, par M. C. et d'autres requérants, a jugé que le juge administratif des référés, saisi, dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, d'une demande de suspension d'une autorisation délivrée au titre de travaux ou d'ouvrages ayant une incidence sur le milieu aquatique peut, même d'office, ordonner toutes mesures d'expertise ou d'instruction et, en cas d'urgence, prescrire à l'administration toutes mesures utiles; qu'il a, en conséquence, par les articles 2 à 7 de l'ordonnance du 15 mars 2002, adressé des injonctions au préfet […], notamment de rendre immédiatement opposable le plan de prévention des risques naturels relatif aux inondations […] et ordonné une expertise, sur le fondement des articles L. 521-3 et R. 532-1 du code de justice administrative ; qu'en statuant ainsi, alors qu'il n'avait été saisi que de conclusions à fin de suspension présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge des référés s'est prononcé au-delà des conclusions dont il était saisi; que les articles 2 à 7 de son ordonnance doivent, pour ce motif, être annulés »[710].

En présence de ce conflit d'opinions, ce qui nous semble le plus vrai, c'est que le juge du plein contentieux spécial n'est pas tenu aux conclusions des parties, comme en témoigne, d'ailleurs, l'arrêt "Téallier" du Conseil d'Etat : « en prescrivant lui-même à M. T. de déposer une demande d'autorisation, en l'autorisant provisoirement à

---

[709] De fait, aux termes de l'article L. 211-6 du code l'environnement « les décisions prises en application de l'article L.211-5 peuvent être déférées à la juridiction administrative dans les conditions prévues à l'article L. 514-6 ». Qu'il soit rappelé au passage que cet article L. 514-6 I précise qu'un certain nombre de décisions prises en application de la législation de installations classées sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.

[710] C.E., 29 juillet 2002, Ministre de l'équipement, des transports et du logement, req. n°244754.

exploiter dans l'attente de la régularisation de son élevage, et en lui ordonnant de cesser l'exploitation du bâtiment […], alors que, dans ses conclusions de première instance, dont elle était saisie par la voie de l'appel, M. T. avait demandé que ces mesures fussent prises par le préfet […], la cour administrative d'appel de Lyon, eu égard aux pouvoirs dont l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 susvisée investit le juge du plein contentieux des installations classées, n'a pas méconnu la portée des conclusions dont elle était saisie»[711].

Cependant, s'agit-il vraiment de l'*ultra petita* comme l'affirme une partie de la doctrine ?

Nous ne le pensons pas. Comment alors expliquer le fait que le juge du plein contentieux spécial ne soit pas tenu aux conclusions des parties ? Quelques explications peuvent être avancées.

b) Les explications possibles

Selon la doctrine l'explication liée au fait que le juge du plein contentieux spécial des installations classées ne soit pas tenu aux conclusions des parties à l'instance vient des pouvoirs de plein contentieux du juge (1).

Mais à cette explication, il convient d'opposer une autre liée au pouvoir d'interprétation du juge administratif (2).

1) L'explication fondée sur les pouvoirs de plein contentieux du juge

Auby explique cette "dérogation", à propos des contentieux particuliers, en faisant observer que « la possibilité pour le juge de dépasser, licitement le cadre de l'instance tracé par les parties peut tenir aux pouvoirs de pleine juridiction dont il est

[711] C.E., 4 mai 1998, Téallier, LPA 1999, n° 159, p.18, note D. Deharbe ; BDEI 1998, p.21, comm. M. Courtin ; arrêt qui confirme C.A.A. Lyon, 21 juin 1994, Terrolle, RJE 1995 n° spécial, p. 103.

investi. Il en va ainsi du contentieux des établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Lorsque le tribunal administratif confirme l'injonction ou la mise en demeure contenues dans l'arrêté municipal[712], il peut ordonner toutes mesures de nature à faire cesser le danger résultant de l'établissement : il n'est pas nécessaire que ces mesures lui aient été demandées par les parties (C.E., 19 juin 1959, Lemore, Rec., p.387)»[713].

S'agit-il alors d'un élément simplement accessoire ou incident par rapport à la question dont il est saisi ? Ou bien le juge peut-il en prendre le contrepied (saisi d'une demande d'annulation de l'arrêté d'autorisation d'exploiter, il réforme et renforce les prescriptions sans demande en ce sens) ?

Ces interrogations imposent à qualifier la nature juridique du pouvoir d'administrateur du juge. S'agit-il d'un pouvoir hiérarchique ?

On serait tenté d'affirmer d'emblée que la nature juridique du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées est hiérarchique. Plusieurs arguments militent, en effet, en faveur de cette position.

Tout d'abord, du point de vue des composantes du pouvoir hiérarchique, le juge du plein contentieux spécial lorsqu'il est saisi dispose du pouvoir d'annulation qui lui permet de faire disparaître la décision annulée de l'ordonnancement juridique à l'instar du pouvoir d'annulation du supérieur hiérarchique du préfet : le ministre. De même, le juge dispose d'un pouvoir de réformation « qui est une des manifestations du pouvoir hiérarchique »[714] qui lui permet, comme le ministre, lorsqu'il est saisi, de substituer sa décision à celle du préfet, car après l'annulation de la décision de refus du préfet, il peut délivrer une autorisation d'exploiter et fixer les conditions techniques d'exploitation en lieu et place du préfet lorsque la procédure d'autorisation est régulière.

---

[712] L'auteur voulait parler sans nul doute d'arrêté préfectoral.
[713] Auby (J.-M.) : L'ultra petita dans la procédure contentieuse administrative, in mélanges offerts à Marcel Waline, Paris, LGDJ, 1974, p.280.
[714]Waline (M.) : Note sous C.E., 4 décembre 1959, Geoffroy, RDP 1960, p.132.

Ensuite, au point de vue des caractéristiques du pouvoir hiérarchique, le juge du plein contentieux spécial « ne cherche pas uniquement si l'acte est conforme ou non à la règle de droit mais il se fait juge de son opportunité »715. On peut ajouter que le juge est saisi dans la "plénitude" de son pouvoir d'administrateur. Or, il s'agit là d'une des caractéristiques du pouvoir hiérarchique, ainsi que le faisait remarquer le commissaire du gouvernement Delvolvé dans ses conclusions sous l'arrêt "Quéralt" :« le recours hiérarchique, à la différence du recours contentieux, n'enferme pas l'autorité compétente dans les termes de la requête »716. Par ailleurs, le professeur Chapus va dans le même sens : « l'autorité supérieure peut exercer son pouvoir hiérarchique […] aussi bien pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité qu'il s'agisse de l'exercice […] des pouvoirs de réformation et d'annulation (C.E., 4 décembre 1959, Geoffroy, Rec.CE, p.654, RDP 1960, p.132, note M. Waline) »[717].

A la lumière de ces observations, on pourrait conclure que le pouvoir du juge est hiérarchique, ce qui fait qu'il ne soit pas enfermé dans les termes des conclusions des parties.

Cette conclusion peut se prévaloir des propos de la doctrine.

Ainsi, le professeur Prieur relève que « dans la mesure où historiquement le conseil de préfecture se prononçait en tant qu'autorité administrative, le juge administratif a conservé en la matière le caractère d'autorité hiérarchique par rapport à l'administration préfectorale compétente »[718].

Le professeur Terneyre va dans le même sens: « dans le droit des installations classées, il y a deux administrateurs compétents: en amont le préfet; en aval, en cas de contestation des décisions de ce dernier, le juge administratif. En d'autres termes […], le juge administratif peut être considéré comme le supérieur hiérarchique du préfet, le

---

[715] Gousset (P.) et Magistry (G.) : Droit des établissements dangereux ; insalubres ou incommodes, Paris, Dunod, 1968, p.305.
[716] Concl. Delvolvé, sur C.E., 30 juin 1950, Quéralt, Dr. soc. 1951, p.246.
[717] Chapus (R.) : Droit administratif général, Paris, Montchrestien, t.1, 2001, 15e éd., p.396.
[718] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, préc., p.310.

recours contentieux ayant ici le même objet qu'un recours hiérarchique auprès du ministre de l'environnement »[719].

Dans le même ordre d'idées, le professeur Staub relève que « le juge de ce contentieux particulier prend davantage les apparences d'une sorte de supérieur hiérarchique (en ce sens, C.E. 19 mars 1993, Ollitrault, Rec. P. 78.) qu'il ne revêt le costume d'un administrateur-bis »[720].

Enfin, M. Carlier, cherchant l'explication du principe selon lequel en matière de plein contentieux spécial des installations classées l'exercice d'un recours administratif n'a pas pour effet de conserver le délai de recours contentieux, note : « il faut sans doute comprendre par là qu'en matière d'installations classées, c'est le juge administratif qui est le supérieur hiérarchique du préfet […] »[721].

Telle n'est pas, cependant, à la réflexion, la conclusion qu'il convient de tirer, quand bien même ce que la doctrine relève semblerait correspondre à la réalité.

Tout d'abord, le juge du plein contentieux spécial ne peut pas s'autosaisir, il doit être saisi dans le cadre du litige. Or, l'une des caractéristiques du pouvoir hiérarchique est qu'il « peut être exercé spontanément par l'autorité supérieure »[722]. L'exercice de ce pouvoir « a pour effet de dessaisir l'autorité subordonnée »[723]. Ce que ne peut faire le juge du plein contentieux spécial des installations classées.

Par ailleurs, lorsque l'on porte l'analyse sur le terrain de l'appréciation de la légalité dans le temps de la décision attaquée, force est de rappeler que le juge du plein contentieux spécial se place au jour de sa décision pour apprécier sa légalité lorsqu'il s'agit des règles de fond. Or, ainsi que le fait remarquer à juste titre M. Giltard, dans le droit commun du recours hiérarchique « pour apprécier la légalité de la décision contestée, l'autorité hiérarchique doit se référer à la règle de droit applicable et à la situation de fait existant à la date de cette décision (Cons. d'Etat 28 mars 1958,

---

[719] Terneyre (P.) : Les pouvoirs du juge administratif des installations classées, comm. sur C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, Rev. adm. 1990, p.46.
[720] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1997, M. et Mme Tchijakoff, préc. p.21.
[721] Carlier (E.) : Note sous C.A.A. Nantes, 17 juillet 1996, Compagnie des bases lubrifiantes, Dr. envir. n°43 1996, p.10.
[722] Chapus (R.) : Droit administratif général, t.1, op. cit., p.396.
[723] Idem.

Conseil national de l'ordre des médecins : Lebon, p.207)»[724], sans tenir compte du changement dans les circonstances de fait ou de droit intervenu postérieurement à la date d'édiction de la décision litigieuse[725] pour des raisons de sécurité juridique. Le juge du plein contentieux spécial « dispose de plus de pouvoirs que le ministre lui-même. […] s'agissant des recours hiérarchiques facultatifs (la solution est différente s'agissant des recours obligatoires dans la mesure où la décision se substitue à la première) exercés à l'encontre de décisions créatrices de droit, le supérieur hiérarchique doit apprécier la légalité de la décision initiale à la date à laquelle elle est intervenue sans pouvoir tenir compte de ce qui est intervenu postérieurement, qu'il s'agisse d'un changement de l'état du droit ou d'une modification des circonstances de fait (voyez notamment, CE, 29 avr. 1987, n°64.399, Sté Kassbohrer-France, Rec. CE, p.156) »[726].

Dès lors, le pouvoir du juge consistant d'aller au-delà des conclusions des parties à l'instance ne peut pas être considéré comme un pouvoir hiérarchique.

L'explication fondée uniquement sur les pouvoirs de plein contentieux du juge ne nous paraît pas déterminante, sans toutefois la rejeter complètement, pour expliquer le fait que le juge du plein contentieux spécial ne soit pas enfermé dans les termes des conclusions des parties. On comprendra mieux en examinant le pouvoir d'interprétation du juge administratif.

2) L'explication liée au pouvoir d'interprétation du juge administratif

Le pouvoir du juge du plein contentieux spécial peut trouver sa véritable explication dans le contentieux de droit commun.

---

[724] Giltard (D.) : Note sous C.E., 29 avril 1987, Société Kassbohrer-France, JCP. II., n°21157, 1988.
[725] C.E., 29 avril 1987, Société Kassbohrer-France, Rec.CE, p. 156 ; JCP. II., n°21157, 1988, note D. Giltard ; LPA 1987, p.20, note F. Moderne.
[726] Concl. Guyomar sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation des Près de la Forge et autres, préc., p.48.

De fait, comme le relève le professeur Chapus, « on sait [que le juge administratif] ne s'estime pas tenu de l'énoncé des conclusions dont il est saisi, en ce sens qu'il se reconnaît le pouvoir de les interpréter, de façon à rétablir l'intention réelle de leur auteur et à corriger les erreurs qu'il a pu commettre dans la désignation de la décision contestée »[727], bien que « les conclusions [soient] toujours apparues comme étant éminemment la chose des parties et comme l'élément du débat contentieux le moins dépendant de la volonté du juge »[728]. Ce qui peut donc « permettre un certain développement de l'objet de la demande dont il a été saisi »[729].

Nous pensons que c'est ce pouvoir d'interprétation du juge administratif des conclusions de la saisine qui explique le pouvoir qu'a le juge du plein contentieux spécial d'ordonner certaines mesures qui ne lui étaient pas demandées expressément par les parties, mais qui, en réalité, étaient présentes dans leur intention réelle. Comme, il s'estime saisi de toute question que peut soulever le litige dont il est appelé à trancher, dès lors, il peut interpréter la demande du requérant de façon à rétablir son intention réelle. C'est ainsi que, d'ailleurs, saisie en appel d'une demande d'un tiers intéressé tendant à ce que le tribunal administratif ordonne au préfet, sous peine d'astreinte, de faire constater par procès-verbal les irrégularités de l'exploitation d'une installation classée, de mettre en demeure l'exploitant contrevenant de déposer un dossier de régularisation et enfin édicte des prescriptions, au nombre desquelles la suspension immédiate d'un bâtiment de l'installation en cause, la cour administrative d'appel de Lyon avait estimé, dans son arrêt Terrolle, que « ces conclusions devaient être utilement interprétées comme tendant à ce que le tribunal prescrive lui-même ces mesures »[730]. De la même manière, c'est ce pouvoir d'interprétation des conclusions des parties qui permet au juge du plein contentieux spécial d'accorder l'autorisation d'exploiter une installation classée, alors qu'il n'était saisi que d'une demande d'annulation du refus préfectoral, parce qu'en interprétant les conclusions du

---

[727] Chapus (R) : Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice, RDP 2003, p.13.
[728] Idem.
[729] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd., op. cit., p.937.
[730] C.A.A. Lyon, 21 juin 1994, Terrolle, op. cit.

demandeur, l'intention réelle de ce dernier est d'obtenir auprès du juge qui est aussi administrateur, bien que juge, l'autorisation d'exploiter. Ce n'est donc pas de *l'ultra petita.*

Nous pensons que le juge du plein contentieux spécial des installations classées est à peu près dans la même logique que le juge constitutionnel qui, saisi d'une partie du texte, s'estime saisi de l'ensemble de ce texte, comme le relève M. Drago: « il est aujourd'hui certain que le Conseil constitutionnel est saisi de l'ensemble de la loi qui lui est déférée par la saisine »[731]. Ainsi, dans sa décision n° 92-307 du 25 février 1992[732], le Conseil constitutionnel relève que « si, aux termes de sa lettre […], le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution "de l'article 8 de la loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée", cette précision n'affecte pas la possibilité pour le Conseil constitutionnel de faire porter son contrôle sur les autres dispositions de la loi et d'en tirer toutes conséquences de droit ». De même, on peut lire dans sa décision n°89-271 du 11 janvier 1990[733] que « le texte soumis au Conseil constitutionnel comporte […], un ensemble de 27 articles; que le Premier ministre ne soulève à leur encontre aucun moyen particulier; qu'il appartient toutefois au Conseil constitutionnel de relever d'office toute disposition de la loi déférée qui méconnaît des règles ou principes de valeur constitutionnelle ».

On est dans des cas où les juges s'estiment effectivement saisis de tout.

Mais, en réalité, il faut se méfier, car le parallélisme n'est pas aussi radical, parce que les deux juges ont deux angles d'attaque différents. Le juge constitutionnel s'estime saisi de tout le texte, alors que le juge administratif s'estime saisi de toute question : il interprète la demande, ce que ne fait pas le juge constitutionnel.

---

[731] Drago (G.) : Contentieux constitutionnel français, Paris, PUF, 2006, 2e éd., p.402 ; dans le même sens Billet (Ph.) : Rapport de clôture du colloque : Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement, in sous la direction de O. Lecucq et S. Maljean-Dubois, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.376.

[732] Relative à la loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

[733] Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Par ailleurs, contrairement au juge administratif, il y a deux éléments qui permettent au juge constitutionnel de s'estimer être saisi de l'ensemble du texte. Tout d'abord, « le Conseil [constitutionnel] s'appuie sur l'article 22 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qui dispose : "Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée". Pris à la lettre, cet article signifie : que le Conseil constitutionnel est nécessairement saisi de l'ensemble de la loi et non de la seule disposition contestée ; il en résulte qu'il peut toujours soulever d'office la question de la constitutionnalité d'un article qui n'est pas contesté par les requérants ; c'est ce qu'il fera, à de nombreuses reprises, notamment en 1982, à propos de la disposition instituant un quota de 75% de personnes du même sexe sur les listes des candidats aux élections municipales (décision 146 DC du 18 novembre 1982) […] »[734].

Ensuite, comme le fait observer M. Genevois, « rien n'oblige les personnes habilitées à déférer un texte au Conseil à motiver leur saisine (n°86-211 DC du 26 août 1986, Rec., p.120). N'est-ce pas là l'indice que le contrôle exercé doit porter sur l'intégralité du texte ? »[735].

C'est le pouvoir d'interprétation du juge administratif qui permet à celui du plein contentieux spécial des installations classées de ne pas être lié par les termes des conclusions des parties.

Quant aux mesures non sollicitées par les parties que le juge peut ordonner, cela s'explique par le fait qu'à partir du moment où le juge du plein contentieux spécial peut interpréter les conclusions dont il est saisi de façon à rétablir l'intention réelle de leur auteur, il devient normal compte tenu de son pouvoir d'administrateur, qu'il prenne de telles mesures, dès lors qu'elles correspondent à l'intention réelle de l'auteur de la requête rétablie par le juge. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que le commissaire du gouvernement Lamy faisait remarquer dans ses conclusions sur l'arrêt

---

[734] GDCC, n°20, Paris, Dalloz, 2007, 14e éd., p.284.
[735] Genevois (B.) : La jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris, S.T.H., 1988, p.46.

"Téallier" que « c'est incontestablement à tort que M. X. désignait le préfet comme devant prendre les mesures sollicitées par lui alors que le juge des installations classées les prescrit lui-même (CE S. 15 décembre 1989, Spechinor : Rec., p.254, concl. M. de la Verpillère). Le fait que ce pouvoir soit très original et somme toute assez méconnu nous incite toutefois à vous suggérer une interprétation bienveillante de la demande, c'est-à-dire à analyser ses conclusions comme tendant, compte tenu des pouvoirs dont le juge du fond était investi comme juge de plein contentieux, à ce qu'il ordonne lui-même les mesures que le préfet, selon le requérant, aurait dû prendre. Au total, nous considérons que la cour administrative d'appel de Lyon n'a pas statué ultra petita en mettant en demeure M. T. de régulariser sa situation et en lui imposant, à titre conservatoire, certaines prescriptions, le tout fondé sur l'article 24 de la loi du 19 juillet 1976, relatif à la régularisation des installations classées irrégulièrement exploitées»[736].

Les propos du commissaire du gouvernement Lamy emportent notre adhésion. En effet, l'arrêt "Téallier" n'est pas une dérogation à la règle de l'ultra petita, mais un tempérament pourrait-on dire, parce que dans cette affaire le juge était saisi à la fois de la demande dirigée contre le refus préfectoral de prendre les mesures sollicitées par le requérant, mais aussi de conclusions formulées par le requérant à fin d'injonction, c'est-à-dire afin que le juge enjoigne à l'administration de prescrire les mesures nécessaires. Or, à l'époque où la cour administrative d'appel avait statué, le juge ne disposait pas du pouvoir d'injonction de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative[737], les conclusions du requérant auraient dû être jugées irrecevables, mais cela gênait le juge du plein contentieux spécial, car celui-ci dispose de l'ensemble des pouvoirs, notamment le pouvoir de prendre les mesures que le requérant demandait maladroitement au préfet. Le juge d'appel avait estimé qu'il y avait une formulation maladroite de la demande de la part du requérant. Par une interprétation de la demande, il avait pu reformuler les conclusions de la requête conformément pas

[736] Concl. Lamy sur C.E., 4 mai 1998, M. Téallier, BDEI n° 4 1998, p.23.
[737] JO du 9 février 1995, p.2175.

seulement au regard de l'intention réelle du requérant, mais aussi au regard du but et de l'objectif recherchés par le requérant.

Le juge du plein contentieux spécial ne statue pas "*ultra petita"* comme l'affirme une partie de la doctrine. C'est parce que le juge du plein contentieux spécial peut interpréter les conclusions des parties et « se trouve investi, lorsqu'il statue en matière d'installations classées, des pouvoirs qui sont ceux du préfet»[738] qu'il peut, par exemple, autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée, alors qu'il n'était saisi que d'une demande d'annulation du refus préfectoral. La règle de l'ultra petita ne joue donc pas en plein contentieux spécial des installations classées, parce que cette règle est une contrainte dans le plein exercice du pouvoir d'administrateur du juge pour résoudre complètement la question qui lui est soumise. Compte tenu de l'étendue des pouvoirs du juge, il y aurait une certaine frustration du juge à ne pas les exercer pour cette question qui lui est posée par le requérant. C'est pourquoi il n'y pas ultra petita lorsque le juge du plein contentieux spécial des installations classées ordonne les mesures non sollicitées par les parties.

Comme pour tout administrateur, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial connaît des limites.

§.2. Les limites au pouvoir d'administrateur du juge

De façon classique, tout pouvoir conféré à un administrateur connaît des limites qui peuvent procéder de la répartition des compétences matérielles ou territoriales entre les administrateurs, pour éviter non seulement que les pouvoirs des uns et des autres s'empiètent réciproquement, mais aussi la désorganisation de l'administration qui pénaliserait les administrés.

Le pouvoir d'administrateur du juge en plein contentieux spécial ne fait pas exception à ce qui vient d'être relevé. Il connaît des limites.

---

[738] T.A. Clermont-Ferrand, 24 juillet 1986, Delanery, cité par Ferrand (F.) : op. cit., p.19.

On peut distinguer les limites qui tiennent au prononcé des sanctions administratives à l'encontre des installations régulièrement autorisées ou déclarées (A), les limites liées à la procédure d'autorisation d'exploiter (B) et les limites venant de l'impossibilité pour le juge de faire usage de son pouvoir d'administrateur tant que le préfet ne s'est pas prononcé sur une demande d'autorisation d'exploiter par une décision expresse (C).

A) Les limites tenant au prononcé des sanctions administratives

On peut distinguer trois limites : l'impossibilité pour le juge de prononcer la fermeture d'une installation classée régulièrement autorisée (a), celle de suspendre une installation classée régulièrement autorisée (b) et celle de déplacer une installation classée (c).

a) L'impossibilité pour le juge d'ordonner la fermeture d'une installation régulièrement autorisée

Le juge administratif, tout comme le préfet[739] d'ailleurs, se reconnaît incompétent pour prononcer la fermeture d'une installation classée régulièrement autorisée ou déclarée qui présente des dangers ou inconvénients au regard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement qu'il est impossible de faire disparaître quelles que soient les prescriptions techniques à prendre.

[739] C.E., 27 juin 1947, Leplus et Henneguet et Dlle Depaepe, Rec.CE, p.291 ; dans le même sens T.A. Lille, 20 octobre 1998, Association Opale environnement, req. n°961801.

En effet, le Conseil d'Etat considère que « le juge administratif ne peut, en tout état de cause, ordonner la fermeture de l'établissement litigieux, laquelle ne peut être prononcée que par un décret en forme de règlement d'administration publique »[740].

La raison de cette limite au pouvoir d'administrateur du juge vient de ce que le code de l'environnement réserve cette compétence au gouvernement, comme l'indique l'article L.514-7 al. 2[741] du code de l'environnement aux termes duquel « un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par le présent titre ne puissent les faire disparaître».

Toutefois, il faut observer que cette limite n'est pas aussi absolue. En effet, le juge dispose d'une "parade contentieuse" qui consiste à annuler l'autorisation d'exploiter, ce qui entraîne par la force des choses la fermeture d'une installation, dès lors que celle-ci n'a plus de titre juridique nécessaire pour la poursuite de son fonctionnement.

Si le juge ne peut pas prononcer la fermeture d'une installation régulièrement autorisée ou déclarée, il en est de même pour la suspension.

b) L'impossibilité pour le juge de prononcer la suspension d'une installation régulièrement autorisée

Comme précédemment, et pour les mêmes raisons, le juge administratif ne se reconnaît pas le pouvoir d'ordonner la suspension d'une installation classée régulièrement autorisée ou déclarée dont les inconvénients n'étaient pas connus à la date à laquelle l'autorisation sollicitée a été délivrée.

---

[740] C.E., 5 mai 1972, Audigier, Rec.CE, p.345 ; dans le même sens T.A. Pau, 22 décembre 1987, Association de défense de l'environnement de Goes, req., n°7940-8809 ; T.A. Lille, 20 octobre 1998, Association Opale environnement, préc.

[741] Ancien article 15 de la loi de 1976.

De fait, le code de l'environnement réserve une telle compétence au ministre en charge des installations classées. L'article L.514-7 alinéa 1 du code de l'environnement précise que « s'il apparaît qu'une installation classée présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, des dangers ou des inconvénients qui n'étaient pas connus lors de son autorisation ou de sa déclaration, le ministre chargé des installations classées peut ordonner la suspension de son exploitation pendant le délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures propres à faire disparaître ces dangers ou inconvénients ».

Dans cette hypothèse, comme précédemment, le juge après avoir annulé l'autorisation d'exploiter, peut ordonner la suspension : « considérant que l'exécution du présent jugement prive l'exploitation de M. V. de toute autorisation ; […] il y a lieu pour le tribunal, d'ordonner la suspension de l'exploitation […] »[742].

A ces deux limites, s'ajoute enfin celle qui ne permet pas au juge de déplacer une installation régulièrement autorisée ou déclarée.

c) L'impossibilité pour le juge de prononcer le déplacement d'une installation régulièrement autorisée

Dans son arrêt "Etablissements Deschamps Père et fils", la cour administrative d'appel de Marseille a pu considérer que « si le préfet a le pouvoir de mettre en demeure l'exploitant d'une installation classée de régulariser sa situation et de prononcer la suspension de l'exploitation dans les conditions fixées à l'article 24 de la loi du 19 juillet 1976, et si la suppression d'une installation classée peut être ordonnée par décret en Conseil d'Etat dans les conditions fixées à l'article 15 de la même loi, aucun texte ne donne pouvoir au préfet ni à aucune autre autorité administrative d'ordonner le déplacement d'une installation classée »[743], dès lors, doit être annulé, le

[742] T.A. Toulouse, 20 avril 2000, Mme Jeanne Doucède, Dr. envir. n°87 2001, p.63, comm. F. Deliessche.
[743] C.A.A. Marseille, 10 décembre 1998, Etablissements Deschamps Père et fils, req. n°97MA01715.

jugement du tribunal administratif qui prescrit au préfet de mettre en demeure l'exploitant de transférer ses activités de production dans une zone industrielle [744].

Comme le préfet ne peut pas ordonner le déplacement d'une installation classée, le juge du plein contentieux spécial auquel il se substitue ne peut pas lui aussi prescrire une telle mesure.

Les limites au pouvoir d'administrateur ne concernent pas seulement le prononcé des sanctions administratives, elles se rencontrent aussi dans la procédure d'autorisation d'exploiter dont le respect s'impose au juge.

B) Les limites liées à la procédure administrative d'autorisation d'exploiter

Deux limites au pouvoir d'administrateur du juge peuvent être distinguées ici selon qu'il y a compétence liée du préfet (a) ou des vices de procédure non régularisables (b).

a) Un pouvoir limité par la compétence liée du préfet

En présence d'une compétence liée du préfet qui ne lui permet pas de prendre une décision dans un sens déterminé, par exemple, l'autorisation sollicitée, du fait d'un avis défavorable du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, le juge du plein contentieux spécial, saisi par le demandeur, ne peut pas délivrer l'autorisation ainsi refusée.

Cette limite au pouvoir d'administrateur du juge trouve son fondement dans les termes de l'article R. 512-27 du code de l'environnement (ancien article 13 du décret du 21 septembre 19977) : « l'exploitation de l'installation avant l'intervention de l'arrêté préfectoral entraîne obligatoirement le rejet de la demande d'autorisation en cas

[744] Idem.

d'avis défavorable du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ».

Dans son arrêt "Spasaro", le Conseil d'Etat a pu considérer que ces dispositions ont pour conséquence de provoquer le rejet de la demande et elles s'imposent « non seulement aux autorités administratives […], mais également aux juridictions administratives, même lorsque celles-ci se prononcent dans le cadre des pouvoirs exceptionnels que leur reconnaît la loi du 19 décembre 1917, sur les litiges auxquels les créations d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes peuvent donner lieu »[745].

Toutefois, comme le relève M. Boivin, « la portée de cette jurisprudence s'est […] infléchie du fait que la Haute Assemblée a accepté d'examiner la légalité de l'avis rendu par le conseil départemental d'hygiène[746] (C.E., 6 octobre 1976, Pabion, req. n° 99.794 ; C.E., 25 juin 1982, Ministre de l'environnement c/ M. Robinet, req. n° 21.499 ; C.E., 8 mars 1985, M. Andrieu, n° 51.281) »[747]. Dès lors, « s'il ressort de l'examen de la légalité de cet avis qu'il a été rendu au terme d'une procédure irrégulière, ou qu'un changement de circonstances permet de remettre en cause sa pertinence, le caractère défavorable de l'avis peut être écarté et un nouvel avis sollicité, aux fins, le cas échéant, de permettre au juge de délivrer l'autorisation»[748]. C'est ce qu'a pu juger le tribunal administratif de Clermont-Ferrand : « si le commissaire de la République […] avait compétence liée , en application des dispositions du décret […] du 21 septembre 1977 […] pour rejeter la demande […], il appartient au juge administratif, saisi de conclusions à cet effet, d'apprécier la régularité de l'avis du comité départemental d'hygiène et d'examiner si celui-ci n'est pas fondé sur une erreur de droit ou sur des faits matériellement inexacts ».[749]

---

[745] C.E., 7 mai 1969, Sieur Spasaro, Rec.CE, p. 244.
[746] Ce que l'on appelle désormais conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.
[747] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op.cit., p.449.
[748] Idem.
[749] T.A. Clermont-Ferrand, 30 janvier 1986, Lambert, AJDA 1986, p. 522, note A. Bonnet. (En l'espèce, le tribunal avait décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que le conseil départemental d'hygiène réexamine le dossier qui avait reçu un avis défavorable de sa part, suite à l'apparition d'un fait nouveau en cours d'instruction,

Cette évolution jurisprudentielle peut s'expliquer par le fait que la législation des installations classées n'a pas pour objet d'interdire ces installations, mais au contraire de permettre leur fonctionnement encadré par les prescriptions techniques d'exploitation, d'où le contrôle juridictionnel de l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques. Le juge du plein contentieux spécial est peut être dans cette logique le conduisant donc à contrôler l'avis de cet organe consultatif.

Un autre facteur, enfin, limite le pouvoir d'administrateur du juge, lié aux vices de procédure non régularisables.

b) Un pouvoir limité par la présence dans le dossier des vices de procédure non régularisables

Saisi d'un refus d'autorisation d'exploiter une installation classée, le juge ne peut l'accorder sans méconnaître les règles de procédure d'autorisation, car il est tenu des mêmes formalités que le préfet, comme l'a rappelé l'arrêt "Société SPECHINOR" : «il résulte de l'article 5 de la loi susvisée [du 19 juillet 1976] que l'autorisation d'une installation classée ne peut être accordée qu'après une enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, ainsi que sur l'agriculture, la protection de la nature ou de l'environnement, ou la conservation des sites et des monuments; que si une telle enquête n'a pas été effectuée ou si elle a été conduite de façon irrégulière, le juge administratif, s'il peut annuler le refus de l'administration d'autoriser l'installation, ne peut accorder lui-même l'autorisation, faute pour le public d'avoir pu être informé et d'avoir pu faire connaître ses observations dans les conditions prévues par la loi ».

---

notamment la production par le pétitionnaire d'un constat d'huissier faisant état de l'accomplissement de l'ensemble des travaux prescrits).

Deux vices de procédure limitent particulièrement le pouvoir d'administrateur du juge : le vice entachant la procédure d'enquête publique, par exemple, son absence, et le vice affectant l'étude d'impact, notamment son absence ou son insuffisance.

La raison de cette limite au pouvoir d'administrateur du juge provient de ce que ces vices de procédure ne sont pas régularisables en cours d'instance, ainsi que le fait observer le commissaire du gouvernement de la Verpillière au sujet de l'insuffisance de l'étude d'impact: « vainement nous objecterait-on que certaines irrégularités de procédure peuvent être régularisées avant que l'autorité investie du pouvoir de décision ne statue. Cela serait parfaitement concevable s'il s'agissait par exemple de l'omission d'une consultation. Le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat pourraient effectivement surseoir à statuer sur l'autorisation en attendant que l'organisme ou le service concerné ait fait connaître son avis. Mais cela n'est pas possible lorsque l'irrégularité résulte de l'insuffisance de l'étude d'impact. Celle-ci est destinée non seulement à l'information de l'administration ou du juge, mais aussi et surtout à l'information du public puisqu'elle fait partie du dossier d'enquête »[750].

Dans son arrêt "Entreprise de dragage et de travaux publics", le Conseil d'Etat avait, en effet, pu juger qu'après la clôture de l'enquête, aucun supplément d'information ne peut permettre de pallier l'insuffisance de l'étude d'impact qui entache la régularité de la décision[751].

Par ailleurs, si ces vices ne sont pas régularisables en cours d'instance, c'est parce que si le juge décide de faire usage de son pouvoir d'administrateur, il est obligé de reprendre toute la procédure. Or, il n'en a pas les moyens matériels pour le faire. C'est ce qui explique en partie l'impossibilité pour le juge de faire usage de son pouvoir d'administrateur tant que le préfet ne s'est pas prononcé sur la demande par une décision expresse.

---

[750] Concl. de la Verpillère, sur C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc.
[751] C.E., 9 décembre 1988, Entreprise de dragage et de travaux publics, Rec.CE, p.434.

C) La limite du pouvoir tenant à l'absence de décision expresse du préfet sur la demande

Aux termes de l'article R. 512-26 alinéa 2 du code de l'environnement (ancien article 11[752] du décret du 21 septembre 1977) « le préfet statue dans les trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur. En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, le préfet, par arrêté motivé, fixe un nouveau délai ».

Auparavant, la méconnaissance de ces dispositions entraînait des conséquences sur les compétences du préfet : celui-ci se trouvait dessaisi du dossier, comme il ressort de l'arrêt "Société des carrières de Saint-Nabor" du Conseil d'Etat : « ces dispositions ont eu pour but, en raison de tous les intérêts en cause, de limiter la durée de la procédure d'autorisation; qu'à l'expiration du délai imparti pour statuer le préfet se trouve dessaisi et qu'il ne lui est plus possible de se prononcer par une décision expresse sur ladite demande »[753].

Selon cette jurisprudence, si au bout de trois mois le préfet n'avait pas statué, sauf l'hypothèse où il avait pris un arrêté motivé prorogeant ce délai, il ne lui était plus possible de se prononcer par une décision expresse sur ladite demande, car « de quelque manière qu'il statue par la suite, son dessaisissement emporte la déchéance de ses pouvoirs de décision pour ce qui concerne le dossier présentement traité. L'émission de l'arrêté préfectoral après expiration du délai prescrit [était] constitutive d'une illégalité affectant [sa] compétence temporelle »[754].

Comme il n'existe pas en matière de plein contentieux spécial des installations classées de mécanisme susceptible de faire naître une décision tacite, le dessaisissent du préfet conférait à la demande un statut des plus incertains, puisque l'intervention du

---

[752] Cet article reprenait l'article 12 du décret du 1er avril 1964 relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes qui reprenait lui-même l'article 10 de la loi du 19 décembre 1917 concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes.
[753] C.E., 29 avril 1981, Société des carrières de Saint-Nabor, Rec.CE, p.199, dans le même sens C.A.A. Nantes, 6 octobre 1994, Lemétayer, RJE 1995, p.504.
[754] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, préc., p.19.

préfet hors délai était interdite, la demande d'autorisation d'exploiter n'avait été ni rejetée ni accordée par une décision administrative pouvant faire l'objet d'un recours contentieux.

Face à cette situation, «encouragé par la nature spécifique des pouvoirs dont est pourvue la pleine juridiction en matière d'installations classées, le juge administratif assimilait la perte par le préfet du droit de se pencher sur la demande à une dévolution de délivrer l'autorisation sollicitée »[755], dans la mesure où celui-ci « se trouve investi, lorsqu'il statue en matière d'installations classées, des pouvoirs qui sont ceux du préfet»[756]. Autrement dit, certaines juridictions administratives du premier degré estimaient que le dessaisissement du préfet valait décision implicite de rejet. Donc, en cas de recours contentieux, le juge du plein contentieux spécial après avoir, le cas échéant, annulé la décision y relative pouvait accorder lui-même l'autorisation, notamment à certaines conditions posées par l'arrêt "Société SPECHINOR" :« lorsqu'il statue en vertu de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création d'une installation classée […] en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article 1er de ladite loi ; qu'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 »[757].

Dès lors, se substituant au préfet, le juge pouvait dans le cadre du recours juridictionnel, après avoir annulé la décision implicite de refus du préfet, accorder lui-même l'autorisation refusée, si la procédure d'instruction de la demande d'autorisation a été respectée[758].

---

[755] Idem, p.21.
[756] T.A. Clermont-Ferrand, 24 juillet 1986, Delanery.
[757] C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc.
[758] T.A. Nantes, 18 janvier 1990, Desnos, Rec.CE. Tab., p.883; Gaz. pal. 1991, pan. dr. adm., p.97 ; dans le même sens T.A. Nancy, 21 décembre 1984, M. Clément, in Extraits de la jurisprudence récente des tribunaux administratifs en matière de plein contentieux, Ministère de l'environnement, 1984, p.57 ; T.A. Strasbourg, 22 juillet 1994, Association pour la promotion et la défense du cadre de vie, req. n°931683.

La position du juge du plein contentieux spécial pouvait s'expliquer aussi par le fait qu'à travers les dispositions précitées, « le législateur voulait ainsi donner satisfaction à l'une des réclamations les plus pressantes des industriels désireux d'être garantis contre l'excès des lenteurs administratives»[759], car « le demandeur a pu mobiliser des capitaux, s'assurer un personnel, il se peut encore que les circonstances favorables à la vente des produits qu'il se propose de faire soient passagères »[760].

Il fallait donc éviter une trop longue période d'incertitude et peut être des injustices, situation pénalisante pour l'exploitant.

Cette substitution du juge au préfet à l'expiration du délai de trois mois imparti à ce dernier pour statuer sur la demande du pétitionnaire devait, cependant, être abandonnée.

De fait, par un revirement opéré dans son arrêt " M. et Mme Tchijakoff", le Conseil d'Etat a ainsi jugé, après avoir rappelé les dispositions de l'article R. 512-26 alinéa 2 du code de l'environnement, que « si ces dispositions font obligation au préfet, sauf pour celui-ci à proroger la durée d'examen par arrêté motivé, de statuer dans un délai de trois mois, l'expiration de ce délai ne fait pas naître de décision implicite et ne dessaisit pas l'autorité administrative, qui reste tenue de statuer sur la demande d'autorisation d'ouverture de l'installation classée»[761].

Ce revirement jurisprudentiel a eu deux conséquences sur le plan du contentieux : la remise en cause non seulement de la solution dégagée par l'arrêt "Société des carrières de Saint-Nabor" de 1981, mais également la jurisprudence des tribunaux administratifs, donc la redéfinition des pouvoirs du juge du plein contentieux spécial, le juge ne peut plus faire usage de son pouvoir de substitution en l'absence d'une décision expresse du préfet sur la demande d'autorisation d'exploiter à laquelle il pouvait, si les éléments du dossier le permettaient, substituer sa propre décision.

---

[759] Magistry (L.) et Magistry (A.): op. cit., p.171.
[760] Idem.
[761] C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, RJE 1996, préc.

Dès lors, comment justifier cette nouvelle limite au pouvoir de substitution du juge du plein contentieux spécial ?

A lire les conclusions du commissaire du gouvernement du Marais[762], le revirement jurisprudentiel tient à une variété de raisons (a), dernière laquelle se cache, en réalité, une raison théorique liée à une politique de bonne administration de la justice (b).

a) La variété des raisons justifiant la limite au pouvoir d'administrateur du juge

Des conclusions du commissaire du gouvernement du Marais se dégagent quatre raisons justifiant la limitation au pouvoir d'administrateur du juge : la lourdeur et la lenteur de l'instruction renouvelée de la demande à l'expiration du délai de trois mois (1), l'absence d'autorité administrative se substituant au préfet à l'issue du délai de trois mois (2), l'absence d'autorisation implicite à l'expiration du délai de trois mois (3) et l'absence de refus tacite du préfet à l'issue du délai de trois mois (4).

1) La lourdeur et la lenteur de l'instruction renouvelée de la demande

A l'expiration du délai de trois mois imparti au préfet pour statuer sur la demande d'autorisation d'exploiter, le commissaire du gouvernement du Marais relevait que le préfet devait reprendre toute la procédure, y compris l'enquête. Or, cela constituait, selon lui, une sujétion pour l'administration, mais également pour l'exploitant. En effet, cette situation était manifestement inconfortable pour l'exploitant animé par le désir de faire fonctionner le plus tôt possible son installation classée, car, selon M. Schneider, « [...] la conséquence du dessaisissement était […] pénalisante pour le pétitionnaire, puisqu'elle supposait de reprendre l'ensemble de la

[762] Ses conclusions sont inédites, elles nous ont été aimablement transmises par le service de la documentation du Conseil d'Etat.

procédure en saisissant le préfet d'une nouvelle demande. Et la possibilité d'engager une action en responsabilité à l'encontre de l'Etat ne constitue qu'un pis-aller»[763].

Il semblerait donc que le Conseil d'Etat ait voulu remédier à la pénalisation dont était victime le pétitionnaire, puisqu'en cas de dessaisissement de l'autorité préfectorale, le pétitionnaire reprenait l'ensemble de la procédure en saisissant le préfet d'une nouvelle demande[764].

Contrairement à l'idée soutenue par M. Schneider, on pouvait même se demander si le demandeur était en droit de faire une nouvelle demande, puisqu'aucune réponse ne lui avait été donnée au sort de la première demande. On se trouvait donc en présence d'un vide juridique qui constituait un argument fort pour abandonner la jurisprudence antérieure à l'arrêt "M. et Mme Tchijakoff".

Par ailleurs, il faut relever que « si l'allongement des formalités occasionné par la prorogation peut apparaître a priori comme une gêne pour le pétitionnaire […], il permet à la réflexion au préfet de prendre une décision mieux éclairée et plus circonstanciée évitant au demandeur d'être en butte à " un refus insuffisamment motivé ou de mettre en péril les intérêts du voisinage par une autorisation accordée avec précipitation (P. Gousset, Le droit des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, Dunod, 1968, n°22, spéc. P.158.)" »[765].

A cette première raison, il faut ajouter celle liée à l'absence d'autorité administrative se substituant au préfet à l'issue du délai de trois mois.

2) L'absence d'autorité administrative se substituant au préfet

S'appuyant sur le président Odent qui distinguait dans la procédure administrative deux types de délais, le commissaire du gouvernement du Marais relevait que le premier type de délai entraîne, à son expiration, l'incompétence *ratione temporis* de l'autorité qui prend une décision si elle a pour effet de faire disparaître des

---

[763] Schneider (R.) : Obs. sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, préc., p.164.
[764] Idem.
[765] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, préc., p.27.

pouvoirs limités à ce délai : il s'agit alors d'un délai imparti à l'administration pour agir et à l'expiration duquel ses pouvoirs cessent[766]. Et le dessaisissement se fait de façon générale au profit d'une autre autorité administrative.

Ce raisonnement transposé en matière d'installations classées devait amener le commissaire du gouvernement du Marais à conclure qu'il n'est pas applicable ici, car en cette matière, seul le préfet est compétent pour se prononcer sur les autorisations d'exploiter. De fait, la compétence du ministre en la matière, en vertu de l'article R.512-41[767] du code de l'environnement, n'est pas complémentaire, mais plutôt « s'exerce en parallèle avec celle du préfet puisque le ministre statue exclusivement à l'endroit des seules installations présentant des risques intéressant plusieurs départements ou régions »[768].

Par ailleurs, un autre facteur justifiait l'évolution jurisprudentielle lié à « l'affirmation du principe constitutionnel de la continuité des services publics qui implique que la marche des administrations ne soit pas interrompue sans de fortes raisons par d'éventuelles forclusions »[769]. Dès lors, « les différents délais inscrits dans un processus d'émission d'une décision administrative n'ont-ils qu'un caractère indicatif (par ex., CE., 10 juillet 1963, Hôpital-hospice Georges Renon, Rec. p. 422 ; R.D.P. 1964, p. 439, note M. Waline. C.E., 3 mars 1988, S.A. d'exploitations de carrières de Saint-Avit, Rec. p.220) »[770].

Ce sont donc toutes ces raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à faire évoluer sa jurisprudence et, par conséquent, à limiter le pouvoir d'administrateur du juge qui ne peut être désormais mis en œuvre qu'en présence d'une décision expresse du préfet. En effet, « […] aucune justification théorique décisive à ce que l'autorité préfectorale se voit privée de sa compétence à l'expiration du délai indiqué »[771], dès lors « qu'il n'y a lieu, ni à remise en cause du droit usuel pratiqué en matière de délivrance

---

[766] C.E., 18 février 1955, Compagnie Bolinders, Rec.CE, p. 102 ; 6 mars 1964, Benoît, Rec.CE, p. 163 ; AJDA 1964, p.626.
[767] Ancien article 16 du décret du 21 septembre 1977 préc.
[768] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, op. cit., p.20.
[769] Idem., p.20.
[770] Idem, p.22.
[771] Idem.

d'autorisations administratives individuelles, ni à préserver les prérogatives personnelles d'une quelconque autorité »[772].

L'évolution a été aussi justifiée par l'absence de décision d'autorisation tacite à l'expiration du délai de trois mois imparti au préfet pour statuer.

3) L'absence de décision faisant naître une autorisation tacite

Selon le commissaire du gouvernement du Marais, le droit commun est que le silence gardé pendant plus de quatre mois par une autorité administrative fait naître une décision.

Or**,** il ne pouvait pas s'agir d'une autorisation tacite d'exploiter si l'on transposait le droit commun au plein contentieux spécial des installations classées, car certaines dispositions du décret du 21 septembre 1977[773] s'y opposaient.

En effet, l'article 17 de ce décret (article R. 512-28 du code de l'environnement), impose que l'autorisation d'exploiter soit assortie de prescriptions techniques de fonctionnement que l'exploitant est tenu d'observer.

De plus, il existe un dialogue entre l'administration et le demandeur, car ce dernier a quinze jours pour réagir au projet d'autorisation envoyé par le préfet en vertu de l'article 11 du même décret (article R. 512-26, al. 1 du code de l'environnement).

Par ailleurs, « ces mêmes dispositions [la loi du 19 décembre 1976 et son décret d'application] revoient sur plusieurs aspects à une nécessaire expression formelle de l'arrêté préfectoral favorable. […] Les articles 3 [articles L.512 et L.512-8 du code de l'environnement] et 6 [articles L.512-3 et L.512-7 du même code] de la loi assortissent la décision d'octroi de prescriptions techniques détaillées destinées à assurer un fonctionnement sans nuisance pour l'environnement de l'établissement concerné »[774].

Dès lors, il ne pouvait y avoir de décision tacite d'autorisation d'exploiter.

---

[772] Idem.
[773] Pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.
[774] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, op. cit., p.24.

Par ailleurs, « les jurisprudences concordantes du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel exigent un texte pour recourir à cette formule (pour une actualisation des jurisprudences commune de Bozas et Protection des sites, voy. C.E., 8 novembre 1995, Association des centres régionaux de formation professionnelle du barreau et autres, Rec. t. p.617 et Cons. const., 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec., p.170). En ne l'évoquant pas dans leurs dispositions, la loi de 1976 et son décret d'application se sont retenus de l'instaurer »[775].

C'est ce qui fait, au final, qu'il n'y ait pas d'autorisation tacite à l'expiration du délai de trois mois imparti au préfet pour statuer sur la demande d'autorisation.

Cette situation étant inconfortable pour l'exploitant, elle n'était pas de nature à permettre le maintien de la jurisprudence constante antérieure. Ce qui devait donc avoir pour conséquence de limiter le pouvoir d'administrateur du juge.

Il y avait, enfin, une raison justifiant l'évolution jurisprudentielle tenant à l'absence de décision de rejet.

4) L'absence de décision implicite de rejet

Le commissaire du gouvernement du Marais relevait que l'hypothèse du refus implicite d'autorisation d'exploiter n'est pas applicable dans le plein contentieux spécial des installations classées. En effet, s'interrogeait-il, comment fixer le point de départ du délai de quatre mois ?

Une question de point de départ du délai de quatre mois[776] se posait donc. S'il commence le jour du dépôt de la demande, comme il en est ainsi dans le droit commun, les délais d'instruction administrative et d'enquête risquent fort de dépasser les quatre mois. De fait, l'enquête dure impérativement un mois, en vertu de l'article

---

[775] Idem.

[776] Selon le décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, JO du 15 janvier 1965. Ce délai est aujourd'hui ramené à deux mois par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO du 13 avril 2000, p.5646.

R.512-14[777] du code de l'environnement et elle ne s'ouvre que lorsque le dossier est complet. L'autorisation expresse délibérée à l'issue de la procédure administrative, qui peut se dérouler « sur une période minimale d'environ 8/9 mois »[778], risque donc d'intervenir au-delà du délai pendant lequel le retrait d'un éventuel refus implicite reste légal. En outre, il était inconcevable qu'il y ait « à la fois une décision implicite de rejet et impossibilité pour le préfet de se prononcer par une décision expresse sur la demande d'autorisation »[779].

De la même manière, quant à faire partir le délai de quatre mois à la date de transmission du dossier par le commissaire enquêteur, cette solution paraissait également inenvisageable et même absurde aux yeux du commissaire du gouvernement du Marais en l'absence de dispositions prescrivant une information du pétitionnaire. Celui-ci risquerait de ne plus faire valoir ses droits et serait souvent forclos de tout contentieux contre un refus implicite. En outre, « faute de réponse expresse au terme de ce délai officiel, le demandeur serait attributaire d'une décision négative un mois plus avant »[780], ce qui aurait dû être contraire aux dispositions du décret du 11 janvier 1965 faisant partir le silence gardé par l'autorité administrative au jour de la demande.

Ce sont toutes ces raisons qui, au final, ont conduit à l'évolution jurisprudentielle et, partant, à la limitation au pouvoir d'administrateur du juge qui ne peut plus agir tant que le préfet n'a pas pris une décision expresse de refus.

Il convient d'ajouter à toutes ces raisons, celle fondée sur la politique d'une bonne administration de la justice.

---

[777] Ancien article 5 du décret du 21 septembre 1977 précité.
[778] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, op. cit., p.24.
[779] Jeanson (P.) : Les conséquences du non-respect du délai imparti au préfet pour statuer sur une demande d'autorisation d'une installation classée : évolution à la suite de l'arrêt Tchijakoff, BDEI 3/1996, p.15.
[780] Idem.

b) La politique d'une bonne administration de la justice

La limite au pouvoir d'administrateur du juge peut s'expliquer aussi par la politique d'une bonne administration de la justice.

En effet, admettons que le préfet ne statue pas dans un délai de trois mois et que le tribunal administratif, saisi de ce refus préfectoral, annule celui-ci dans le cadre de la procédure contentieuse quelques années plus tard, car le délai moyen de contrôle juridictionnel des décisions relatives aux installations classées observé, par exemple sur la période 1990-1993 selon M. Courtin, « première instance et appel confondus, n'est que très rarement inférieur à cinq ans (on relève, dans l'échantillon observé, des jugements de première instance prononçant l'annulation de décisions administratives de sept à huit ans antérieures à leur prononcé), il est de l'ordre de six ans »[781]. Cette durée peut être supérieure dans l'hypothèse d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. « Il n'est pas dit que la durée de l'instance contentieuse soit plus brève que le délai moyen d'instruction administrative d'une demande d'ouverture d'exploitation »[782]. Cela signifie que le demandeur n'a pas toujours son autorisation d'exploiter pendant tout ce temps, alors qu'entre temps il pouvait se rapprocher du préfet et faire une nouvelle demande pouvant déboucher sur l'obtention au bout de quelques mois de l'autorisation sollicitée.

Quel est alors, dans cette hypothèse, l'intérêt d'avoir un contentieux aussi long, à partir du moment où le préfet peut, entre temps, délivrer l'autorisation sollicitée ? Il n'y pas d'intérêt à l'évidence. Autant laisser au préfet le temps nécessaire d'agir, même après l'expiration du délai qui lui est imparti pour le faire, ce qui présente sans conteste l'avantage d'éviter au demandeur à engager une procédure contentieuse longue et rien ne prouve qu'à la fin de celle-ci, il obtiendra l'autorisation ainsi sollicitée. En effet, en l'absence d'une procédure régulière, le juge ne peut pas délivrer une autorisation d'exploiter.

---

[781] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser?, op. cit., p.64.
[782] Staub (M.) : Note sous C.E., 9 juin 1995, M. et Mme Tchijakoff, op. cit., p.27.

Par ailleurs, si le juge du plein contentieux spécial a estimé que l'expiration du délai accordé au préfet pour statuer sur la demande d'autorisation d'exploiter ne fait pas naître de décision implicite, ce qui l'empêche au final de faire usage de son pouvoir d'administrateur, c'est parce qu'il y a une raison. Elle vient de ce qu'il lui appartiendrait, comme administrateur de procéder à l'instruction du dossier, dès lors qu'elle n'est pas finie, car c'est pour cette raison que le préfet n'a pas statué. Or, il ne peut pas le faire, faute de moyens matériels, sauf à renvoyer au préfet. Il ne peut donc pas délivrer l'autorisation sollicitée dans ces conditions. Autant laisser au préfet le temps nécessaire pour terminer l'instruction de la demande et prendre une décision expresse.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Un seul enseignement important peut être tiré au terme de l'analyse : celle-ci a révélé que le juge du plein contentieux spécial des installations classées ne s'est pas encore détaché de l'histoire de la juridiction administrative. Il se comporte comme sous l'empire de la justice retenue où il cumulait les fonctions d'administrateur et de juge du contentieux administratif. Ce qui pose des difficultés pour déterminer la nature juridique exacte des décisions qu'il prend en jouant le rôle de l'administrateur.

CONCLUSION DU TITRE II

L'analyse conduite a montré que le juge du plein contentieux spécial dispose d'une variété de pouvoirs selon qu'il statue en tant juge ou se comporte en véritable administrateur, bien que juge.

Par ailleurs, lorsque le juge du plein contentieux spécial met en œuvre ces pouvoirs, c'est dans un but de protection, soit des demandeurs ou exploitants, soit des tiers voisins des installations classées.

Cependant, cela ne peut pas empêcher de s'interroger sur la pertinence du maintien du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial lorsque l'on observe l'évolution du droit depuis que l'on est passé de la justice retenue à la justice déléguée.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'examen sur l'originalité du plein contentieux spécial des installations classées a confirmé que ce contentieux renferme des particularismes qui trouvent leur explication dans l'histoire de la juridiction administrative pour certains, et, pour d'autres dans les circonstances à l'origine de la première législation régissant les installations classées. Le juge administratif a pris une grande part dans la formation de ces particularismes.

Cependant, au-delà de cette originalité que le plein contentieux spécial présente au sein de la structure du contentieux administratif général, force est de relever que certains de ces particularismes vont être remis en cause. L'évolution du droit public et l'émergence de certains principes et droits processuels imposent aujourd'hui un autre regard vis-à-vis de ces particularismes. Ce qui va conduire à la possible absorption du plein contentieux spécial des installations classées par le contentieux de l'excès de pouvoir.

SECONDE PARTIE : LA POSSIBLE ABSORPTION DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE CONTENTIEUX DE L'EXCES DE POUVOIR

Comme on le sait, le plein contentieux spécial des installations classées est né sous l'empire de la justice retenue.

Mais depuis 1872, date à laquelle le Conseil d'Etat a reçu la justice déléguée, le droit public a connu et continue de connaître des évolutions tant sur le plan constitutionnel que sur celui du contentieux administratif général.

Ainsi, au plan constitutionnel, on relève une nette séparation des pouvoirs : législatif, exécutif et juridictionnel.

Du point de vue du contentieux administratif général, le juge administratif n'est plus qu'un simple donneur d'avis, mais un véritable juge, c'est-à-dire un juge avec le pouvoir de décider de façon souveraine. Les fonctions administrative et juridictionnelle sont devenues distinctes. A cette évolution, il faut ajouter celle que l'on observe aujourd'hui à travers la reconnaissance législative au juge d'un pouvoir d'injonction sous astreinte.

De la même manière, on assiste voici quelques décennies au sein des jurisprudences communautaire et européenne à une émergence de principes et droits processuels garantissant aux justiciables un droit à un procès équitable[783], tels que le principe de sécurité juridique, l'égalité des armes et le droit à un tribunal.

Dès lors, on peut se demander si l'évolution du droit public français (Titre I) combinée à l'émergence de certains principes et droits processuels garantissant un droit à un procès équitable aux justiciables (Titre II) ne pourraient pas conduire à une remise en cause du plein contentieux spécial des installations classées favorisant ainsi son absorption par le contentieux de l'excès de pouvoir.

---

[783] Pour la consécration du droit à un procès équitable par la Cour de justice des communautés européennes, voir Sudre (F.) : La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, RTDH 1999, p.487.

TITRE I : LA REMISE EN CAUSE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR L'EVOLUTION DU DROIT PUBLIC

Les grandes lignes de l'évolution du droit public depuis 1872 que l'on vient d'exposer imposent dans le cadre de cette thèse un autre regard ou une autre analyse que l'on peut porter sur certains particularismes du plein contentieux spécial des installations classées.

La première analyse va en direction du pouvoir d'administrateur du juge qui ne nous paraît plus aujourd'hui défendable au regard de l'évolution du droit public. Il peut être remis en cause (Chapitre I).

Par ailleurs, la seconde analyse doit porter sur les spécificités liées à la recevabilité des recours contentieux que l'on ne peut plus justifier aujourd'hui, compte tenu de l'évolution du droit public. Ces spécificités doivent aussi être remises en cause (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL

Le maintien du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées devient difficile aujourd'hui à justifier.

Tout d'abord d'un point de vue théorique, le contexte historique dans lequel il est né n'existe plus. Par ailleurs, il est en contradiction avec certains principes de droit constitutionnel et de contentieux administratif. Ces éléments doivent conduire à la remise en cause de ce pouvoir (Section I).

Ensuite d'un point de vue pratique, ce pouvoir ne présente plus qu'un intérêt relatif au regard des effets de l'annulation contentieuse dans le cadre du contentieux de droit commun et de la technicité du droit des installations classées. Cette évolution affaiblit le pouvoir d'administrateur du juge qui peut être remis en cause (Section II).

SECTION I : UN POUVOIR DIFFICILE A JUSTIFIER D'UN POINT DE VUE THEORIQUE

D'un point de vue théorique, plusieurs facteurs ne plaident pas en faveur du maintien du pouvoir d'administrateur du juge. En effet, la disparition du contexte historique dans lequel ce pouvoir est né (§1) a vu émerger le principe de séparation des pouvoirs (§2) et le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur qui s'opposent à son maintien (§3). Ce qui doit conduire à un nécessaire recentrage des pouvoirs du juge du plein contentieux spécial (§4).

§.1. La disparition du fondement historique originel

Compte tenu de la disparition du fondement historique, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial nous paraît contestable aujourd'hui.

Autant on pouvait comprendre qu'il s'empare du pouvoir d'administrateur sous l'empire de la justice retenue, puisque trouvant sa situation de simple donneur d'avis

peu glorieuse pour son statut de juge en quête de légitimité, autant on ne comprend pas actuellement le juge du plein contentieux spécial conserve ce pouvoir qui s'est justifié pour des raisons historiques. Nous sommes passés de la justice retenue à la justice déléguée. Le juge n'est plus qu'un simple donneur d'avis, il est aujourd'hui juge à part entière, c'est-à-dire qu'il décide de façon souveraine en matière contentieuse. Le Conseil constitutionnel lui a, d'ailleurs, reconnu une indépendance organique et fonctionnelle vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif qui ne peuvent ni empiéter sur ses fonctions ni censurer ses décisions ni lui adresser des injonctions ni enfin se substituer à lui dans le jugement des litiges relevant de sa compétence[784].

On ne voit pas comment on peut aujourd'hui plaider en faveur du maintien du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial: la légitimité tant recherchée sous l'empire de la justice retenue étant aujourd'hui acquise.

Dès lors, on ne peut plaider que pour sa remise en cause, d'autant plus qu'il est en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs.

§.2. Le principe de séparation des pouvoirs

L'existence d'un troisième pouvoir juridictionnel aux côtés des pouvoirs législatif et exécutif est aujourd'hui proclamée en droit public français, ce qui n'est pas sans conséquence sur le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées.

Dans sa décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980[785], le Conseil constitutionnel a pu considérer « qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le

[784] CC., Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Validation d'actes administratifs, RJC 1959-1993, p.83.
[785] Idem.

Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence».

Commentant cette décision, Favoreu enseignait qu'«au-delà du problème des validations législatives, la décision du 22 juillet 1980 pourrait avoir une portée considérable dans la mesure où elle consacre l'existence d'un troisième pouvoir, aux côtés du législatif et de l'exécutif, le judiciaire. S'interrogeant sur la possibilité d'invoquer le principe de séparation des pouvoirs pour établir l'inconstitutionnalité des lois de validation, le doyen Auby considérait, en 1977(Auby J. M., Sur une pratique excessive: les validations législatives, Revue de droit prospectif, 1977, n° 3 et 4, spécial Europe, p.16), que si un juriste américain répondrait immédiatement par l'affirmation à une telle question, il n'en irait pas de même pour le juriste français: " […] cette thèse se heurterait en droit français contemporain à des difficultés trop évidentes pour qu'il soit utile d'en développer l'exposé. Si le titre VIII de la constitution évoque "l'autorité judiciaire", ni son titre ni son contenu ne permettent d'affirmer l'existence d'un pouvoir judiciaire distinct des autres pouvoirs constitutionnels. Du reste, si un tel pouvoir existait, il n'engloberait pas, selon la constitution, les juridictions administratives. L'éminent auteur a posé négativement tout le problème mais le Conseil constitutionnel l'a résolu positivement: "le pouvoir judiciaire" existe et les juridictions administratives en font partie […] l'existence de la juridiction administrative est reconnue constitutionnellement à égalité avec le juge judiciaire dans le cadre du pouvoir judiciaire indépendant des pouvoirs législatif et exécutif »[786].

Dans le même sens, les commentateurs des grandes décisions du Conseil constitutionnel relèvent, à leur tour, qu'avec cette décision «le juge constitutionnel donne tout d'abord au principe de la séparation des pouvoirs, qu'il avait eu l'occasion de consacrer dans sa décision du 23 mai 1979 (au profit du législatif contre l'exécutif)

---

[786]Favoreu (L.) : Obs. sous CC, Décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, Validation d'actes administratifs, RDP 1980, pp.1662-1663.

sa pleine signification en affirmant l'indépendance du judiciaire, ou mieux du juridictionnel, à l'égard du législatif et de l'exécutif […] on peut remarquer qu'un ancien membre du Conseil constitutionnel avait fait, par avance, apparaître la nécessité de l'émergence du troisième pouvoir compte tenu des particularités du système constitutionnel et politique de la Ve République: "[…] dans la mesure où les pouvoirs législatif et exécutif tendent à se confondre par suite de la coïncidence entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle, l'indépendance du troisième pouvoir, celui du juge, devient une garantie encore plus nécessaire qu'auparavant pour la protection des libertés" (F. Luchaire, Mélanges Waline, II, p. 568). En toute hypothèse, après les décisions des 23 mai 1979 et 22 juillet 1980 le principe de la séparation des pouvoirs a incontestablement plein effet entre le législatif et l'exécutif et entre le juridictionnel et les autres pouvoirs»[787].

En se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel, une observation peut être tirée : le respect du principe de séparation des pouvoirs implique qu'un pouvoir n'empiète pas sur l'autre.

Dès lors, en interprétant cette décision du Conseil constitutionnel, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial apparaît, sans conteste, comme contraire au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. De fait, s'il est interdit, par le biais de ce principe, au législateur et au gouvernement « de se substituer [aux juridictions tant de l'ordre administratif que judiciaire] dans le jugement des litiges relevant de leur compétence », nous pensons que la logique des choses voudrait que le juge administratif, plus particulièrement celui du plein contentieux spécial, ne substitue pas au préfet pour prendre les actes, même en la forme juridictionnelle, qui relèvent en toute logique pure de la compétence exclusive de ce dernier. Cette confusion des fonctions du juge ne nous paraît pas compatible avec le principe de séparation des pouvoirs.

Toutefois, partant d'une analyse selon laquelle la fonction administrative, qui repose notamment sur l'exécution des lois, le contrôle hiérarchique, voire

---

[787] GDCC, n° 27,14^{e} éd. 2007, pp.390-1663.

l'appréciation ou la poursuite de l'intérêt général[788], « n'est rattachable à aucune matière spécifique »[789] du fait que « le principe de la séparation des pouvoirs n'interdit pas au juge administratif d'intervenir dans ces matières, comme il ne s'oppose pas à ce que le législateur ait aussi pour but de réaliser l'intérêt général ou que les autorités administratives tranchent des litiges »[790], un auteur a pu affirmer qu'« il est conforme à la constitution que la juridiction administrative, organe juridictionnel, participe également à la poursuite et à l'appréciation de l'intérêt général, au contrôle hiérarchique de l'administration, ou fasse preuve de l'esprit d'administrateur […]. A titre d'exemple, le contentieux administratif des installations classées est parfaitement conforme au principe de séparation des pouvoirs. En effet, le juge des installations classées peut se substituer véritablement à l'administration pour prendre une décision qu'elle refuse de prendre: il exerce alors inévitablement une matière équivalente à celle de l'administration. Mais il ne remplit pas la fonction administrative, puisque celle-ci n'est rattachable à aucune matière spécifique »[791].

On comprend mieux lorsque l'auteur relève qu'il est normal que le juge administratif participe également à la poursuite et à l'appréciation de l'intérêt général, au contrôle hiérarchique de l'administration, mais nous dire qu'il est conforme à la constitution que le juge du plein contentieux spécial des installations classées puisse se substituer au préfet en prenant une décision que ce dernier a refusé de prendre, la position de cet auteur ne nous paraît plus défendable au regard de deux séries de considérations.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le pouvoir de substitution du juge du plein contentieux spécial s'explique par des raisons historiques particulières que l'auteur n'expose pas. Ce pouvoir d'administrateur du juge est tout simplement une survivance de la justice retenue et ce pouvoir se justifie tant que le législateur ne le remet pas en cause, mais cela ne veut nullement dire qu'il soit conforme à la

---

[788] Lafon (N.): La juridiction administrative dans la constitution: Réflexion sur la construction du statut constitutionnel de la juridiction administrative, Thèse, Montpellier I, 2005, p.95.
[789] Idem, p.96.
[790] Idem.
[791] Lafon (N.): La juridiction administrative dans la constitution, op. cit., p.96.

constitution. Comme l'observait, d'ailleurs, le commissaire du gouvernement Romieu : « il s'agit là, en effet d'une législation toute spéciale, qui date du 15 octobre 1810: […], lorsqu'en 1872 la justice administrative a cessé d'être "retenue" pour devenir "déléguée", on n'a pas jugé à propos de modifier une jurisprudence presque séculaire »[792].

Il ne nous paraît pas, dès lors, fondé de dire que ce pouvoir de substitution du juge du plein contentieux spécial est conforme à la constitution et aucune disposition constitutionnelle ne permet du reste d'étayer les propos de l'auteur.

Ensuite, la position de cet auteur revient à dire in fine que juger, c'est aussi administrer, comme cela a été le cas sous l'empire de la justice retenue. Nous ne pensons pas que juger et administrer soient la même chose. Il revient au juge l'annulation ou la réformation des décisions administratives, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°86-224 DC du 23 janvier 1987[793] : « conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ». Autrement dit, administrer, c'est édicter des actes administratifs unilatéraux exécutoires, juger pour le juge administratif, c'est contrôler la légalité des décisions déférées à sa censure prises par l'administration.

Dès lors, prendre une décision qui relève de la compétence exclusive de l'administration dans le cadre juridictionnel, ce n'est plus juger, mais administrer. L'exercice simultané par un même organe de deux fonctions dans le cadre de l'exercice d'une même activité n'est pas conforme au sens de la jurisprudence

---

[792] Concl. sur C.E., 30 novembre 1906, Rage-Roblot, Rev. gén. d'adm., op.cit.
[793] CC, Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1983, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, RJC 1959-1993, p.303.

constitutionnelle. Ce que reconnaît, pourtant, M. Lafon, puisqu'il écrit que « le principe de la séparation des pouvoirs impose aux juridictions de ne pas intervenir dans la fonction administrative. […] Il n'est pas concevable qu'à l'occasion d'une même activité, un organe remplisse à la fois une fonction administrative et une fonction juridictionnelle»[794].

L'idée défendue par nous selon laquelle le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial n'est pas conforme au principe de séparation des pouvoirs peut s'appuyer sur les conclusions du commissaire du gouvernement Romieu :« dans le cas où il reconnaît que le refus d'autorisation est illégal, le Conseil d'Etat doit se borner à prononcer l'annulation de l'arrêté portant refus, sans accorder lui-même l'autorisation: c'est une application du principe de la séparation des pouvoirs; le juge de l'excès de pouvoir peut déclarer l'illégalité et reconnaître le droit, mais il ne peut se substituer à l'administrateur pour faire l'acte»[795]. Et de poursuivre : « nous ne verrions aucun obstacle à ce que le Conseil d'Etat, après avoir annulé l'arrêté qui rejette une autorisation fondée en droit, renvoie le demandeur devant l'autorité compétente pour faire l'acte afin qu'il soit statué à nouveau sur sa demande; le principe de la séparation des pouvoirs serait respecté, puisque ce ne serait jamais que l'administrateur qui ferait l'acte, mais la proclamation du droit serait plus manifeste»[796].

Dans le même sens, M. Chevallier relève que « la décision juridictionnelle ne [peut] que constater l'existence de l'obligation de faire à la charge de l'administration, elle ne peut prendre les mesures d'application positive qui s'imposent et, par exemple, substituer la solution que commande la légalité à celle qui a été déclarée illégale. Le juge n'est pas juridiquement qualifié pour faire des actes exécutoires, et cette prohibition touche tous les domaines de son intervention »[797].

---

[794] Idem, p.94.
[795] Concl. sur C.E., 30 novembre 1906, Rage-Roblot, Rev. gén. d'adm., op. cit.
[796] Idem.
[797] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, op. cit., p.70.

On peut enfin lire sous la plume de M. Moderne que « l'exercice d'un pouvoir de substitution [donc d'administrateur] perturbe davantage le principe de séparation des pouvoirs, le juge devenant administrateur »[798].

Dès lors, le juge administratif ne peut pas, même dans le cadre d'un plein contentieux, prendre un acte qui relève de compétence exclusive de l'administrateur, au nom du principe de séparation des pouvoirs.

Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées ne nous paraît donc pas conforme au principe de séparation des pouvoirs, comme on va le voir avec le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur.

§.3. Le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur

L'an VIII a été marqué dans l'histoire du contentieux administratif par la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle.

Ainsi que le relevait Carré de Malberg : « la législation de l'an VIII présente une importance capitale et inaugure vraiment une ère nouvelle, en tant qu'elle a eu le mérite de dégager le principe d'une certaine séparation entre l'administration active et la juridiction administrative. Si longue qu'ait été l'erreur de la doctrine et de la jurisprudence sur ce point, il faut reconnaître que c'est à la législation de l'an VIII que remonte originairement la séparation de l'administration proprement dite et de la juridiction administrative»[799].

Cette séparation des fonctions a eu pour conséquence le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur, car comme le relève M. Chevallier[800], « le juge n'est pas qualifié juridiquement pour faire des actes administratifs exécutoires, et cette prohibition touche tous les domaines de son intervention. Le refus du juge

---

[798] Moderne (F.) : Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ?, RFDA 1990, p.800.
[799] Malberg (R. C. de): Contribution à la théorie générale de l'Etat, op. cit., pp.778-780 ; dans le même sens Chevallier (J.): L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, Paris, LGDJ, 1970, pp.92-95.
[800] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administration, op. cit., p.70-71.

administratif d'agir à la place de l'administration, même si la décision à prendre s'impose d'elle-même, s'est manifesté expressément dans la plupart des branches du droit administratif. Le juge ne peut d'abord faire un acte juridique que l'administration a refusé de prendre (voir M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 12e éd., 1933, p.357), délivrer une autorisation (C.E., 4 décembre 1903, Blaise, Leb., p.745; note Jèze sous Cass. Crim., 18 janvier 1907, Godard et autres (4 arrêts), R.D.P. 1907, p. 24; C.E., 9 mai 1913, Veillon, Leb., p. 253; C.E., 14 mai 1948, Louradour, Leb., p.211)[…], mais le juge de l'excès de pouvoir ne peut aller plus loin et se substituer à l'administrateur pour faire l'acte. Le juge administratif ne peut pas non plus prendre les actes juridiques consécutifs à l'annulation de certaines décisions, […], c'est à l'administration qu'il appartient de mettre le droit positif en conformité avec les décisions rendues par l'instance juridictionnelle. […] Le juge administratif rejette donc sans équivoque les conclusions qui lui demandent de se substituer explicitement à l'administration».

Autrement dit, comme le relève le professeur Chapus, le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur « signifie que le juge ne peut pas, en conséquence des annulations prononcées, procéder, par exemple, à […] accorder des autorisations […]. Le principe de séparation des pouvoirs [dont il découle] fait obstacle à ce que de telles mesures soient édictées par le juge »[801].

Cette évolution du contentieux qui a débouché sur la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle nous parait parfaitement transposable au plein contentieux spécial des installations classées. Les fonctions administrative et juridictionnelle que le juge cumule sont contraires au principe interdisant de se comporter en administrateur en prenant des actes qui relèvent de la compétence exclusive du préfet.

On pourrait nous objecter que le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur ne s'applique qu'à l'égard du juge de l'excès de pouvoir, puisqu'il ne peut pas substituer les décisions de l'administration par ses propres décisions. Cette

[801] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd. op. cit., p.999.

opinion a, d'ailleurs, été soutenue par le commissaire du gouvernement de Silva qui, après avoir relevé que faire œuvre d'administrateur consisterait à interdire « au juge d'agir "à la place de l'auteur de l'acte" […] (voir par exemple le "Cours" du président Odent, p.1198) »[802], notait « que ce principe est spécifique à l'excès de pouvoir, et contribue à le distinguer du plein contentieux, dans lequel on admet que le juge puisse reprendre lui-même, en la modifiant dans tous ses éléments, la décision contestée ; le juge de l'excès de pouvoir est pour sa part condamné à l'alternative annulation/rejet »[803].

Une telle objection doit être, cependant, écartée. En effet, selon M. Chevallier « le juge n'est pas qualifié juridiquement pour faire des administratifs exécutoires, et cette prohibition touche tous les domaines de son intervention »[804].

En effet, on ne voit pas en quoi le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur ne s'adresserait uniquement qu'au juge de l'excès de pouvoir et non pas aussi au juge du plein contentieux, juge à part entière. Ce qui vient d'être relevé peut s'appuyer sur le Président Odent qui soulignait qu'«aucune juridiction administrative n'a qualité […] pour prendre elle-même des décisions que l'administration active est seule qualifiée pour prendre. Des conclusions ayant un de ces objets, s'il en est présenté, sont bien de la compétence de la juridiction administrative, mais elles ne sont pas recevables (22 novembre 1968, Ville de Toulouse et demoiselle Malécamp, p.587) »[805].

Aucune distinction ne doit donc être faite entre les deux juges au regard de ce principe. Lorsque le même auteur relevait, par ailleurs, dans une note qu'il « est cependant certaines matières où des décisions administratives sont de la compétence du juge administratif : c'est le cas en matière d'édifices menaçant ruine […] ou en matière de logements insalubres ou d'établissements dangereux […] »[806], il ne s'agit là que d'exceptions au principe examiné. L'interdiction faite au juge administratif de

---

[802] Concl. sur C.E., 6 février 2004, Mme hallal, Rec.CE, p.55.
[803] Idem.
[804] Chevalier (J.) : L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administration, op.cit, p.70.
[805] Odent (R.) : Contentieux administratif, t.1, op. cit., p.1013.
[806] Idem, voir note 3.

faire œuvre d'administrateur vaut non seulement à l'égard du juge de l'excès de pouvoir, mais également à l'égard du juge du plein contentieux : ils ne peuvent prendre des décisions administratives que seul l'administrateur est compétent pour les prendre.

C'est, d'ailleurs, pourquoi dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées, le commissaire du gouvernement de la Verpillère fait remarquer à ce propos que « le principe de séparation de la justice administrative et de l'administration active, qui s'est affirmé progressivement au XIXe siècle et qui a été consacré par l'octroi de la justice déléguée au Conseil d'Etat en 1872, interdit au juge de faire acte d'administrateur en exerçant ce que l'on appelle un pouvoir de substitution. Il ne doit pas, notamment, faire un acte juridique que l'administration a refusé de prendre, par exemple édicter une réglementation, délivrer une autorisation, un récépissé de déclaration d'association, un alignement, une permission de voirie. Son pouvoir est limité à l'annulation de la décision de refus illégale qui lui a été déférée et c'est à l'administration, saisie à nouveau de plein droit de la demande, qu'il appartient d'en tirer les conséquences »[807]. Et de conclure que « de toute évidence, la faculté dont dispose le juge des installations classées d'accorder lui-même une autorisation refusée par l'administration est en complète contradiction avec ce principe et la doctrine n'a pas manqué de relever que c'est, avec le contentieux des immeubles menaçant ruine, l'un des seuls domaines où le juge fait encore acte d'administrateur […]»[808].

Dans le même sens, M. Janin relève que « le contentieux des installations classées constitue en effet une atteinte particulièrement nette au principe fondamental de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative. Les règles traditionnelles du droit public interdisent au juge administratif de faire acte d'administrateur […], ce qui implique qu'il ne dispose en principe, […] du pouvoir de substitution […]. Or, précisément en matière d'installations classées, nous pouvons affirmer que le juge administratif dispose du pouvoir de se substituer à l'autorité

---

[807] Concl. sur C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc.
[808] Idem.

administrative et de faire acte d'administrateur […]. En modifiant pour des raisons d'opportunité, sans se contenter d'annuler pour des motifs de légalité, le contenu des arrêtés préfectoraux, il substitue sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative et se comporte tout à fait comme s'il appartenait à l'administration active […] »[809].

C'est pour cette raison, sans nul doute, que M. Gabolde a pu qualifier le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux de « pouvoir assez insolite »[810] et le commissaire du gouvernement Denis-Linton de « pouvoirs exceptionnels de quasi-administrateur»[811]. D'autres membres de la juridiction administrative écrivent à juste titre que « par exception aux règles de droit commun, le juge [du plein contentieux spécial des installations classées] a un véritable pouvoir de substitution à l'égard de l'administration active : il peut autoriser la création d'un établissement classé nonobstant le refus du préfet, assortir le fonctionnement de l'entreprise des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts visés par la loi […] »[812].

En qualifiant le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial de "pouvoir insolite" ou de "pouvoirs exceptionnels", les membres de la juridiction administrative reconnaissent, sans conteste, qu'il ne rentre pas dans les pouvoirs du juge du plein contentieux spécial de se substituer au préfet. Le juge administratif ne peut donc pas agir en lieu et place du préfet en prenant des actes qui relèvent de la compétence exclusive de ce dernier.

C'est ce que relève, à juste titre, M. Giltard : « ce qu'il [le juge de l'excès de pouvoir] ne pouvait pas faire et que le juge, même de plein contentieux, ne peut toujours pas faire aujourd'hui, c'est " faire l'acte", comme l'écrivait Romieu, c'est établir l'instrumentum, exécuter les opérations matérielles, faire véritablement œuvre d'administrateur. Non pas parce que, ainsi, il porterait atteinte à l'indépendance de

---

[809] Janin (P.) : Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., pp.11-12.
[810] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.286.
[811] Denis-Linton, concl. sur C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, RJE 1996, p.329.
[812]Heurté (A.) et Guérin (P.) : Etablissements dangereux, insalubres et incommodes, in Dalloz, Répertoire de droit public et administratif, op. cit., p.9.

l'administration en prenant en ses lieux et place une mesure qu'elle ne peut pas ne pas prendre, mais parce que ce n'est pas son métier et qu'il ne faut pas transformer le juge en bureau administratif pour reprendre la formule de Bernard Pacteau, qui doute " que la pleine juridiction puisse devenir un mode général d'examen des actes administratifs, avec le défaut d'imposer au juge un travail qui le dépassera et dont il n'est pas assuré qu'il puisse souvent l'exercer à peine de se muer en bureau administratif" (Bernard Pacteau, Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ?, p.63 »[813].

En effet, ce serait réintroduire, nous semble-t-il, la confusion inextricable des fonctions administrative et juridictionnelle condamnée en l'an VIII. Les fonctions administrative et juridictionnelle doivent être distinctes.

La doctrine universitaire va dans le même sens.

Ainsi, M. Chevallier relève que « l'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur est ainsi devenue au fil de l'histoire un des aspects essentiels du principe de séparation de la juridiction et de l'action. Cette interdiction est apparemment impliquée par la nature de la fonction juridictionnelle : le juge administratif, spécialisé dans la solution des litiges administratifs, ne peut entreprendre sur l'administration active ; une règle contraire réintroduirait la confusion ancienne du juge et de l'action, pour le plus grand dommage des justiciables. Tout comme l'administrateur s'est vu retirer la qualité de juge, le juge administratif s'est vu interdire la possibilité de prendre des actes administratifs. Sa seule mission consiste désormais à trancher les litiges soulevés par l'action administrative […]. Ainsi formulée, cette interdiction, loin de soulever des contestations, paraît tout à fait conforme aux exigences d'une saine justice […]. Elle (la règle de l'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur) consiste aussi et surtout à leur (les juridictions administratives) interdire de faire des actes administratifs en la forme juridictionnelle […]. Décider à sa place [de l'administration] conduirait le juge administratif à tenir le

[813]Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, in Actes du colloque du 50e anniversaire des tribunaux administratifs et l'Europe: le dialogue des juges, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p.229.

rôle d'un véritable administrateur, en contradiction avec le principe de l'indépendance de l'administration active […] »[814].

C'est à cette analyse que se rallie M. Lafon qui écrit que « la "spécificité des fonctions des juridictions" implique également que l'activité des juridictions se limite à la fonction juridictionnelle […]. Si une juridiction exerçait une fonction extra juridictionnelle, elle remplirait alors une activité qui ne se distingue pas de celle des autres organes de l'Etat: une fonction qui ne serait plus spécifique aux juridictions. Il est donc défendu aux juridictions de remplir, même partiellement, des fonctions législative, gouvernementale ou administrative»[815]. Et d'ajouter qu'« en faisant référence à la qualité de "spécificité des fonctions des juridictions", le Conseil constitutionnel applique- précisément à l'égard des juridictions- le principe de spécialisation des organes. Cela signifie qu'un organe ne peut exercer, sous quelque forme que ce soit, deux- ou plusieurs- fonctions étatiques différentes, notamment lorsque l'une d'elles est juridictionnelle»[816]. Et de conclure que « le principe constitutionnel de spécialisation des organes condamne tout exercice simultané de deux fonctions à l'occasion d'une même activité »[817].

C'est pourquoi pour M. Untermaier, l'intervention des tribunaux administratifs aux côtés de l'administration active est « paradoxale »[818] au regard de la séparation des fonctions entre le juge administratif et l'administrateur, car le juge du plein contentieux spécial peut « non seulement annuler un arrêté préfectoral, mais encore le modifier en y ajoutant ou retranchant certaines dispositions »[819].

On pourrait nous adresser une seconde objection en faisant remarquer que le pouvoir du juge du plein contentieux spécial des installations classées consistant à substituer les décisions du préfet par ses propres décisions n'a rien d'anormal au

---

[814] Chevalier (J.) : L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administration, op.cit, p.67.
[815] Lafon (N.) : op. cit., pp.76-77.
[816] Idem.
[817] Idem, p.81.
[818] Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, op. cit., p.649 ; M. Despax parle de « très larges pouvoirs, tout à fait inhabituels dans notre système juridique et qui se rapprochent de ceux de l'administrateur […] », Despax (M.) : Droit de l'environnement, op. cit., p.44.
[819] Idem.

regard du principe de séparation des fonctions administrative et juridictionnelle, puisque dans le contentieux électoral, par exemple, le juge « peut en effet non seulement annuler les élections irrégulières mais aussi – et c'est plus singulier- réformer, c'est-à-dire réviser, rectifier les résultats du scrutin, ce qui peut conduire à annuler l'élection d'un candidat, à proclamer élus des candidats autres que ceux qui l'ont été par l'organe de recensement, voire à inverser les résultats. C'est la raison pour laquelle il est d'usage de classer le contentieux électoral dans le "plein contentieux" »[820].

L'objection ne saurait, cependant, être admise pour deux raisons.

En premier lieu, contrairement aux pouvoirs du juge du plein contentieux spécial des installations classées qui ne sont pas définis par un texte, ceux du Conseil constitutionnel, juge de l'élection des députés, sont clairement définis par le code électoral. Ainsi, aux termes de l'article L. 0186 du code électoral « lorsqu'il fait droit à une requête, le Conseil peut, selon les cas, annuler l'élection contestée ou réformer la proclamation faite par la commission de recensement et proclamer le candidat qui a été régulièrement élu »[821].

A la lumière de ce qui vient d'être dit, on ne peut pas, dès lors, faire le parallèle entre le pouvoir d'administrateur que juge du plein contentieux spécial des installations classées s'est accordé de lui-même et celui du juge électoral. Si dans le contentieux électoral, le législateur a précisé que le Conseil constitutionnel peut réformer la proclamation des élections et proclamer élu le candidat qui ne l'a pas été lors de la proclamation du bureau de recensement, il n'en va pas de même pour le plein contentieux spécial des installations classées, le législateur n'ayant pas indiqué de façon expresse que le juge peut prendre dans le cadre du contentieux des décisions qui, hors contentieux, relèvent de la compétence exclusive du préfet.

---

[820]Maligner (B.) : Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection, in Mélanges en l'honneur du professeur René Chapus, Paris, Montchrestien, 1992, pp.397-398.

[821] Il en est de même pour l'élection des sénateurs, ainsi que le suggère l'article L.0325 du code électoral qui fait un renvoi au contentieux de l'élection des députés.

En second lieu, même dans l'hypothèse où le législateur ne donne pas expressément compétence au juge électoral pour réformer les résultats, comme dans le contentieux des élections municipales, lorsque le juge administratif, réforme la proclamation des élections faite par l'organe de recensement et proclame le candidat qui a été régulièrement élu, il y a une différence fondamentale entre ce que fait ce juge dans cette hypothèse et ce que fait le juge du plein contentieux spécial des installations classées. En effet, dans le premier cas, ce juge de l'élection se borne tout simplement à « rétablir les résultats sortis des urnes que l'organe chargé du recensement a mal interprétés, soit en raison d'une erreur de calcul, soit parce que des suffrages ont été déclarés nuls alors qu'ils devaient être tenus pour valables et inversement »[822], car il faut respecter l'expression du suffrage universel[823]. Dans le même sens, Laferrière écrivait que « la juridiction contentieuse, ainsi appelée à faire fonction de bureau supérieur de recensement, a le droit de substituer la proclamation d'un candidat à un autre ; elle a le droit, à plus forte raison, de proclamer l'élu lorsque le bureau ou la commission de recensement se sont abstenus de la faire. La proclamation n'étant que la constatation officielle des résultats du vote […] »[824]. Le juge en remplaçant les décisions des autorités administratives par ses propres décisions par le biais de la proclamation d'un nouvel élu au regard des résultats corrigés, ne prend pas de décisions administratives : il rétablit les résultats tels qu'ils étaient sortis des urnes, donc la volonté exprimée par les électeurs. Il s'agit plus d'un acte déclaratoire qu'une véritable création normative, contrairement à ce que fait le du juge dans le plein contentieux spécial des installations classées.

Rien ne peut donc justifier l'atteinte que le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées porte au principe interdisant le juge de se comporter en administrateur.

---

[822] Labetoulle (D.) : Droit public approfondi, Cours IEP, Paris, 1980-1981, p.507, cité par Maligner (B.) : Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection op. cit., p. 403.
[823] Concl. Genevois sur C.E., 2 septembre 1983, Elections municipales de Sarcelles, AJDA 1983, p.685.
[824] Laferrière (E.) : op. cit., t. 2, p.317.

Le pouvoir du juge du plein contentieux spécial ne peut être que remis en cause à travers le nécessaire recentrage.

§.4. Le nécessaire recentrage des pouvoirs du juge du plein contentieux spécial

Depuis près d'une vingtaine d'années, on observe de façon générale dans la littérature juridique française une certaine convergence d'opinions tant des administrateurs, des membres de la juridiction administrative que de la doctrine universitaire sur la nécessité de recentrer du point de vue fonctionnel les pouvoirs du juge administratif au nom du principe de séparation des fonctions administrative et juridictionnelle.

Du côté des administrateurs, on peut, par exemple, lire sous la plume du préfet Bernard que « l'interventionnisme du juge traduit-il une mutation de notre société qui, au-delà de la mode et des compléments contentieux, s'orienterait sur la pente du gouvernement des juges? Je serai prudent à ce stade de réflexion. Mais je ne pense pas, ou plutôt je ne veux croire que cela soit vrai, et surtout je pense que ce ne serait pas profitable à notre Etat de droit. […] Si les magistrats estiment que leur mission comporte de fortes spécificités et que l'on ne s'improvise pas juge, ils pensent, avec la même conviction, que l'on ne s'improvise pas administrateur. D'autre part, cette position, partagée par les uns et les autres, demeure fondée sur une conception très vive de la séparation entre l'administration active et la juridiction administrative»[825].

Dans le même sens, M. Hocreitere relevait que « nous nous interrogeons sur une telle perspective [du juge administratif, futur administrateur] qui nous paraîtrait être un retour sur le passé»[826]. Et d'ajouter qu'il « paraît préférable de recentrer le juge sur les

---

[825]Bernard (P.) : La vision d'un préfet, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.222.

[826]Hocreitere (P.) : La vision des administrateurs : exemple de l'urbanisme, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, op. cit., p.206

activités qui sont les siennes et qui sont de dire le droit et de renforcer l'efficacité de son contrôle»[827].

Dans le monde universitaire, M. Gaudemet indiquait que « la question n'est pas tant de savoir si le juge doit se faire administrateur, ce qui serait la confusion des genres et doit être condamné »[828].

L'exercice du pouvoir d'administrateur par le juge administratif semble aussi gêner certains membres de la juridiction administrative. Ainsi, M. Vandermeeren soulignait :« a priori, l'exercice du pouvoir de substitution porte au principe de séparation une atteinte grave que le procédé de l'injonction»[829].

L'idée d'avoir un juge-administrateur, comme le juge du plein contentieux spécial des installations, ne paraît donc pas aujourd'hui souhaitable.

Dès lors, le juge du plein contentieux spécial des installations classées doit s'inscrire dans cette logique de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle. Nous ne voyons, en effet, pas « en quoi notamment la décision du juge, aux prises avec un droit toujours plus complexe et toujours plus technique, sera-t-elle, au total, meilleure que celle de l'administrateur ? »[830]. « Juge et administrateur, à chacun sa fonction »[831].

Cependant, on pourrait nous objecter que ce recentrage des pouvoirs du juge va entraîner des conséquences, comme le fondement historique du pouvoir d'administrateur disparaît. L'approche processuelle ne serait plus la même. Le juge ne pourrait plus, en effet, se substituer au préfet. Les exploitants, par exemple, perdraient un certain avantage, celui de la sécurité juridique des décisions du juge du plein contentieux leur autorisant la création d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives qui sont moins susceptibles d'être remises « en cause par

---

[827] Ibidem, p.211.
[828]Gaudemet (Y.) : Le juge administratif, futur administrateur ?, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, op. cit., p.180.
[829]Vandermeeren (R.) : Les espoirs et les interrogations du juge, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, op. cit., p.241.
[830] Brisson (J.-F.) : Le recours pour excès de pouvoir, tendances récentes du contentieux administratif, Paris, Ellipses, 2004, p.133.
[831]Pacteau (B.) : Vu de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire, RFDA 2000, p.962.

l'exercice d'une action contentieuse, au demeurant enfermée dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement, que ne le serait la décision nouvelle que prendrait l'administration à laquelle aurait été renvoyé par le juge le soin de parfaire selon les indications données par ce dernier sa décision initiale objet du recours jugé (contestation contentieuse en premier ressort, possible pour les tiers pendant un délai de quatre ans) »[832].

Quant aux tiers intéressés, ils perdraient aussi un avantage, celui de la compétence du juge par rapport aux règles de fond concernant le fonctionnement d'une installation classée qui sont faites pour les protéger, dès lors que le juge se comporterait comme le juge du contentieux de droit commun.

Nous pourrions, cependant, répliquer que ce système ne présente pas que des inconvénients, car : le juge peut désormais prescrire la mesure à prendre à l'administration. Par ailleurs, pour assurer la correcte exécution des décisions juridictionnelles, le juge de l'injonction « doit se placer à la date à laquelle il se prononce, et prend en compte des éléments nouveaux par rapport à ceux ayant justifié la décision contestée[833]. C'est au vu de ces nouvelles circonstances de droit et de fait qu'il détermine les implications concrètes d'un jugement d'annulation »[834].

Les objections élevées contre le recentrage des pouvoirs du juge ne nous paraissent donc pas dirimantes à la lumière de ce que nous venons de relever. Le juge administratif doit donc « remplir sa mission, toute sa mission et rien que sa mission »[835], car le pouvoir d'administrateur qu'il s'est reconnu sous l'empire de la justice retenue ne se justifie plus du point de vue théorique, pas plus, d'ailleurs, du point de vue pratique.

---

[832] Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif, op. cit., p.111.
[833] C.E., 18 octobre 1995, Ministre de l'intérieur, Rec.CE, Tab., p.989.
[834] Concl. de Silva sur C.E., 6 février 2004, Mme Hallal, Rec.CE, p.57.
[835] Vigouroux (Ch.) : communication prononcée au colloque consacré aux décisions en matière d'environnement et d'urbanisme, Aix-en-Provence, décembre 1992, p.81.

SECTION II : UN POUVOIR DIFFICILE A JUSTIFIER D'UN POINT DE VUE PRATIQUE

Plusieurs facteurs militent, aujourd'hui, en faveur de la remise en cause du pouvoir d'administrateur du juge du point de vue pratique, car il devient difficile de le maintenir tel quel du fait de l'évolution des effets de l'annulation dans le contentieux de droit commun, notamment le pouvoir d'injonction sous astreinte et la pédagogie contentieuse (§1) et du droit à l'exécution des décisions de justice (§2). Tous ces éléments qui n'existaient pas au moment où le juge du plein contentieux s'est octroyé le pouvoir d'administrateur, affaiblissent donc ce pouvoir. A cela, il faut ajouter la technicité croissante du droit des installations classées qui ne le permet pas d'être un bon administrateur (§3).

§.1. Un pouvoir affaibli par l'évolution des effets de l'annulation contentieuse

Dans son remarquable article " Le Huron au palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir", Rivero relevait, à propos du juge administratif, qu' «il ne lui est pas permis d'imposer à l'administration une obligation de faire, ni à plus forte raison, de substituer sa décision à celle qu'il a censurée ; même dans le plein contentieux, il ne peut la condamner qu'à payer ; dans le contentieux de l'excès de pouvoir, il lui est interdit d'aller au-delà de la pure et simple annulation de l'acte »[836]. Et de poursuivre : « où irons-nous si le juge administratif tirait, de l'annulation, les conséquences nécessaires, dictait à l'administration la conduite à tenir pour rétablir le droit […] »[837]. Et de s'interroger : « mettre à néant l'acte, mais se refuser à dire ce que doit nécessairement découler de cette disparation, n'est-ce point, pour le juge, s'arrêter à mi-chemin, sans aller au bout de sa tâche ? »[838].

---

[836]Rivero (J.) : Le Huron au palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, D. 1962, p.37.
[837] Idem, p.38.
[838] Idem.

A ce que relevait Rivero, s'ajoutait la question de l'inexécution des décisions d'annulation par l'administration. Ainsi, le même auteur relevait qu'«une décision administrative apparemment arbitraire vient frapper un individu : elle reçoit exécution, si l'administration le veut, sans que le juge y mette obstacle »[839].

C'est dans ce sens, sans nul doute, que certains membres de la juridiction administrative ont souhaité le maintien du contentieux administratif des installations classées dans le plein contentieux. Ainsi, M. Gabolde écrit « qu'en maintenant le contentieux des installations classées dans le contentieux de pleine juridiction, on bénéficie d'un avantage non négligeable : le juge peut donner une solution définitive à la difficulté, sans qu'il soit nécessaire à l'administration de reprendre sa procédure pour aboutir à une nouvelle décision […]. Il serait dommage de faire disparaître ce système, alors qu'au contraire il devrait être développé »[840].

Cependant, tout ceci n'est plus d'actualité. De fait, l'office du juge administratif, qu'il soit de l'excès de pouvoir ou du plein contentieux, a complètement changé : le pouvoir du juge s'étend de l'annulation de la décision administrative attaquée à un pouvoir d'injonction et un pouvoir d'astreinte[841]. A ces deux pouvoirs d'origine législative, il faut relever que l'on observe une certaine pédagogie contentieuse depuis quelques années dans les décisions du juge de l'excès de pouvoir.

Au regard de toutes ces évolutions, le pouvoir d'injonction (A), le pouvoir d'astreinte (B), le rôle pédagogique du juge (C) affaiblissent sensiblement le pouvoir d'administrateur du juge.

---

[839] Idem.
[840] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.270; dans le même sens Vigouroux (Ch.) : Sur le droit des installations classées, op. cit., p.601.
[841] La loi du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JO du 9 février 1995, p.2175.

A) Le pouvoir d'injonction du juge

Il faut tout d'abord relever que depuis l'octroi de la justice déléguée au Conseil d'Etat en 1872, le juge administratif s'était imposé dans le cadre de son office une interdiction d'adresser des injonctions à l'administration à la suite de l'annulation contentieuse, car « toute forme directe ou indirecte de contrainte sur l'administration active est jugée contraire aux pouvoirs du juge, et le Conseil d'Etat n'hésite pas à réformer les jugements des tribunaux administratifs contenant des mesures de cet ordre […]. Cette prohibition vaut aussi bien pour le contentieux de pleine juridiction que pour celui de l'excès de pouvoir »[842].

C'est ainsi que l'on retrouve dans le contentieux de l'excès de pouvoir des formules telles : « c'est devant l'administration que doivent se retirer les parties à l'effet de faire ordonner les mesures que pourrait entraîner l'annulation »[843] ou « s'il appartient au tribunal administratif de renvoyer le sieur D. devant la caisse de crédit municipal […] pour la régularisation de sa situation, il ne pouvait légalement enjoindre à cet établissement public de prendre dans un délai déterminé les mesures que comportait son jugement »[844].

Pour justifier cette prohibition pour le juge d'adresser des injonctions à l'administration, la doctrine avance des raisons théoriques et pratiques.

D'un point de vue théorique, deux raisons ont été avancées. Tout d'abord, il a été soutenu que « le juge administratif ne peut […] contraindre l'administration à une obligation de faire »[845]. Ensuite, « si le juge s'autorise à lui adresser des ordres, l'administration perd la liberté de ses initiatives ; elle est obligée d'obéir sans tenir compte des considérations d'opportunité, de temps, de lieu dont elle doit rester seule

---

[842] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, op. cit., p70.
[843] C.E., 16 janvier 1874, Frères des écoles chrétiennes, Rec.CE, p.43.
[844] C.E., 12 février 1960, Caisse de crédit municipal d'Alger, Rec.CE, p.110.
[845] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, op. cit., p.76. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas de l'opinion de M. Chevallier, ce dernier résumait la thèse soutenue par une partie de la doctrine sans la citer.

juge »[846]. De plus, « le juge administratif s'immiscerait dans le fonctionnement des services publics et deviendrait l'administrateur supérieur (Artur, op. cit., RDP 1900. II., p.270, note 1 ; note Hauriou sous Fabrègues, précitée, S. 1911. III., 12) »[847].

En revanche, d'un point de vue pratique, « l'octroi du pouvoir d'injonction au juge administratif serait dépourvu d'effet pratique, car l'administration détenant la force publique pourrait toujours passer outre aux ordres du juge. Ou l'administration exécute spontanément la décision juridictionnelle, et dans ce cas l'injonction est inutile, ou elle refuse d'obéir et dans ce cas l'injonction ne sert à rien puisque le juge ne peut pas assurer son exécution par la force. […] le prestige et la dignité du juge administratif seraient profondément atteints par une telle situation »[848].

Cependant, il y a eu une évolution avec la loi du 8 février de 1995. Le juge peut désormais aller au-delà de l'annulation contentieuse, c'est-à-dire il ne se borne plus à annuler les décisions soumises à sa censure, mais peut, comme l'observent MM. Massot et Girardot, « dépasser les effets purement théoriques et parfois platoniques de l'excès de pouvoir pour examiner les effets concrets »[849] de ses décisions d'annulation. Les conséquences d'une annulation dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ne résident plus dans la disparition de la décision litigieuse « sans qu'il en résulte une obligation précise pour l'administration de prendre la décision inverse »[850].

En d'autres termes, il peut enjoindre à l'administration de prendre dans un délai déterminé la mesure qu'implique sa décision d'annulation contentieuse. De fait, aux termes de l'article L.911-1 du code justice administrative « lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la

---

[846] Idem.
[847] Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, op. cit., p.76.
[848] Idem, p.77.
[849] Cité par Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, op. cit., p.217.
[850] Woehrling (J.-M.) : Les nouveaux pouvoirs du juge administratif selon la loi du 8 février 1995 : propositions pour un mode d'emploi, LPA n°62 1995, p.20.

même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ». Il s'agit là de ce que la doctrine appelle injonction de prévention[851]. De la même manière, l'article L.911-2 du même code dispose que « lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé ». Il s'agit là d'une injonction de répression[852].

« Désormais le juge administratif aura les mêmes pouvoirs pour tracer les modalités de l'exécution de ses décisions et assurer les mesures propres à assurer celle-ci, que ce soit dans le domaine du plein contentieux ou surtout dans celui de l'excès de pouvoir où les conséquences en seront sans doute spectaculaires »[853].

Au regard de tout ce qui précède, quel est l'intérêt aujourd'hui pour le juge du plein contentieux spécial de conserver son pouvoir d'administrateur si « les injonctions légales sont conçues avant tout comme un service rendu au requérant […] sont destinées à vider le litige qui l'oppose à l'administration »[854] ? Nous ne voyons plus d'intérêt au maintien d'un tel pouvoir, puisque l'injonction, bien que différent du pouvoir d'administrateur, permet au juge administratif de prescrire à l'administration les mesures qu'elle à l'obligation de prendre, dès lors que le juge estime que sa décision d'annulation implique nécessairement la prise de telles mesures. En prescrivant la mesure qui implique nécessairement l'annulation contentieuse ; il n'y a plus d'intérêt que le juge du plein contentieux spécial conserve son pouvoir d'administrateur, d'autant plus, comme le faire remarquer M. Giltard qu'« aujourd'hui, le requérant peut ajouter d'autres conclusions à ses conclusions d'annulation […] et il peut notamment demander au juge de lui accorder l'autorisation à laquelle il a

---

[851] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd., op. cit., p.1163.
[852] Idem.
[853] Gabolde (Ch.) : Le juge administratif va-t-il nous gouverner ? (à propos de la loi du 8 février 1995), Dr. adm. 1995, p.1.
[854] Broyelle (C.) : De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur, Dr. adm., 2004, p.9.

droit »[855], car le juge « enjoindra à l'administration de prendre les mesures pratiques, matérielles, d'exécution »[856].

On aurait pu critiquer l'idée que nous défendons si l'office actuel du juge de l'excès de pouvoir ne se limitait, comme autrefois, qu'à l'annulation pure et simple de la décision administrative attaquée. Or, tel n'est pas le cas « aujourd'hui, avec notamment les mécanismes d'injonction, le droit du contentieux administratif impose avec une rigueur absolument inédite le respect des jugements par l'administration »[857].

Cependant, on ne doit pas quand même passer sous silence les mérites du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées. En effet, contrairement au pouvoir d'injonction qui se borne à prescrire un comportement, à imposer à l'administration une démarche, « les pouvoirs dont dispose le juge du plein contentieux objectif lui permettent d'aller au-delà des prérogatives du juge de l'injonction. Le pouvoir de réformation dont dispose le juge du plein contentieux objectif est bien plus contraignant pour l'administration : il s'exerce à l'encontre de l'acte administratif. L'intervention de l'administration se borne ici à "prendre acte" des modifications apportées par le juge. Reconnaître un pouvoir d'injonction du juge à l'encontre de l'administration n'est pas lui reconnaître un pouvoir de modification immédiate de cet acte. Certes, la frontière s'estompe en pratique : il résulte tant de l'injonction faite à l'administration de prendre un acte administratif dans un sens précisément défini par le juge que la réformation directe d'un tel acte par le juge, une obligation pour l'administration de se conformer à la décision du juge en prenant un nouvel acte administratif en ce sens. Il demeure que, d'un point de vue de la contrainte qu'il fait peser sur l'administration, la supériorité du plein contentieux objectif »[858] sur le pouvoir d'injonction du juge. Le pouvoir d'administrateur conduit donc à une réfection de l'acte attaqué. Ce pouvoir d'administrateur s'avère plus rapide pour le règlement du litige et présente l'avantage

---

[855] Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, op. cit., p.229.
[856] Idem., p.230.
[857] Auby (J.-B.) : A propos des réserves d'intérêt général, Dr. adm. 2003, Repères 6, p.3.
[858] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., pp.252-253.

de générer une décision de justice qui vaut en même temps titre juridique, par exemple, d'autorisation d'exploiter. La contrainte faite sur l'administration par le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial est donc beaucoup plus forte que le pouvoir d'injonction du juge administratif. Autrement dit, le pouvoir d'injonction dont dispose le juge du plein contentieux spécial est tout à fait superfétatoire, parce que lorsqu'il met en œuvre son pouvoir d'administrateur, sa décision a autorité de la chose jugée. Dès lors, « […], malgré ses nouvelles prérogatives en matière d'injonction, les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir restent sensiblement plus limités que ceux du juge de pleine juridiction. [le requérant] bénéficiera, en pleine juridiction, d'une issue contentieuse plus rapide […] »[859].

Par ailleurs, le juge ne peut pas exercer d'office son pouvoir d'injonction, il doit être saisi en ce sens, puisque le code de justice administrative précise bien que le requérant doit formuler des conclusions précises invitant le juge à faire usage de son pouvoir d'injonction et il ne peut le faire, par ailleurs, « qu'à la condition que la décision d'annulation implique nécessairement soit des mesures d'exécution dans un sens déterminé, soit au moins une décision nouvelle après instruction nouvelle »[860]. Alors que dans le plein contentieux spécial, le juge décide seul de faire acte d'administrateur, il peut même « substituer à la décision qu'il annule une nouvelle qui n'est pas la conséquence nécessaire de l'annulation et qui suppose de sa part l'exercice d'un pouvoir d'appréciation »[861]. Certes, nous devons, cependant, faire remarquer qu'à côté de l'injonction légale, il s'est développé au sein de la jurisprudence administrative une pédagogie contentieuse que le juge peut mettre en œuvre sans y être invité par le requérant, comme on le verra ultérieurement.

On constate donc bien que l'office du juge de l'excès de pouvoir n'a pas encore rattrapé celui du plein contentieux spécial des installations classées.

Ne convient-il pas, dès lors, d'envisager la coexistence de ces deux pouvoirs pour des raisons liées à l'efficacité et à l'utilité de l'intervention du juge au regard de

---

[859] Concl. Legras sur C.E. Ass. 16 février 2009, Société ATOM, RFDA 2009, p.268.
[860] Bernard (M.) : Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ?, AJDA 1995, n° spécial, p.197.
[861] Idem.

la satisfaction des intérêts des justiciables ? Ou bien y-aurait-il une incompatibilité de principe à la coexistence de ces deux pouvoirs ?

On serait tenté de dire que la coexistence des deux pouvoirs n'a pas sa raison d'être, l'injonction juridictionnelle suffit à elle seule pour vider le litige et donc à satisfaire les attentes des justiciables, car « la loi de 1995 ouvre avec hardiesse une ère nouvelle dans le droit public celle du juge administrateur »[862] avec cette différence que c'est le juge qui prescrit la mesure et c'est à l'administration de la traduire matériellement. En effet, « lorsqu'il [le juge] prescrit [au titre de l'article L.911-1 du code justice administrative] à l'administration de prendre une mesure déterminée, le juge se comporte véritablement en administrateur »[863] et il s'agit « d'un pouvoir de commandement au moment où il règle le litige »[864]. La coexistence des deux pouvoirs semble donc apparaître superfétatoire.

Pourtant une telle coexistence peut être envisageable, car le pouvoir d'injonction du juge du plein contentieux spécial n'est pas inutile, il peut servir, le cas échéant, de substitut lorsque le juge n'est pas à même de pouvoir exercer l'intégralité de ses pouvoirs d'administrateur, c'est-à-dire dans l'hypothèse où il ne peut qu'utiliser son pouvoir d'annulation de la décision administrative attaquée, car ne disposant pas d'éléments suffisants lui permettant de déterminer lui-même le contenu de l'acte administratif. En effet, la pleine juridiction n'est pas parfois adaptée au contentieux des refus administratifs, car, comme le relève M. Pacteau, elle présente le risque « ou bien d'être inutilisable chaque fois que le dossier n'est pas en état ou qu'une appréciation d'espèce reste à opérer […]»[865]. C'est, d'ailleurs, ce qui ressort de l'arrêt "Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions" de la cour administrative d'appel de Nancy : « la cour ne disposant pas d'éléments suffisants pour fixer elle-même de nouvelles prescriptions […] pour être substituées à celles qui sont annulées, il appartiendra au préfet […] de fixer de nouvelles valeurs limites de

---

[862] Gabolde (Ch.) : Le juge administratif va-t-il nous gouverner ?, op. cit., p.2.
[863] Concl. Maugüe sur C.E. Ass., 28 mars 1997, Fédération des familles de France et autres, op. cit., p.1169.
[864] Idem.
[865] Pacteau (B.) : Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ?, op. cit., p.63.

concentration pour les périodes durant lesquelles l'hydraulicité de la Moselle est inférieure aux deux tiers »[866].

Le pouvoir d'injonction peut donc servir de substitut ou de pouvoir complémentaire au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial. Le juge peut fixer le délai d'exécution de sa décision.

Mais à la réflexion, dans la thèse qui est la nôtre consistant à démontrer la possible absorption du plein contentieux spécial des installations classées par le contentieux de l'excès de pouvoir, cette coexistence des deux pouvoirs est loin d'être défendable pour la simple raison qu'il ne rentre pas dans les missions juridictionnelles du juge administratif de prendre en lieu et place de l'administrateur les actes qui relèvent juridiquement de la compétence exclusive de ce dernier, comme l'avait précédemment montré le président Odent.

Par ailleurs, ce pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial présente dans la pratique un intérêt relatif. En effet, comme le relève le professeur Prieur, « on constate que le juge administratif [du plein contentieux spécial] hésite beaucoup à utiliser ces pouvoirs exorbitants et fait preuve d'une grande timidité »[867]. Ainsi, examinant les décisions jurisprudentielles rendues par les juges du fond entre 1990-1993 en matière de plein contentieux spécial des installations classées, M. Courtin relève « la prudence du juge à user des pouvoirs d'administrateur […] »[868]. Ainsi, poursuit-il, « le premier juge n'a été conduit à mettre en œuvre son pouvoir de substituer sa propre décision à celle de l'administration que 11 fois sur 301 jugements rendus sur des demandes contestant une décision ou un refus de décision individuelle, le juge d'appel n'a lui-même énoncé de prescriptions que dans deux dossiers sur 51 ; sur 380 décisions examinées, celles qui pourraient, à mon sens, constituer un support didactique valable pour illustrer les pouvoirs du juge en ce domaine de contentieux,

---

[866] C.A.A. Nancy, 31 décembre 1992, Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions, Rec.CE, p.603.

[867] Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées, op. cit., p.123 ; dans le même sens Billet (Ph.) : Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, préc.; Caballero (F.) : Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement ?, RJE 1984, p.31.

[868] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.55.

tels qu'ils sont présentés dans les manuels, sont au nombre de 4 ou 5, pas plus. […], on peut observer que les premiers juges se sont très souvent bornés à prononcer une annulation pure et simple alors que les conditions semblaient remplies pour une délivrance de l'autorisation d'exploiter ou la formulation »[869].

Ces éléments statistiques, datant il est vrai des années 90[870], conservent malgré tout leur actualité. Ainsi, comme le fait observer M. Deharbe, « les exemples contemporains où le juge accorde effectivement l'autorisation sont assez rares »[871].

Pour tenir compte des attentes des justiciables qui veulent avoir un juge administratif pragmatique, efficace, capable d'appréhender les situations juridiques de façon globale et concrète afin de mieux répondre à leurs attentes, nous pouvons envisager dans le cadre du contentieux administratif des installations classées que les conclusions d'excès de pouvoir soient toujours assorties de conclusions à fin d'injonction, lorsque la solution à donner au litige par le juge l'imposerait, quand bien même le pouvoir d'injonction du juge ne s'exercerait pas directement à l'encontre de l'acte attaqué. Dans le système que nous envisageons, il serait possible au juge de dire dans sa décision juridictionnelle, par exemple, que tel demandeur a droit à l'autorisation d'exploiter sollicitée, mais refusée à tort par le préfet, au regard des éléments du dossier et enjoindre celui-ci à la délivrer dans un délai bien déterminé. De fait, on ne peut pas refuser une autorisation d'exploiter une installation classée au nom du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors que les conditions permettant son fonctionnement sans trop de dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement sont réunies, sauf si l'installation classée projetée est dans l'impossibilité de fonctionner au regard de ces intérêts protégés, quelles que soient les prescriptions techniques qui pourraient être prises.

---

[869] Idem, pp.55-56.

[870] Nous n'avons pas pu avoir au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer des statistiques sur le contentieux administratif des installations classées, ce qui nous aurait permis d'actualiser l'étude de M. Courtin. Il faut, cependant, relever qu'un projet est en cours en ce sens au Ministère.

[871] Deharbe (D.) : Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence, Paris, Litec, 2002, p.273.

Deux objections, cependant, peuvent être formulées à l'égard de l'idée que nous soutenons.

Tout d'abord, la décision du juge permettant la création et le fonctionnement d'une installation classée est nettement mieux pour le demandeur au regard de la sécurité juridique que celle du préfet. En effet, la décision du juge est contestable de la part des tiers intéressés dans un délai de deux mois à compter de sa notification, alors celle du préfet est attaquable dans un délai de quatre ans qui, le cas échéant, peut être prolongé de deux années suivant la mise en activité de l'installation autorisée. En outre, avec la décision du juge, le demandeur bénéficie d'une économie de temps et de moyens, car cette décision lui évite une multiplication des contentieux contrairement à la décision du préfet. L'attente du demandeur est mieux satisfaite par la décision du juge que par celle du préfet.

Le mérite du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial est incontestable sur ce point.

Cependant, quelle est la nature juridique de la décision du juge du plein contentieux spécial autorisant la création et le fonctionnement d'une installation classée ? On ne peut pas soutenir en toute rigueur qu'elle soit juridictionnelle, du moins dans sa globalité, comme nous l'avons déjà démontré[872]. Et si l'on optait pour son caractère administratif ou mixte, il pourrait y avoir un risque de remise en cause du pouvoir d'administrateur du juge au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Ensuite, on ne voit pas l'intérêt de faire passer un contentieux spécial à un autre contentieux spécial, car lorsque le juge de l'excès de pouvoir est saisi d'une demande, « et pour les besoins de la décision [qu'il rendra] sur celle-ci, [il doit] toujours [se] comporter comme un juge de pleine juridiction, quand bien même le litige principal sur lequel se greffe la demande d'injonction ressortit au contentieux de

[872] Première partie, titre II, chapitre II, section II, B, β.

l'excès de pouvoir »[873]. Autrement dit, dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir d'injonction, le juge doit se placer à la date de sa « propre décision pour apprécier si l'injonction est légalement justifiée, et qu'une telle appréciation ne résulte pas mécaniquement des motifs de l'annulation, lesquels par définition sont relatifs à la situation de fait et de droit qui existait à la date la décision annulée »[874]. C'est donc au vu de « nouvelles circonstances de droit et de fait qu'il détermine les implications concrètes d'un jugement d'annulation »[875]. Tout ceci est commandé par la « jurisprudence constante selon laquelle (sauf dans de rares cas) l'administration doit, à la suite de l'annulation contentieuse d'une décision de refus, réexaminer la demande en tenant compte des circonstances de fait et des données de droit existant à la date où elle statue à nouveau »[876]. En effet, « il ne serait pas logique que l'exercice du pouvoir d'injonction aboutisse à soumettre l'administration à des obligations différentes dans leur contenu de celles qui se seraient imposées à elle si elle avait dû tirer les conséquences de la décision de justice en l'absence d'injonction »[877].

On ne voit donc pas d'intérêt de remettre en cause le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

Certes, le juge de l'injonction doit se comporter comme le juge de pleine juridiction en se plaçant au jour de sa décision juridictionnelle pour apprécier le mérite des conclusions à fin d'injonction. Mais ce pouvoir d'injonction, en dépit de sa faiblesse liée au fait qu'il ne s'exerce pas directement sur la décision critiquée, présenterait, une fois le pouvoir d'administrateur du juge abandonné, des points positifs indéniables.

Il présenterait, tout d'abord, l'avantage de bien distinguer le juge administratif de l'administrateur. Il n'y aurait donc plus de dédoublement fonctionnel comme sous l'empire de la justice retenue.

---

[873] Concl. Abraham sur C.E., 4 juillet 1997, M. et Mme Bourezak, RFDA 1997, p.818.
[874] Idem.
[875] Concl. de Silva sur C.E., 6 février 2004, Mme Hallal, préc. p.56.
[876] Idem, p.817.
[877] Idem.

Ensuite, il permettrait d'éviter de transformer le juge administratif « en bureau administratif »[878].

A ces avantages, il faut ajouter celui qui permettrait d'éviter à ce que « le rôle d'administrateur dévolu au juge [puisse] conduire l'autorité administrative elle-même à ne pas toujours faire montre de rigueur nécessaire dans sa prise de décision laissant le soin d'approfondir […], et ce d'autant plus "sereinement" que ce dernier se prononçant au jour de son jugement, en considération des règles de droit applicables à cette date et des faits alors observés, la décision qu'il prendra ne pourra signifier que l'acte initial était alors aberrant »[879].

C'est pourquoi, au regard de tout ce qui précède, il nous paraît préférable dans le cadre de la thèse que nous défendons que les conclusions d'excès de pouvoir des requérants soient assorties de conclusions à fin d'injonction, ce qui aurait pour mérite de bien distinguer non seulement le juge du préfet, mais encore la décision du juge de celle du préfet.

Le pouvoir d'astreinte du juge va également affaiblir le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

B) Le pouvoir d'astreinte du juge

L'astreinte est une « condamnation pécuniaire accessoire et éventuelle généralement fixée à tant par jour de retard, qui s'ajoute à la condamnation principale pour le cas où celle-ci ne serait pas exécutée dans le délai prescrit par le juge et tend à obtenir du débiteur, par la menace d'une augmentation progressive de sa dette d'argent, l'exécution en nature d'une obligation supposant son fait personnel […] »[880].

---

[878] Pacteau (B.) : Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ?, op. cit., p.63.
[879] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.62.
[880] Cornu (G.) : Vocabulaire juridique, Paris, PUF, 7e éd., 1987, p.80.

Elle était autrefois interdite dans le contentieux administratif : « il n'appartient pas au Conseil d'Etat de prononcer une telle condamnation [astreinte] »[881].

Selon le commissaire du gouvernement Detton « le juge administratif n'a pas affaire, le plus souvent, à deux parties situées sur le même plan juridique. D'autre part, il n'a pas à tenir compte, comme en droit privé, du seul intérêt des parties et de l'ordre public, mais encore de la nécessité de ne pas entraver la marche des services publics. Il s'ensuit […] que la pratique des astreintes n'est pas plus admissible pour sanctionner les obligations des particuliers vis-à-vis de la puissance publique que pour sanctionner celles de la puissance publique vis-à-vis des particuliers ». Et d'ajouter qu'« en ce qui concerne les obligations de la puissance publique, un motif décisif s'oppose à l'admission des astreintes ; c'est le principe de séparation de l'administration active et du juge. Celui-ci ne peut que prononcer la condamnation d'une personne publique à exécuter son obligation. Il lui est interdit d'adresser des injonctions à l'administration et de sortir ainsi de son rôle de juge, en s'immisçant dans la gestion du service. […], c'est bien dans ce sens que paraît fixée [la] jurisprudence (commune de Morzine, 27 février 1924, D.H. 1924.268) »[882].

Mais « cette situation bloquée fut dénouée par la loi du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public »[883].

Ce pouvoir de prononcer des astreintes à l'égard de l'administration était, cependant, limité au Conseil d'Etat, mais « pour accroître son efficacité, la loi du 8 février 1995 […] a déconcentré, au profit des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, le pouvoir de contrainte jusque-là réservé au Conseil d'Etat »[884].

En effet, aux termes l'article L.911-3 du code de justice administrative, « saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision,

---

[881] C.E., 6 mai 1931, Tondut, S. 1931. III., p.81, note P. L.
[882] Concl. sur C.E., 27 janvier 1933, Le Loir, D.H. 1934. III., pp.68-69.
[883] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd., op. cit., p.1167.
[884] Idem.

l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ».

Cette évolution législative qui concerne tant le juge de l'excès de pouvoir que le juge du plein contentieux, nous paraît affaiblir de façon indéniable le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées, dès lors qu'il peut condamner le préfet sous astreinte en vue de prendre la mesure qu'implique nécessairement sa décision d'annulation. Cette condamnation touchant aux finances publiques, nous ne voyons pas comment le préfet pourrait se soustraire de l'exécution de la décision du juge.

Le juge du plein contentieux spécial des installations classées fait usage de ce pouvoir d'astreinte, comme en témoigne l'arrêt " GAEC de Quincampoix" de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui a pu décider, dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées, qu'« il est enjoint au préfet […], dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêt et sous astreinte de 500 euros par jour de retard, de mettre en demeure le GAEC […] de déposer une nouvelle déclaration régularisant l'extension de l'élevage de vaches »[885].

On ne voit donc plus d'intérêt si le juge du plein contentieux spécial des installations classées, comme en l'espèce, peut prescrire sous astreinte au préfet la mesure à prendre. Le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial peut donc être remis en cause, d'autant que ce pouvoir peut être aussi aujourd'hui affaibli par le rôle pédagogique du juge de l'excès de pouvoir.

[885] C.A.A. Bordeaux, 28 mars 2002, GAEC de Quincampoix, RJE 2002, p.693.

C) Le rôle pédagogique du juge de l'excès de pouvoir

Voici bientôt une décennie que, sans y être invité par le requérant, le juge de l'excès de pouvoir se fait pédagogue dans ses décisions d'annulation en indiquant clairement à l'administration les mesures qu'implique nécessairement la décision annulée, renouant ainsi avec la jurisprudence inaugurée par l'arrêt "Rodière"[886].

On peut le remarquer avec la jurisprudence "Vassilikiotis" du Conseil d'Etat, qui une fois transposée au plein contentieux spécial des installations classées, pourrait contribuer à la remise en cause du pouvoir d'administrateur du juge.

En l'espèce, un ressortissant grec exerçait la profession de guide touristique en France. Mais en application de la loi du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages[887], les guides des musées et des monuments historiques doivent être titulaires d'une carte professionnelle, le requérant s'était vu refuser l'accès au Louvre et au Château de Versailles, ce qui n'était pas conforme au traité instituant la Communauté européenne prévoyant dans son article 49 la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un autre pays. Le système français, organisé par l'arrêté du 15 avril 1999 du ministre de l'intérieur, ne prévoyant pas un système d'équivalence en ce qui concerne les diplômes et titres

---

[886] C.E., 26 décembre 1925, Rodière, RDP 1926, p.32, concl. Cahen-Salvador ; S. 1925 .III., p.49, note Hauriou. On pouvait déjà lire dans cet arrêt, suite à l'annulation contentieuse, « qu'à la suite des décisions prononçant l'annulation de nominations, promotions, mises à la retraite, révocations de fonctionnaires, l'administration qui, pendant toute la durée de l'instruction du pourvoi, a pu accorder des avancements successifs aux fonctionnaires irrégulièrement nommés, ou a pourvu au remplacement des agents irrégulièrement privés de leur emploi, doit réviser la situation de ces fonctionnaires et agents pour la période qui a suivi les actes annulés ; qu'elle est tenue de restituer l'avancement à l'ancienneté dans les conditions prévues par les règlements ; que, pour l'avancement au choix, elle doit pouvoir procurer aux intéressés en remplacement d'avancement entachés d'illégalité, un avancement compatible tant avec la chose jugée par le Conseil qu'avec les droits individuels ; qu'il incombe en effet au ministre de rechercher les moyens d'assurer à chaque fonctionnaire placé sous son autorité la continuité de sa carrière avec le développement normal qu'elle comporte et les chances d'avancement sur lesquelles, dans ses rapports avec d'autres fonctionnaires, il peut légitimement compter d'après la réglementation en vigueur ; qu'il appartient à l'administration de procéder à un examen d'ensemble de la situation du personnel touché, directement ou indirectement, par l'arrêt du Conseil d'Etat et de prononcer dans, dans les formes régulières et sous le contrôle dudit Conseil statuant au contentieux, tous reclassements utiles pour reconstituer la carrière du fonctionnaire dans les conditions où elle peut être réputée avoir dû normalement se poursuivre si aucune irrégularité n'avait été commise ».

[887] JO du 14 juillet 1992, p.9457.

obtenus dans d'autres pays de la Communauté, le requérant se trouvait donc dans l'impossibilité de continuer d'exercer sa profession. Ces difficultés à exercer sa profession devaient le conduire à attaquer cet arrêté en tant qu'il ne prévoyait pas un système d'équivalence des diplômes.

Appelé donc à trancher le différend, le Conseil d'Etat a pu considérer, fondant son annulation sur l'absence d'un système d'équivalence des diplômes, « qu'une telle annulation partielle de l'arrêté attaqué ne saurait avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique français une discrimination contraire aux exigences du droit communautaire ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, d'en préciser la portée par des motifs qui en constituent le soutien nécessaire ». Et de préciser, pour une correcte et efficace exécution de sa décision, que « la présente décision a nécessairement pour conséquence que les autorités compétentes sont tenues de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures prévues par le décret du 15 juin 1994 modifié pour l'attribution des cartes professionnelles aux ressortissants communautaires qui ne possèdent pas un titre ou diplôme français ; qu'il leur incombe […], de prévoir un système d'équivalence ou de déterminer les conditions permettant[…] de s'assurer que les titres ou diplômes délivrés dans d'autres Etats membres présentent des garanties équivalentes à celles exigées par le droit national français; […] dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, l'annulation prononcée par la présente décision a nécessairement pour effet d'interdire aux autorités nationales d'empêcher l'exercice, par un ressortissant communautaire, de la profession de guide dans les musées et monuments historiques au motif qu'il ne posséderait pas les titres et diplômes requis […]; qu'il appartient aux autorités compétentes, jusqu'à ce que l'arrêté du 15 avril 1999 ait été complété dans les conditions exposées ci-dessus, de délivrer aux ressortissants communautaires qui en font la demande, une carte professionnelle, en décidant, au cas par cas, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les titres et les diplômes présentés peuvent être considérés comme offrant,

[…] des garanties équivalentes à celles qui résultent de la possession des titres et diplômes français »[888].

Cette décision a été interprétée par la doctrine comme une injonction faite à l'administration, car elle ne se borne pas à expliquer les mesures d'exécution du dispositif. Elle en prolonge « l'explication par la mention, partie intégrante du dispositif, que l'annulation prononcée comporte, pour l'autorité administrative intéressée, "les obligations énoncées aux motifs de la présente décision", étant précisé que ces motifs sont désignés comme " le soutien nécessaire" de la décision d'annulation […]. Comment ne pas reconnaître que cette mention ne peut qu'avoir la signification et la force d'une injonction ? »[889].

Une telle pédagogie contentieuse transposée au plein contentieux spécial des installations classées affaiblit, sans conteste, l'intérêt du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées, car, sans y être invité par le requérant, le juge peut indiquer à l'administration les conséquences nécessaires que sa décision d'annulation implique. L'administration doit surtout désormais savoir comment tirer la conséquence de l'annulation contentieuse, puisque le juge l'indique. Il ne s'agit pas dans cette décision de la Haute juridiction administrative « d'une simple information, mais d'obligations imposées par le dispositif de l'arrêt et définies par des motifs revêtus de l'autorité de la chose jugée »[890].

---

[888] C.E., 29 juin, Vassilikiotis, AJDA 2001, Chron. Guyomar (M.) et Collin (P.), p.1051 ; Rec.CE, p.303, concl. Lamy ; LPA n°212 2001, p.12, note S. Damarey. Le même souci de pédagogie se retrouve dans les arrêts C.E. Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, AJDA 2004, chron. Landais (C.) et Lenica (F.), p. 1183 ; RFDA 2004, p.454, concl. Devys ; Dr. adm. 2004, n°115, p.26, comm. M. Lombard ; LPA n°208 2004, p.15, chron. F. Melleray ; Bonichot (J.-C.) : L'arrêt AC !: évolution ou révolution ?, AJDA 2004, p.1049 ; C.E., 25 juin 2001, Société à objet sportif Toulouse football club, Rec.CE, p.281 ; RFDA 2003, p.47, note J.-M. Duval ; AJDA 2001, p.887, note G. Simon ; C.E., 27 juillet 2001, Rec.CE, p.411 ; AJDA 2001, p.1046, chron. Guyomar (M.) et Collin (P.) ; C.E., 28 avril 2003, Fédération française des courtiers d'assurance et réassurance et autres, req. n°233343.

[889] Chapus (R.) : Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice, op. cit. pp.11-12.

[890] Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, op. cit., p.224.

C'est dans ce sens que MM. Guyomar et Collin ont pu écrire que le juge de l'excès de pouvoir pèse désormais « sur l'action administrative sans toutefois aller jusqu'à lui conférer un véritable pouvoir de réformation de la décision attaquée »[891]. On peut même ajouter, avec M. Pacteau, que le juge administratif « n'est plus loin d'agir »[892] en lieu et place de l'administrateur.

Toutefois, on pourrait nous faire remarquer que la pédagogie contentieuse du juge de l'excès de pouvoir affaiblit, certes, sensiblement le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées, mais on ne doit pas perdre de vue que « les requérants expriment de plus en plus clairement leur souhait que le juge "vide" le litige et les fixe sur leurs droits respectifs […] »[893].

La remarque est fondée, cependant il faut relever que « les décisions qui, en excès de pouvoir, voient le juge préciser d'office les mesures d'exécution qui découlent nécessairement de sa décision répondent à cette attente »[894].

Dès lors, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées ne nous paraît plus justifié, puisque le juge administratif peut, sans faire usage de son pouvoir d'injonction, indiquer à l'administration la décision qui implique la décision d'annulation.

L'arrêt "Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol" du Conseil d'Etat, renvoyant le requérant devant le préfet pour que celui-ci délivre l'autorisation d'exploiter sollicitée, mais refusée à tort, va d'ailleurs dans le sens de la jurisprudence "Vassilikiotis":« il résulte de l'instruction, et notamment des études effectuées par la société […] à la demande de la requérante, dont les résultats ne sont pas contestés par l'administration, qu'à supposer même que la réalisation et l'exploitation de la carrière soient susceptibles d'avoir une influence sur le régime hydraulique de la Seine, des prescriptions adéquates peuvent prévenir les risques éventuels ; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun des motifs invoqués par le préfet […] n'est de nature à justifier

---

[891] Chron. préc., p.1049.
[892] Pacteau (B.) : Vu de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire, RFDA 2000, p.961
[893] Landais (C.) et Lenica (F.) : Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA 2004, p. 1187.
[894] Idem.

légalement le refus d'autorisation opposé à la société […] et que celle-ci est, dès lors, fondée à demander l'annulation de l'arrêté […] ; qu'il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de renvoyer la société requérante devant le préfet […] pour qu'il statue sur sa demande au vu des motifs de la présente décision »[895].

Cette décision juridictionnelle doit être saluée dans le sens où le juge de cassation a jugé préférable de ne pas faire usage de son pouvoir d'administrateur, alors que toutes les conditions étaient réunies, comme le relevait le commissaire du gouvernement Guyomar : « nous estimons que le refus du préfet n'était pas justifié, il nous paraît préférable, alors même que vous êtes investis des pouvoirs d'un juge de pleine juridiction et que vous êtes saisis de conclusions tendant à la délivrance de l'autorisation de vous inviter à renvoyer l'examen de la demande […] devant le préfet »[896]. Alors que dans une telle hypothèse, relève M. Courtin, « selon une jurisprudence traditionnelle (C.E., 22 avril 1868, Martin, Leb., p.460), la possibilité de renvoi au préfet et donc à la discussion entre administration et exploitant n'est ouverte que dans l'hypothèse où le juge, en l'état du dossier, se trouve dans l'impossibilité de décider s'il y a lieu d'accorder ou non l'autorisation et dans l'affirmative sous quelles conditions »[897]. Tel n'est pas, cependant, le cas dans l'arrêt rapporté où le juge avait la possibilité d'accorder l'autorisation refusée à tort.

On pourrait nous objecter que si le juge avait préféré renvoyer le pétitionnaire devant le préfet, cela s'expliquait peut être par les difficultés rencontrées par le juge dans cette affaire pour fixer lui-même les prescriptions techniques d'exploitation.

Certes, ce qui n'est pas inenvisageable comme hypothèse, il n'en demeure pas moins, cependant, de relever qu'il arrive que, dans cette hypothèse, le juge délivre l'autorisation qu'il estime refusée à tort et renvoie le demandeur devant le préfet à fin que ce dernier fixe les prescriptions techniques d'exploitation. Ainsi, dans un arrêt "Société de construction d'autoroutes de l'Ouest et autres" où il était reproché à

---

[895] C.E., 20 avril 2005, Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol, BDEI 2005, p.34, concl. Guyomar.
[896] Concl. préc., p.32.
[897] Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif, in colloque sur Les évolutions du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, Artois presses université 2001, textes réunis par David Deharbe, p.107.

l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter l'absence des mesures relatives au contrôle de l'installation et à la surveillance de ses effets sur l'environnement exigées par le quatrième alinéa de l'article 17 du décret du 21 septembre 1977 (article R.512-28 du code de l'environnement), la cour administrative d'appel de Nantes a rappelé que « le tribunal administratif, devant lequel avait été invoqué le moyen tiré de ce que l'arrêté […] ne comportait pas les mesures relatives au contrôle de l'installation et à la surveillance de ses effets sur l'environnement exigées par le quatrième alinéa de l'article 17 du décret du 21 septembre 1977, avait constaté l'absence de ces mesures, il n'était pas tenu d'annuler l'arrêté […] du préfet […], mais, même en l'absence de conclusions en ce sens, il avait le pouvoir, contrairement à ce qu'il a estimé, sur le fondement des dispositions de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 et sauf à ce que d'éventuelles insuffisances du dossier de demande d'autorisation d'exploiter y aient fait obstacle, de compléter l'arrêté litigieux sur ce point ou de renvoyer l'exploitant devant l'administration à cette même fin »[898].

Dès lors que le juge arrive à expliquer à l'administration ce qu'elle doit faire et ce qu'elle ne doit pas faire, on ne voit plus d'intérêt pratique pour le juge du plein contentieux spécial des installations classées de conserver son pouvoir d'administrateur dans la mesure où ce qu'il peut faire en se substituant au préfet, il peut le prescrire sous astreinte à ce dernier qui doit alors s'exécuter. L'acte que va prendre le préfet est le même que celui qu'aurait dû prendre le juge dans le cadre de son pouvoir d'administrateur. Le résultat est donc le même. Ce qui affaiblit le pouvoir d'administrateur du juge qui peut donc être remis en cause.

La pédagogie contentieuse du juge du contentieux de droit commun étant examinée, il convient de voir comment le droit à l'exécution des décisions de justice contribue aussi à l'affaiblissement du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

---

[898] C.A.A. Nantes, 14 juin 2000, Société de construction d'autoroutes de l'Ouest et autres, req. n°95NT00867 ; dans le sens T.A. Montpellier, 10 octobre 1989, Commune Villeneuve-la-Camptal, req. n°86-17620.

§.2. Un pouvoir affaibli par le droit à l'exécution des décisions de justice

Autrefois, les justiciables bénéficiaires d'une décision d'annulation rencontraient les difficultés d'exécution de celle-ci, soit parce que l'administration éprouvait des difficultés d'interprétation de la décision du juge, soit par inertie de l'administration, soit enfin pour des raisons liées à la mauvaise volonté manifeste de l'administration.

Cependant, par une évolution du contentieux administratif, il est garanti aujourd'hui aux justiciables un droit à l'exécution des décisions de justice.

De fait, aux termes de l'article L.911-4 du code justice administrative « en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel. Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition ».

La période des décisions d'annulation inexécutées est aujourd'hui révolue, du moins pour la plupart d'entre elles.

Par ailleurs, il faut relever que la Cour de Strasbourg garantit aussi aux justiciables un droit à l'exécution des décisions justice. En effet, elle a pu considérer que « la Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6-1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil; il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect […]. Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6-1 décrive en détail les garanties de procédure - équité, publicité et célérité - accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires; si cet article 6-1 devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le

principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention […]. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 […] ». Et de préciser que « ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable. En introduisant un recours en annulation devant la plus haute juridiction administrative de l'Etat, celui-ci vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets. Or la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par une telle juridiction. La Cour rappelle à cet égard que l'administration constitue un élément de l'Etat de droit et que son intérêt s'identifie donc avec celui d'une bonne administration de la justice. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être »[899].

Au regard tant du droit interne que du droit européen, les décisions d'annulation du juge administratif ne présentent plus un caractère de censure doctrinale[900], elles doivent être exécutées. On est donc loin du temps où Rivero pouvait affirmer : « si l'administration ne tire pas elle-même les conséquences de l'annulation, et ne les traduit pas en actes, il reste à l'administré la possibilité de déférer au juge, à nouveau, la décision, expresse ou tacite, consacrant le refus d'exécuter ; elle sera annulée, le jeu pourra continuer, au fil des années, sans plus de résultats ; reste le passage au plein contentieux : pour la faute commise en n'exécutant pas, l'administration, au terme d'une nouvelle procédure, condamnée à indemniser la victime ; et tout sera dit ; l'illégalité sera définitivement consommée, l'administration aura atteint le but qu'elle s'était proposé dès le départ ; elle aura acheté sa liberté vis-à-vis du droit et du juge à

---

[899] CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c/ Grèce, Rec.CEDH, 1997. I., §§ 40-41, p. 495.

[900] Rivero (J.) : Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits, in Mélanges en l'honneur du professeur Jean Dabin, Paris, Sirey, 1963, p.827.

un prix d'autant plus léger à ses yeux que c'est le contribuable, en définitive, qui supportera l'indemnité »[901]. Et de poursuivre qu'« un pareil résultat ne fait donc que consacrer l'impuissance du juge à faire prévaloir le droit ; encore s'est-on placé dans l'hypothèse optimum : celle d'un plaideur persévérant qui ne se laissera pas rebuter par les instances en cascades, qui n'hésitera pas devant les frais qu'entraîne le passage par le plein contentieux, et qui, matériellement, pourra attendre. Combien s'arrêteront en chemin, découragés par l'inefficacité de leur première démarche, et laisseront l'administration s'installer gratuitement dans l'illégalité triomphante »[902].

Ce droit à l'exécution des décisions de justice affaiblit le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial des installations classées. Il devient, en effet, difficile pour le préfet de se soustraire indéfiniment de l'exécution de la décision d'annulation contentieuse, car « la loi du 8 février 1995 a […] eu cette particularité d'inviter le juge administratif à se comporter également comme un juge de l'exécution, en se préoccupant lui-même d'assurer l'exécution de ses décisions »[903].

On ne voit plus, dès lors, l'intérêt du pouvoir d'administrateur de ce juge.

Si les effets de l'annulation contentieuse se lient contre le maintien du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial du fait de l'intérêt très relatif qu'il présente aujourd'hui, il en est de même au regard de la technicité croissante du droit des installations classées.

§.3. Un pouvoir affaibli par la technicité croissante du droit des installations classées

Le droit des installations classées est l'un des droits les plus techniques que l'on rencontre en droit français, car il fait non seulement appel à des appréciations techniques, scientifiques, mais aussi à des expertises complexes.

---

[901] Idem, pp.831-832.
[902] Idem.
[903] Concl. Maugüe sur C.E. Ass, 28 mars 1997, Fédération des familles de France et autres, op. cit., p.1172.

Par ailleurs, le juge doit prendre en compte dans le processus décisionnel des normes de référence de plus en plus complexes, ce qui ne lui permet pas d'être un bon administrateur et qui doit conduire à la remise en cause de son pouvoir d'administrateur.

Une convergence d'opinions sur la technicité de ce droit peut être, d'ailleurs, observée au sein des membres de la juridiction administrative et de la doctrine universitaire. Cette technicité du droit des installations classées ne permet pas, au demeurent, au juge d'être un bon administrateur.

Ainsi, relevant les difficultés pour le juge administratif à être un bon administrateur dans le plein contentieux spécial des installations classées, M. Courtin relève que « les difficultés procèdent […] de la technicité croissante de la matière même si le juge peut, pour compléter son information, recourir à l'expertise ou consulter à nouveau le conseil départemental d'hygiène ou le service des installations classées »[904]. Et d'ajouter que « ces dernières années ont été marquées par une complexification du droit à mettre en œuvre résultant de la multiplication, de la sophistication et de l'imprécision des normes à prendre en considération. Depuis 1976, le nombre des normes s'est très sensiblement accru […] »[905].

La même constatation sur la technicité de ce droit se dégage des propos du commissaire du gouvernement de la Verpillère : « le juge est conduit à s'immiscer dans un domaine technique particulièrement difficile, où les conséquences d'une erreur peuvent être très graves. Et c'est sans aucun doute la même raison qui explique l'absence presque totale, dans la jurisprudence des dix dernières années, des décisions juridictionnelles autorisant l'ouverture d'une installation classée »[906]. Et de poursuivre que « lorsque s'est posée la question de la nature du recours formé contre les décrets autorisant la création des centrales nucléaires, [le] commissaire du gouvernement, M. Denoix de Saint-Marc, avait observé que la voie du plein contentieux était

---

[904]Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit. p.61.
[905] Courtin (M.) : Le contrôle juridictionnel des décisions individuelles relatives aux installations classées : peut-on se satisfaire de la pratique traditionnelle ?, BDEI 1996, p.12.
[906] Concl. sur C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, op. cit., p.248.

théoriquement ouverte, mais il avait déconseillé [au Conseil d'Etat] de l'emprunter en raison notamment de la technicité de la matière »[907].

En effet, le régime juridique concernant l'autorisation des centrales nucléaires est très proche de celui des installations classées. Mais, M. Denoix de Saint-Marc n'avait pas jugé opportun de donner au recours contentieux dirigé contre les décrets autorisant la création des centrales nucléaires la nature d'un recours de plein contentieux dans lequel le juge disposerait d'un pouvoir d'administrateur, comme dans le plein contentieux spécial des installations classées en raison de la technicité de la matière. S'adressant à la formation de jugement du Conseil d'Etat dans ses conclusions sur l'arrêt "Sieurs Herr, Rettig et Boss", il relevait que « vous aurez […] remarqué que le régime juridique institué par le décret du 11 décembre 1963 est très proche de celui créé par la loi de 1917, du moins pour les établissements de première et de deuxième classe. Dans les deux cas, il y a lieu à une autorisation préalable, accordée après enquête et qui fixe les conditions auxquelles doit se conformer l'exploitant pour prémunir le voisinage des risques de pollution. D'où la question de savoir si vous devez vous connaître, face aux décrets d'autorisation d'installations nucléaires de base, les mêmes pouvoirs qu'une jurisprudence vous reconnaît face aux arrêtés d'autorisation d'un établissement classé. Mais nous ne nous inciterons pas à vous engager dans cette voie. […] Nous craignons […] que les pouvoirs que vous vous reconnaîtriez comme juges de plein contentieux ne soient en réalité bien illusoires. Il vous serait le plus souvent impossible de prendre parti sur le fond du litige, sans recourir de façon quasi systématique à l'expertise ; vous pourriez difficilement vous écarter de l'avis de ces experts ; mais ces derniers vous donneraient-ils de fermes avis, compte tenu des querelles qui continuent d'agiter le monde des spécialistes sur la gravité -réelle ou supposée- des pollutions nucléaires engendrées par des installations industrielles ? »[908].

---

[907] Idem.
[908] Concl. sur C.E., 28 février 1975, Sieurs Herr, Rettig et Boss, CJEG, pp.82-83.

La technicité du droit des installations classées fait que le juge du plein contentieux spécial utilise de moins en moins son pouvoir d'administrateur, ce qui explique, comme l'a relevé le commissaire du gouvernement de la Verpillère, l'absence presque totale dans la jurisprudence des décisions juridictionnelles autorisant la création et le fonctionnement d'une installation classée.

M. Piedbois relève, d'ailleurs, que « ces pouvoirs sont malaisés à mettre en œuvre […] parce que ce contentieux soulève de nombreuses difficultés techniques et que le recours à l'expertise sera souvent nécessaire avec les incertitudes que cela comporte »[909].

C'est dans ce sens que M. Memlouk fait observer, à son tour, qu'« en matière de droit des installations classées, cette faculté offerte au juge de faire œuvre d'administrateur trouve toutefois sa limite dans la technicité des affaires qui lui sont soumises. En effet, le juge administratif hésite le plus souvent à substituer son appréciation à celle de l'administration surtout lorsque sont en cause des prescriptions présentant un fort caractère technique »[910].

Enfin, M. Huglo souligne qu' « il s'agit incontestablement d'un contentieux technique dans lequel la prise en considération des normes et les effets de l'activité sur l'environnement doivent être mesurées objectivement »[911].

La technicité du droit des installations classées pose donc, à l'évidence, des interrogations sur le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

Nous pensons que, compte tenu de la technicité de la matière, qu'il vaut mieux que le juge abandonne son pouvoir d'administrateur.

Cependant, le commissaire du gouvernement de la Verpillère n'est pas de cet avis. Ainsi, écrit-il : « la technicité de la matière n'est pas un argument dirimant. En effet, aussi bien que la loi du 19 juillet 1976 que le décret du 21 septembre 1977 pris pour son application ont institué une procédure d'instruction technique et

---

[909] Piedbois (J.-C.) : Particularités du contentieux administratif des installations classées, op. cit., p.76.
[910] Memlouk (M.) : L'état du droit dans le domaine des installations classées, op. cit., p.46.
[911] Huglo (Ch.) : Le juge, la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement, op. cit., p.339 ; dans le même sens Despax (M.) : Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980, 41 ; Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, op. cit., p.669.

administrative très complète qui garantit, à condition qu'elle soit respectée, que le juge pourra statuer en étant parfaitement éclairé sur les conséquences de sa décision »[912]. Et d'ajouter que « rien ne lui interdit, s'il s'estime mal informé, de consulter à nouveau le conseil départemental d'hygiène ou le service des installations classées »[913].

Mais on peut tout de même s'interroger: le juge du plein contentieux spécial est-il techniquement compétent pour être un bon administrateur ? Nous ne le pensons pas, que ce juge ait la compétence d'administrateur est une chose, qu'il ait la capacité technique d'administrer en est une autre. Deux hypothèses sont à distinguer.

La première est celle où le préfet a délivré une autorisation d'exploiter avec les prescriptions techniques d'exploitation. Si le juge administratif réforme ces prescriptions de façon limitée, c'est-à-dire la modification ne remet pas en cause l'économie générale de l'arrêté préfectoral, dans ce cas on peut lui reconnaître la compétence juridique pour le faire. Le Conseil d'Etat l'a fait dans son arrêt " Epoux Gaston" : « il y a lieu […] de modifier […] les dispositions de l'article 5 de l'arrêté attaqué en tant qu'elles fixent le débit réservé à 80 litres par seconde pour le ruisseau N. et à 170 litres par seconde pour le V., et de substituer, respectivement, à ces valeurs celles de 50 litres par seconde pour le ruisseau N. et de 125 litres par seconde pour le V., […] de porter le débit réservé de juillet à septembre à 150 % des débits réservés fixés ci-dessus ; qu'ainsi les requérants sont fondés à soutenir que l'article 5 de l'arrêté interpréfectoral doit être modifié en ce sens »[914].

Ce genre de modification mineure peut permettre une bonne administration de la justice, parce que cela peut permettre d'éviter de recommencer toute la procédure administrative pour arriver au même résultat que celui du juge. Idée louable, certes, dans cette hypothèse de modification minime, mais elle ne paraît pas fondée dans tous les cas.

Dans l'hypothèse où le juge administratif remet en cause l'économie générale de l'arrêté préfectoral, la modification est donc substantielle, par exemple lorsqu'il

---

[912] Concl. préc., p.249.
[913] Idem.
[914] C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, préc.

autorise en lieu et place du préfet l'exploitation d'une installation classée et fixe les prescriptions techniques d'exploitation, nous ne pensons pas que le juge dans ce cas ait la capacité technique de le faire, « puisqu'il fait acte d'administrateur, il doit respecter les mêmes formalités »[915] que le préfet : organiser l'enquête publique, vérifier si l'étude d'impact comporte tous les éléments exigés par la loi, etc., ainsi que l'a rappelé l'arrêt "Société SPECHINOR" : « il résulte de l'article 5[916]de la loi susvisée que l'autorisation d'une installation classée ne peut être accordée qu'après une enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur la commodité du voisinage […] ; que si une telle enquête n'a pas été effectuée ou si elle a été conduite de façon irrégulière, le juge administratif, s'il peut annuler le refus de l'administration d'autoriser l'installation, ne peut accorder lui-même l'autorisation, faute pour le public d'avoir pu être informé et d'avoir pu faire connaître ses observations dans les conditions prévues par la loi ».

Il n'est pas facile pour le juge d'être un bon administrateur, il n'a pas les moyens de sa compétence, comme en témoigne l'arrêt "Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie" de la cour administrative d'appel de Lyon invitant le préfet à prendre certaines mesures que le juge d'appel ne pouvait pas prendre compte tenu de leur technicité : « ces mesures complémentaires sont de nature à mieux prévenir les dangers et inconvénients définis à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 ; que, compte tenu de la nécessité de définir certains seuils ou de préciser la nature des déchets à exclure, il y a lieu de demander au préfet de l'Isère, après avis du conseil départemental d'hygiène, de fixer par un arrêté complémentaire, dans le cadre des mesures préconisées par la mission d'inspection ministérielle, les prescriptions additionnelles nécessaires, dans un délai de six mois, et d'en rendre compte ensuite à la cour »[917].

Cette décision juridictionnelle montre bien les difficultés éprouvées par le juge d'appel pour fixer lui-même les prescriptions additionnelles permettant à l'exploitant à

---

[915] Concl. de la Verpillère sur C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, préc., p.250.
[916] De la loi du 19 juillet 1976, repris sous l'article L.512-2 du code de l'environnement.
[917] C.A.A. Lyon, 7 novembre 1999, Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie, req. n°98LY00059.

poursuivre l'exploitation de son installation dans des conditions qui ne mettent pas en cause les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Le juge n'a pas les moyens de sa compétence.

Nous pensons que le préfet est techniquement mieux pourvu que le juge du plein contentieux spécial qui n'est pas, au demeurant, « un technicien »[918]. Le préfet se trouve au contact des réalités et peut mieux apprécier les considérations locales. Le service préfectoral peut effectuer des études complémentaires utiles dans cette matière très technique, mettre en forme les dispositions techniques, procéder aux consultations utiles, donner toute la publicité nécessaire aux arrêtés. Toutes choses que le juge ne fait pas ou imparfaitement dans l'hypothèse où il serait amené à les faire. C'est, d'ailleurs, dans ce sens que le commissaire du gouvernement Baudouin faisait remarquer qu'« une juridiction, aussi impartiale et avisée qu'elle soit, et même le Conseil d'Etat en appel, n'est nullement qualifiée pour jouer un tel rôle [d'administrateur]. Tout d'abord, elle ne dispose pas de services techniques et doit recourir à des experts qui sont, le plus souvent, ceux de l'administration préfectorale ou ministérielle. […] Même si le tribunal ou le Conseil, malgré le recours aux experts officiels, gardent le dernier mot, ils ne peuvent agir que d'une manière discontinue, sans pouvoir pratiquer vraiment cette surveillance régulière des établissements et cette politique de lutte contre les nuisances qu'exigent impérativement les conditions modernes de coexistence entre l'industrie et l'habitat »[919].

C'est aussi dans ce sens que le commissaire du gouvernement Batbie faisait remarquer que « le juge est mal placé pour se substituer à l'administration : une juridiction statuant suivant certaines formes n'a pas, comme l'administrateur, le moyen de savoir si l'acte dont il s'agit ne présentera pas des inconvénients ; en supposant qu'elle n'y découvre aucun péril, à l'examiner dans l'isolément où les parties l'ont présentée, rien ne garantit que par rapport à l'ensemble de l'administration il aura la même innocuité. L'administrateur, par la nature même de son office, a l'œil ouvert sur

---

[918] Bonello (Y.-H) et Fedida (J.-M.) : Le contentieux de l'environnement, op. cit., p.80.
[919] Gousset (P.) et Magistry (G.) : op. cit., p. 354.

toutes les parties de l'administration ; la juridiction contentieuse ne connaît que l'affaire qui lui est soumise, et c'est pour cela qu'elle ne doit pas se substituer à l'administrateur »[920].

Dans le même sens, M. Biasca relevait que « le juge administratif n'aime pas contrôler les appréciations d'ordre technique, scientifique ou professionnel demandant une compétence ou une connaissance particulière de la situation »[921].

Dès lors, au regard de ce qui précède, il nous paraît inopportun, sinon d'un intérêt pratique très limité, que le juge du plein contentieux spécial des installations classées conserve son pouvoir d'administrateur, dans la mesure où on assiste depuis quelques années à un non usage de ce pouvoir. Ce qui a, d'ailleurs, amené M. Courtin à exprimer son « inquiétude de constater que les premiers juges, saisis de recours visant des décisions prises par l'administration, ne semblaient pas toujours épuiser leur pouvoir juridictionnel »[922]. Et d'ajouter que « cette inquiétude se fondait sur l'observation de certains jugements de tribunaux administratifs qui, après avoir déclaré l'insuffisance de la décision prise par l'autorité administrative soumise à leur contrôle, renvoyaient à cette dernière le soin de compléter ladite décision par l'insertion de prescriptions complémentaires visant à pallier les insuffisances qu'ils énonçaient, dans des hypothèses où les premiers juges auraient pu prendre la décision qui s'imposait »[923].

On ne peut que comprendre le non usage du pouvoir d'administrateur par les tribunaux administratif, à partir du moment où, comme le relève M. Chabanol, que « le juge [administratif] est techniquement le plus incompétent […] : il ne connaît rien [et cela] pourrait le fragiliser»[924], car « on le voit : ce rôle traditionnel du juge

---

[920] Cité par Christopher (C.) : Le juge administratif, juge administrateur, Thèse, Toulouse I, 2003, p.402.
[921] Biasca (P.) : Les dérogations en matière d'urbanisme et de construction, Gaz. Pal. 1967, Doct., p.62.
[922]Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution, op. cit., p.107.
[923] Idem.
[924] Cité par Calderaro (N.) : Le contentieux administratif et la protection de l'environnement, point de vue d'un magistrat, op. cit., p.13.

administratif appliqué à la protection de l'environnement s'avère mal adapté à des impératifs nouveaux, à des exigences plus grandes […] »[925].

Cette opinion ne peut que renforcer l'idée consistant à remettre en cause le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial.

[925] Calderaro (N.) : Le contentieux administratif et la protection de l'environnement, point de vue d'un magistrat, op. cit., pp.8-9.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les raisons tant historiques, théoriques que pratiques ont révélé que rien ne plaide en faveur du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial. Tout se lie contre son maintien. Les raisons historiques liées à la recherche de l'indépendance du juge et l'ont conduit à s'auto-attribuer les compétences spéciales ne se justifient plus. Mais sur quel fondement pourrait-on s'appuyer pour remettre en cause ce pouvoir?

Nous pensons qu'elle viendra d'elle-même par un simple revirement de jurisprudence ou par désuétude, par simple non usage. Ce non usage finira par mettre fin à l'histoire qui ne se justifie plus.

Il faut, cependant, se garder de toute suppression explicite qui laisse au juge une certaine marge de manœuvre et, surtout évite l'annulation là où la simple correction de l'acte administratif attaqué est possible. Cela rejoint la tendance actuelle dans le contentieux de l'excès de pouvoir : « considérant que cette erreur matérielle est normalement de nature, eu égard notamment à l'objet de la codification, à entraîner l'annulation des dispositions erronées […]; que, toutefois, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu tant de l'absence de tout doute sur la façon dont les auteurs de l'ordonnance auraient dû transcrire les dispositions antérieures à la codification, que de l'impossibilité - la durée de l'habilitation prévue par la loi du 16 décembre 1999 étant expirée - de prendre une ordonnance qui rectifierait l'erreur […], il y a lieu pour le Conseil d'Etat, pour donner le meilleur effet à sa décision, non pas d'annuler les dispositions erronées […], mais de conférer aux dispositions codifiées leur exacte portée et de prévoir que le texte ainsi rétabli sera rendu opposable par des mesures de publicité appropriées »[926].

Par ailleurs, il faut relever que la remise en cause de ce pouvoir d'administrateur entraîne nécessairement celle de la spécificité tenant à l'absence de prorogation des délais de recours contentieux dans l'hypothèse de l'exercice d'un

---

[926] C.E., 25 mars 2002, Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas-Rhin, Rec.CE, p.110, RFDA 2002, p.64.

recours administratif, dès lors que cette absence de prorogation est justifiée par le pouvoir d'administrateur du juge qui prive d'un intérêt l'exercice d'un recours administratif : le requérant peut obtenir du juge ce qu'il peut demander au préfet ou au ministre dans le cadre du recours gracieux ou hiérarchique.

De la même manière, cette remise en cause du pouvoir d'administrateur du juge implique celle du pouvoir de ce dernier de statuer au regard des éléments de fait et de droit existant au jour de sa décision juridictionnelle. En effet, comme il a été déjà souligné, ce pouvoir s'explique par le fait que le juge se substitue au préfet et il est donc logique qu'il se prononce sur le litige en fonction des faits et de l'état du droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle.

Si la remise en cause du pouvoir d'administrateur du juge rend possible l'absorption du plein contentieux spécial par le contentieux de droit commun, il en sera de même après la remise en cause des discriminations liées à la recevabilité des recours contentieux.

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTIEUX

Comme nous l'avons vu, plusieurs spécificités affectent la recevabilité des recours contentieux exercés dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées. Ces spécificités se sont justifiées pour des raisons historiques tenant à la fois aux circonstances à l'origine du décret de 1810 et aux pouvoirs exceptionnels du juge dans le cadre du contentieux.

Cependant, l'évolution du droit public montre que ces spécificités n'ont plus leur raison d'être, car étant contraires à certains principes du droit. Ainsi, le droit d'agir en justice s'oppose au régime de pré-occupation individuelle (Section I).

De la même manière, les effets de l'annulation contentieuse remettent en cause la pertinence de l'énumération légale des décisions préfectorales relevant du plein contentieux spécial, comme la possibilité pour les tiers intéressés de demander au préfet l'édiction des prescriptions complémentaires durant toute la vie d'une installation classée prive le délai de quatre ans opposable aux tiers de son intérêt (Section II).

SECTION I : LE REGIME DE PRE-OCCUPATION INDIVIDUELLE

Il est reconnu aujourd'hui à toute personne lésée par un acte administratif le droit de contester sa légalité devant le juge administratif.

Au regard de cette observation, il devient difficile au régime de pré-occupation individuelle de rester comme tel quel.

En effet, l'analyse des effets de la jurisprudence administrative (§1) et de la jurisprudence constitutionnelle (§2) montre que ce régime doit être remis en cause, car étant loin d'être en accord avec certains principes de droit, à savoir la possibilité pour toute personne intéressée d'exercer le recours pour excès de pouvoir, l'égalité des citoyens devant la loi et le droit au juge. Ce qui doit conduire à sa remise en cause.

§.1. Les effets de la jurisprudence administrative

L'interprétation du régime de pré-occupation individuelle ne peut être que l'on exclut l'exercice du recours de plein contentieux spécial, mais celui du recours pour excès de pouvoir reste possible?

Le juge administratif ne s'est pas encore prononcé sur cette question. On peut être tenté de donner une réponse négative à cette question. En effet, l'article L.514-6 III indique que « les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative ». En précisant que les tiers ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative, on peut déduire qu'ils sont irrecevables tant devant le juge du plein contentieux spécial que devant le juge de l'excès de pouvoir. Les termes de cet article ne distinguent pas les deux juges, ce qui peut laisser supposer que par juridiction administrative on vise les deux juges.

Cependant, une telle interprétation ne saurait être admise compte tenu de ce que le recours pour excès de pouvoir est considéré comme un principe général du droit (A) et de l'absence de recours parallèle au profit des tiers visés par le régime (B).

A) L'admission du recours pour excès de pouvoir contre les actes visés par le régime

Bien que le juge ne se soit pas encore prononcé sur cette question, l'admission d'un recours pour excès de pouvoir nous paraît possible contre les actes visés par ce régime.

En effet, le Conseil d'Etat s'est toujours montré très libéral lorsqu'il est en présence d'un texte législatif ou réglementaire qui exclut le recours contre un acte

administratif faisant grief. Il a toujours interprété un tel texte comme n'excluant pas le recours pour excès de pouvoir.

Ainsi, le commissaire du gouvernement Perret faisait observer dans ses conclusions sur l'arrêt "De Carrey de Bellemare" en 1872 en s'adressant à la formation de jugement du Conseil d'Etat que « si votre contrôle est ainsi limité aux actes de l'administration, il porte moins que dans ses limites ce contrôle soit entier, que l'on ne puisse jamais dire qu'un droit a pu être lésé par un acte administratif, sans qu'une voie de recours ait été ouverte devant vous. Nous pensons que tout acte ayant le caractère administratif, lorsqu'il émane d'une autorité autre que l'Assemblée nationale, fût-ce même d'une commission nommée et organisée directement par l'Assemblée nationale est susceptible d'être attaqué devant vous pour excès de pouvoirs. […] c'est ainsi que tandis que l'article 26 de la loi du 23 mars 1831, sur la garde nationale, disposait seulement les décisions des juges de révision ne seraient susceptibles d'aucun recours, la jurisprudence a admis que ces décisions pouvaient être annulées pour excès de pouvoirs»[927].

Dans le même sens, Laferrière enseignait qu'un « texte spécial n'est pas nécessaire pour autoriser le recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif, qui y est soumis de plein droit, en vertu des principes généraux »[928].

Le libéralisme du Conseil d'Etat a trouvé sa consécration avec l'arrêt "Dame Lamotte". Interprétant l'article 4 alinéa 2 de la loi du 23 mai 1943 disposant que " l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire", le Conseil d'Etat a pu considérer que « si cette disposition […] a pour objet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire […] devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte

[927] Concl. Perret sur C.E., 15 novembre 1872, De Carrey de Bellemare, Rec.CE, p.591.
[928] Laferrière (E.) : op. cit., t. 2, p.518.

administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »[929].

Le recours pour excès de pouvoir étant un principe général du droit de valeur législative, il s'impose non seulement au juge, mais aussi à l'exécutif, seul donc le législateur peut écarter son exercice, mais à condition que la volonté de celui-ci soit clairement manifestée dans ce sens, sinon le recours pour excès de pouvoir reste ouvert.

A la question de savoir si ce régime exclut seulement le recours du plein contentieux spécial, en laissant subsister le recours pour excès de pouvoir, une réponse affirmative nous semble s'imposer. De fait, comme nous sommes dans un contexte d'un recours de plein contentieux spécial, ce régime ne peut pas exclure le recours pour excès de pouvoir, dès lors qu'il n'y a aucune volonté expresse du législateur allant dans ce sens. En parlant de contentieux de pleine juridiction, le législateur a tout simplement spécifié la nature du recours contentieux que ceux qui ne sont pas affectés par ce régime peuvent exercer devant le juge. Il n'a donc pas exclu le recours pour excès de pouvoir contre les actes visés par le régime de pré-occupation individuelle et que les tiers affectés par ce régime peuvent l'exercer, car le juge administratif interprète de manière stricte les exclusions. C'est d'ailleurs dans ce sens que le recours pour excès de pouvoir a été admis dans l'arrêt "Dame Lamotte", puisque la loi en interdisant le recours judiciaire, qui doit s'entendre spécialement des instances relevant des tribunaux de l'ordre judiciaire, et le recours administratif, qui doit s'entendre comme un recours gracieux ou hiérarchique présenté devant l'auteur de l'acte ou devant le supérieur de ce dernier, n'entendait pas exclure le recours pour excès de pouvoir.

L'admission du recours pour excès de pouvoir nous paraît incontestable.

D'ailleurs, l'idée peut se revendiquer de l'opinion de M. Gabolde. Après avoir précisé que le législateur de 1976 a édicté une irrecevabilité particulière qui affecte les possibilités de recours des tiers intéressés ayant acquis des droits immobiliers dans le

---

[929] C.E.Ass, 17 février 1950, Dame Lamotte, préc.

voisinage d'une installation postérieurement à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou d'un des arrêtés pris pour modifier les conditions de fonctionnement d'une telle installation, il se posait la question suivante : « faut-il en conclure que l'exercice du recours pour excès de pouvoir, voie de droit commun contre toute décision administrative leur est fermée également ?»[930]. Et de répondre que « ce n'est pas certain, en raison du libéralisme traditionnel du Conseil d'Etat et de la jurisprudence dame Lamotte (Cons. d'Etat, 17 févr. 1950, Rec., p.110) »[931].

De la même façon, sous l'empire de la loi de 1917, MM. Gousset et Magistry avaient soutenu la même idée: « étant donné la théorie dite "du recours parallèle", qui paralyse le recours pour excès de pouvoirs quand une autre voie de droit existe, ce ne sont que les personnes qui ne peuvent intenter le recours de l'article 14 qui sont susceptibles, à notre avis, d'intenter le recours de droit commun […]»[932].

Dès lors, l'article L.514-6 III du code de l'environnement ne peut s'entendre que comme excluant le recours de plein contentieux spécial prévu par le I de cet article, mais non le recours pour excès de pouvoir. Celui-ci reste, au final, ouvert à ces tiers, sauf à préciser que dans ce cas que le recours est enfermé dans le délai de deux mois de droit commun à compter de la publication ou de l'affichage des décisions préfectorales visées par ce régime, car celui de quatre ans ne joue qu'en présence du recours de plein contentieux spécial.

En définitive, au regard du libéralisme de la jurisprudence administrative qui garantit un droit au recours pour excès de pouvoir à tout administré lésé par un acte administratif, le régime de pré-occupation individuelle doit être interprété comme excluant seulement le recours de plein contentieux spécial, mais non le recours pour excès de pouvoir, dans la mesure où ces tiers ne disposent pas d'un recours parallèle.

---

[930] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.288.
[931] Idem.
[932] Gousset (P.) et Magistry (G.) : op. cit., p.329.

B) L'absence de recours parallèle au profit des tiers affectés par le régime

Dans le cadre des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, Laferrière relevait que celui-ci « n'est pas recevable, si la partie lésée par un acte administratif illégal peut obtenir satisfaction en exerçant un autre recours, dit recours parallèle, devant une juridiction judiciaire ou administrative »[933], c'est-à-dire « s'il conduit la partie au but auquel elle a le droit de tendre en vue de son intérêt personnel ; direct […] »[934]. Et d'ajouter que « le recours parallèle et direct qui fait obstacle au recours pour excès de pouvoir ne doit s'entendre que d'un recours de nature contentieuse, d'une action devant un tribunal judiciaire ou administratif, et non d'un simple recours hiérarchique devant l'autorité supérieure »[935].

Transposée au plein contentieux spécial des installations classées, la règle de l'exception de recours parallèle ne peut jouer qu'à l'égard des tiers installés dans le voisinage d'une installation classée avant l'affichage ou la publication de l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou atténuant les prescriptions préfectorales primitives. C'est ainsi que, d'ailleurs, sous l'empire du décret de 1810, on peut relever l'application de cette règle à travers l'arrêt "Duboys d'Angers" du Conseil d'Etat : « aux termes de l'article 7 du décret du 15 octobre 1810, combiné avec le décret du 25 mars 1852 […], les oppositions [les recours contentieux exercés par les tiers intéressés] aux arrêtés des préfets portant autorisation de créer un atelier insalubre de 1ère et de 2e classe doivent être portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat ; que, dès lors, les requérants ne sont pas recevables à se pourvoir directement pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat […] »[936].

De fait, l'irrecevabilité du recours contentieux des tiers qui n'étaient pas affectés par le régime de pré-occupation individuelle porté devant le Conseil d'Etat

---

[933] Laferrière (E.) : op. cit., t.2, p.444.
[934] Idem, p.452.
[935] Idem.
[936] C.E., 25 février 1876, Duboys d'Angers, Rec.CE, p.191 ; dans le même sens C.E., 16 janvier 1891, Tschupp, Rec.CE, p.1.

s'expliquait par le fait qu'ils avaient un recours parallèle devant le conseil de préfecture et pouvaient obtenir devant celui-ci la même satisfaction qu'ils auraient pu avoir si leur recours porté directement devant la Haute juridiction administrative avait été admis. En effet, comme le Conseil d'Etat, le conseil de préfecture pouvait annuler la décision administrative attaquée. Il s'agit là d'un véritable recours parallèle donnant la même satisfaction aux tiers que le recours porté directement devant le Conseil d'Etat. Dès lors, l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir de la part de ces tiers ne pouvait pas se justifier.

C'est qui explique aujourd'hui que l'action contentieuse des tiers qui ne sont pas concernés par le régime de pré-occupation individuelle visant les décisions relevant du plein contentieux spécial ne soit pas recevable devant le juge de l'excès de pouvoir.

Cependant, à partir du moment où les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle ne disposent pas d'un recours parallèle devant un juge autre que celui de l'excès de pouvoir, forcément leur action contentieuse ne peut être que recevable devant le juge de l'excès de pouvoir, dans un délai de deux mois de droit commun, à compter de l'affichage ou de la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives.

Nous ne voyons donc pas comment, à la lumière de ce qui vient d'être relevé, le juge de l'excès de pouvoir pourrait déclarer non recevable le recours contentieux porté devant lui par les tiers privés du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial contre les décisions visées par le régime de pré-occupation individuelle.

Quoi qu'il en soit les effets de la jurisprudence constitutionnelle doivent remettre en cause ce régime.

§.2. Les effets de la jurisprudence constitutionnelle

Ces effets nous paraissent décisifs concernant la remise en cause du régime de pré-occupation individuelle du fait qu'il est contraire à certains principes constitutionnels.

En effet, la valeur constitutionnelle du recours pour excès de pouvoir remet en cause ce régime (A). Il en est de même au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi (B) et du droit au juge reconnu de façon générale à tout justiciable (C).

A) La valeur constitutionnelle du recours pour excès de pouvoir

Après avoir été érigé en principe général du droit à valeur législative par le Conseil d'Etat, le recours pour excès de pouvoir a été porté au rang de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

Une convergence d'opinions d'auteurs se dégage sur ce point.

Ainsi, M. Stirn relève qu'« affirmé par le Conseil d'Etat, le droit au recours pour excès de pouvoir a été érigé par le Conseil constitutionnel en principe de valeur constitutionnelle. Dans sa décision du 18 septembre 1986, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que les décisions de la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) pouvaient, comme les décisions de toute autorité administrative, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir »[937]. Et d'ajouter que « le caractère constitutionnel du recours pour excès de pouvoir s'est de la sorte trouvé formellement reconnu »[938].

Dans le même sens, le professeur Delvolvé fait remarquer qu'« en soulignant que les décisions prises par une autorité administrative restaient soumises " au contrôle du juge de l'excès de pouvoir" (CC 84-185, 18 janv.1985) ou encore à un contrôle de la légalité (CC 86-217, 18 sept. 1986), le Conseil constitutionnel a implicitement

[937] Stirn (B.) : Le Conseil d'Etat, son rôle, sa jurisprudence, Paris, Hachette, 1991, p.72.
[938] Idem.

admis que l'existence d'un tel recours répond à une exigence constitutionnelle »[939]. Et de poursuivre qu'« une fois de plus voilà une institution du droit administratif élevée à un niveau supérieur »[940].

Ainsi, toutes les décisions administratives faisant grief aux administrés doivent pouvoir être soumises au contrôle de légalité du juge de l'excès de pouvoir. Dès lors, ajoute le professeur Chapus, « il résulte qu'une disposition législative qui ferait obstacle à l'exercice de ce contrôle serait susceptible de censure par le Conseil constitutionnel »[941].

Le droit au recours pour excès de pouvoir étant érigé en principe de valeur constitutionnelle, il convient d'ajouter qu'il s'impose, contrairement au statut de principe général du droit de valeur législative que lui donne la jurisprudence administrative, à l'administrateur, au juge administratif et au législateur. Le législateur ne peut donc l'exclure, même pour des raisons de sécurité juridique.

C'est ainsi qu'a été jugée contraire à la constitution une disposition de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française déniant tout droit au recours pour excès de pouvoir à une personne qui entendrait contester la légalité d'un acte pris dans le cadre d'une délibération de l'Assemblée territoriale, en l'espèce de Polynésie, au-delà d'un délai de quatre mois après la publication de ladite délibération, quand bien même la décision incriminée serait motivée par « le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée »[942]. Un tel motif aussi louable soit-il, ne saurait justifier que l'on supprime le droit d'exercer le recours pour excès de pouvoir.

Le motif pour lequel le législateur ne saurait exclure le recours pour excès de pouvoir vient de ce que ce recours constitue « une garantie de valeur constitutionnelle,

---

[939] Delvolvé (P.) : Le droit administratif, Paris, Dalloz, 1994, p.98 ; dans le même sens Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.231.
[940] Idem.
[941] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.231.
[942] CC., Décision n°96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, Rec.CC, § 85, p.43.

dont le législateur ne peut priver les justiciables, dans la possibilité de demander au juge […] l'annulation d'une décision »[943].

Dès lors, à la lumière de tout ce qui vient d'être dit, on imagine mal que le recours pour excès de pouvoir que pourraient exercer les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle soit rejeté par le juge de l'excès de pouvoir.

Dans le cadre du plein contentieux spécial, on ne saurait invoquer le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique de l'exploitant qui rend incontestable juridictionnellement les décisions visées par le régime de pré-occupation individuelle. Comme l'a pu juger le Conseil constitutionnel, un tel motif ne saurait justifier que soit portée une atteinte aussi substantielle au droit de toute personne d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre toute décision administrative lui faisant grief.

Dès lors, le régime de pré-occupation individuelle, fondé sur l'idée de sécurité juridique à apporter à l'exploitant pour éviter, à chaque établissement d'un tiers, que son installation soit remise en cause, n'a plus sa raison d'être. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir des tiers affectés par ce régime ne peut être qu'admise devant le juge de l'excès de pouvoir, privant ainsi un tel régime de sa pertinence.

Cette remise en cause peut également être fondée sur le caractère inconstitutionnel de ce régime au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

B) Le caractère inconstitutionnel du régime au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi

Voici près de deux siècles que le régime de pré-occupation individuelle a été institué en matière d'installations classées. Les différentes législations qui ont régi les installations classées n'ont jamais remis en cause ce régime. La doctrine a émis des critiques à l'égard de celui-ci. Ainsi, MM. Gousset et Magistry faisaient observer sous l'empire de la loi de 1917 que ce régime « aboutit, au mépris des principes juridiques,

---

[943] Stirn (B.): op. cit., p.72.

à priver l'acheteur d'un immeuble d'un droit qui appartenait à son vendeur et peut conduire à des collusions immorales entre les intéressés »[944].

Dans le même sens, le professeur Prieur relève que le « droit de préoccupation ou d'antériorité de l'industriel qui aboutit à le mettre à l'abri de tout recours dans des conditions très critiquables au niveau des principes juridiques fondamentaux »[945].

Dans sa décision n°82-144 DC du 22 octobre 1982[946], le Conseil constitutionnel avait admis le principe d'égalité des citoyens devant la loi et jugeait contraire à ce principe l'article 8 de la loi soumise à son contrôle, motif pris de ce que cet article indiquait qu'« aucune action ne peut être intentée à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, hormis les actions en réparation du dommage causé par une infraction pénale et du dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical […]».

Le Conseil constitutionnel relevait dans cette décision que « s'il appartient au législateur, dans le respect du droit de grève et du droit syndical ainsi que des autres droits et libertés ayant également valeur constitutionnelle, de définir les conditions d'exercice du droit de grève et du droit syndical et, ainsi, de tracer avec précision la limite séparant les actes et comportement licites des actes et comportements fautifs, de telle sorte que l'exercice de ces droits ne puisse être entravé par des actions en justice abusives, s'il lui appartient également, le cas échéant, d'aménager un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence, il ne peut en revanche, même pour réaliser les objectifs qui sont les siens, dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs, qui peuvent d'ailleurs être des salariés, des représentants du personnel ou des organisations syndicales, à l'égalité devant la loi ».

---

[944] Gousset (P.) et Magistry (G.) : op. cit., p.325.
[945] Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées, op. cit., p.125.
[946] CC Décision n°82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel, § 9, RJC 1959-1993, p.132.

Le motif de cette censure constitutionnelle venait, en effet, de ce que cette disposition établissait une discrimination manifeste au détriment des personnes à qui elle interdisait, hors le cas d'infraction pénale, toute action en réparation, alors qu'aucune personne, physique ou morale, victime d'un dommage matériel ou moral imputable à la faute civile d'une personne de droit privé ne se heurtait à une prohibition générale d'agir en justice pour obtenir réparation du dommage subi.

Ce principe d'égalité des citoyens devant la loi transposé au plein contentieux spécial des installations classées, le régime de pré-occupation individuelle nous paraît inconstitutionnel au regard de ce principe, dans la mesure où il introduit une discrimination entre les tiers qui ont le droit de saisir le juge du plein contentieux spécial contre les décisions visées par ce régime et ceux à qui il refuse un tel droit.

C'est pourquoi, d'ailleurs, le professeur Prieur relève, à propos de l'ancien article L. 421-9 du code de l'urbanisme, aujourd'hui article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation, que « la discrimination entre des citoyens victimes d'une pollution selon la date du permis de construire le bâtiment exposé aux nuisances est contraire à un principe fondamental du droit qui est celui de l'égalité devant la loi proclamée dans la déclaration des droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la constitution. Or, le Conseil constitutionnel a décidé que " le principe d'égalité devant la justice est inclus dans le principe d'égalité devant la loi" (Conseil constitutionnel, 23 juillet 1975, A.J.D.A., 1976, p.44 note Rivero et RDP., 1975, p.1315 Favoreu-Philip ; voir aussi Conseil constitutionnel, 27 décembre 1973, A.J.D.A., 1974, p.236, note P.-M. Gaudemet et Favoreu-Philip, les grandes décisions du Conseil constitutionnel, p.339). Il y a bien […] inégalité des citoyens devant le prétoire »[947].

Dans le même sens le professeur Terneyre fait observer : « une disposition législative excluant pour certaines catégories d'individus un droit de recours peut s'analyser comme une rupture d'égalité de tous devant la loi […] qui reconnaîtrait à

[947]Prieur (M.) : Le parlement contre l'environnement, RJE 1977, p.134.

d'autres, soit dans cette loi une voie de recours soit, dans d'autres lois, des voies de recours »[948].

De fait, on imagine mal, par exemple, que le nouveau propriétaire n'ait pas le droit d'agir en justice qu'avait l'ancien propriétaire. Normalement, la transmission du bien à travers l'acte de vente doit entraîner aussi celle du droit d'agir de l'ancien propriétaire, comme c'est le cas entre l'ancien exploitant et le cessionnaire. La transmission de l'installation classée à travers l'acte de vente entraîne aussi celle du droit d'agir qu'avait l'ancien exploitant. C'est ainsi que le nouvel acquéreur est recevable même en cours d'instance.

Cette absence de transmission du droit d'agir nous paraît encore contestable, d'autant plus que « le droit d'agir en justice doit être regardé comme une liberté fondamentale »[949] et que, « s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés […], la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles de valeur constitutionnelle »[950].

On pourrait nous objecter que l'arrêté d'autorisation d'exploiter présente un caractère réel et non personnel, comme nous l'avons vu. En outre, il n'existe pas de texte qui interdise le recours ou la poursuite du recours par le nouvel exploitant, alors que dans l'hypothèse de l'acquisition d'un immeuble, il n'existe pas de principe qui permette de céder le droit de recours du fait de la transmission, car le droit d'agir est personnel.

Certes, mais on doit tout d'abord faire remarquer que le caractère réel qui justifie la transmission de l'autorisation d'exploiter une installation classée n'est pas attaché à la personne de l'exploitant, titulaire du bien, mais plutôt à l'installation classée elle-même qui est susceptible du fait de son fonctionnement de porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement. Etant le nouvel

---

[948] Terneyre (P.) : Le droit constitutionnel au juge, LPA 1991, n°145, p.6.
[949] Léost (R.) : La légitimité des nuisances résultant d'activités économiques : l'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 du code la construction et de l'habitation, AJPI 1996, p.290.
[950] CC. Décision n°84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, Entreprises de presse, § 37, RJC 1959-1993, p.199.

acquéreur du bien, il peut agir en justice. On ne voit pas comment on ne pourrait pas raisonner par analogie au regard du nouveau propriétaire d'un immeuble situé dans le voisinage d'une installation fonctionnant déjà s'il y a atteinte à son bien. Il ne nous parait pas défendable qu'on refuse au nouveau propriétaire le droit de contester la légalité d'un acte permettant le fonctionnement d'une installation classée qui porte atteinte à son bien. Il nous parait logique que le nouveau propriétaire recueille les droits de l'ancien propriétaire, dès lors que l'immeuble existait avant la création de l'installation classée.

On pourrait nous adresser une seconde objection consistant à dire que la discrimination que le régime de pré-occupation individuelle établit entre les tiers installés avant et ceux installés après l'affichage ou la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement d'une installation classée ou atténuant les prescriptions primitives peut se justifier au regard du principe d'égalité catégorielle du fait de la situation géographique.

En effet, il est admis par le Conseil constitutionnel que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce qu'à des situations différentes puisse être appliqué des règles différentes ».[951] Il est donc admis une égalité catégorielle, dès lors que deux catégories de personnes se trouvent dans des situations différentes. « Rien n'interdit donc à l'administration, quand il existe une différence appréciable de situation de traiter différemment les usagers »[952].

Certes, le principe d'égalité n'est pas absolu, on peut lui apporter des limitations « pour des motifs d'intérêt général »[953]. Cependant, cette objection ne saurait être admise dans la mesure où rien ne peut justifier, même pour des raisons d'intérêt général, que soit portée atteinte à la substance même du droit d'agir, comme nous le verrons ultérieurement.

---

[951] CC Décision n°86-217 DC du 18 septembre 1986, § 75, préc. La jurisprudence administrative va dans le même sens C.E., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Rec.CE, p.274 ; AJDA 1974, p.298, Chron. Franc et Boyon ; Rev. ad. 1974, p.440, note F. Moderne ; RDP 1975, p.467, note M. Waline.

[952] Carbajo (J.) : Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public, AJDA 1981, p.179.

[953] CC Décision n°93-320 du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, §18, RJC 1959-1993, p. 526.

Le régime de pré-occupation individuelle est, au final, inconstitutionnel au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

M. Léost est arrivé à la même conclusion à l'égard de l'article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation qui a institué aussi un régime de pré-occupation individuelle. Cet auteur relève que « le souci d'assurer le développement des activités humaines ne doit pas se traduire par une atteinte aussi grave au principe d'égalité, puisque l'article L. 112-16 introduit une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité de demander réparation du fait des activités nuisantes. En effet, l'irresponsabilité civile des auteurs d'actes préjudiciables en raison d'activités de toute nature fait naître une discrimination dont sont victimes les personnes qui ne peuvent réclamer réparation du fait de la théorie de pré-occupation. En posant le principe de l'impossibilité absolue d'obtenir réparation du fait d'une généralité d'activités polluantes, l'article L. 112-16 édicte une prohibition déguisée d'agir en justice, puisque la réclamation présentée est vouée à l'échec »[954]. Et de conclure que « l'application du principe [d'égalité des citoyens devant la loi et la justice] posé par la décision n°82-144 du 22 octobre 1982 [du Conseil constitutionnel] doit conduire à censurer l'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 »[955].

Dès lors, on ne peut que plaider en faveur de la remise en cause du régime de pré-occupation individuelle, ce qui pourrait permettre aux tiers qu'il vise de « revendiquer le bénéfice du traitement réservé à une catégorie préexistante, en arguant de leur appartenance à ladite catégorie »[956], à partir du moment où ils sont devenus voisins, au même titre que ceux installés avant, de l'installation classée et que « les nuisances subies sont de même nature »[957].

---

[954] Léost (R.) : La légitimité des nuisances résultant d'activités économiques : l'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 du code la construction et de l'habitation, op. cit., p.290 ; dans le même sens Flauss (J.F.) : La convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées ?, LPA 1989, p.5.
[955] Idem, p.289.
[956] Carbajo (J.) : Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public, op. cit., p.179.
[957] Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées, op. cit., 125.

Si le régime de pré-occupation individuelle est inconstitutionnel au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi, il l'est aussi au regard du droit constitutionnel au juge.

C) Le caractère inconstitutionnel du régime au regard du droit au juge

En 1962, le doyen Favoreu écrivait que « tout individu ait "droit au juge" en France semble évident et énoncer cette proposition peut paraître inutile »[958].

Les propos prémonitoires de cet auteur ont trouvé une consécration constitutionnelle. De fait, aujourd'hui, le droit au juge est considéré par le Conseil constitutionnel comme un droit constitutionnel, bien que ce droit ne soit pas reconnu par la Constitution de 1958, comme le fait observer M. Renoux : « la constitutionnalisation du droit au juge est d'abord et avant tout en France, l'œuvre du juge, particulièrement le juge constitutionnel, et non l'œuvre de la Constitution […], l'actuelle constitution de la France du 4 octobre 1958 ne contient en effet que des dispositions fragmentaires relatives à la justice […]. Notre Constitution demeure ainsi remarquablement silencieuse sur l'existence même de ce droit au juge »[959].

Ainsi, dans sa décision n°96-373 DC 9 avril 1996[960], le Conseil constitutionnel reconnaît aux personnes intéressées le « droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

La doctrine rapporte que cette constitutionnalisation du droit au juge procède de sources constitutionnelles écrites et non écrites antérieures à la Constitution de 1958.

Ainsi, pour les sources constitutionnelles écrites, le premier fondement sur lequel le Conseil constitutionnel s'est appuyé est l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 aux termes duquel « toute société dans

---

[958] Favoreu (L.) : Du déni de justice en droit public français, Paris, LGDJ, 1964, p. 550.

[959] Renoux (T.S) : La constitutionnalisation du droit au juge en France, in Rapport au colloque du CEDERO sur le droit au juge dans l'Union Européenne, Nice les 25 et 26 avril 1997, Paris, LGDJ, 1998, p.109 ; dans le même sens Terneyre (P.) : Le droit constitutionnel au juge, LPA 1991, n°145, p.4.

[960] CC., Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, § 83, préc.

laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution », et qu'il résulte de cette disposition qu'« il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »[961].

Le second fondement est tiré du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a pu juger dans sa décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973 non conforme à la constitution l'article 62 de la loi de finances pour l'année 1974 « tendant à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration concernant une catégorie de citoyens; qu'ainsi ladite disposition portait atteinte au principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi contenu dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution »[962].

Commentant cette décision, le doyen Favoreu avait pu observer qu'« annuler la loi pour violation du principe d'égalité, en l'espèce, c'était constater que certains contribuables était en situation d'inégalité, parce qu'ils étaient privés du droit d'agir en justice »[963].

Quant aux fondements constitutionnels non écrits, la doctrine rapporte que le droit au juge trouve son premier fondement dans l'article 4 du code civil qui dispose que « le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ».

Le doyen Favoreu notait à ce sujet que « la notion de "droit au juge" semble consacrée de manière concrète par certains textes […], le texte fondamental auquel on peut faire appel est l'article 4 du code civil : le juge qui refusera de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme

---

[961] Idem.éc.
[962] CC, Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office, § 2, RJC 1959-1993, p.28.
[963] Favoreu (L.) : Note sous CC., Décision n°73-51 du 27 décembre 1973, Taxation d'office, RDP 1981, p.630 ; dans le même Renoux (T. S.) : Le droit au recours juridictionnel, JCP 1993, n°3675, p.213.

coupable de déni de justice »[964]. Et d'ajouter que « ce texte n'est pas à écarter a priori pour la seule raison qu'il figure dans le code civil […]. Dans son discours préliminaire, Portalis (Discours prononcé le 23 Frimaire An X (14 décembre 1801), Locre, code civil, tome I, p. 453, n°2) déclare lui-même que le titre "n'appartient pas plus au code civil, qu'au code criminel, au code commercial, et à tous les autres codes" et que l'intitulé du projet présenté indique littéralement que ce projet concerne en général, c'est-à-dire toute espèce de lois : donc il n'est pas exclusivement appliqué aux lois civiles »[965].

Au-delà de l'article 4 du code civil, la doctrine relève que le droit au juge découle de l'exercice des droits de la défense « qui suppose évidemment, dès qu'une mesure est prise en considération de la personne, le respect du contradictoire et la faculté de pouvoir s'adresser au juge »[966].

Tels sont les fondements constitutionnels du droit au juge.

Cette constitutionnalisation du droit au juge est-elle susceptible de remettre en cause le régime de pré-occupation individuelle?

A l'analyse, la réponse à cette question nous paraît, sans conteste, positive. De fait, le régime de pré-occupation individuelle dénie aux tiers qu'il vise le droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial contre les arrêtés d'autorisation d'exploiter et atténuant les prescriptions primitives du préfet, dès lors que ces arrêtés ont été affichés ou publiés avant leur arrivée dans le voisinage de l'installation classée. Telle est expressément la volonté du législateur, comme il ressort des travaux préparatoires de la loi de 1976 : « le projet de loi confirme le droit de pré-occupation de l'exploitant selon lequel le droit de recours des tiers devant le tribunal administratif est paralysé lorsque l'installation de l'exploitant est antérieure à celle des réclamants »[967].

A postériori, l'inconstitutionnalité de cette disposition paraît évidente, le législateur remettant ainsi en cause le droit au juge.

---

[964] Favoreu (L.) : Du déni de justice en droit public français, op. cit., p.551.
[965] Idem.
[966] Renoux (T. S.) : La constitutionnalisation du droit au juge, op. cit., p.112.
[967] Rapport Bignon, n°2143, op. cit., p.30.

L'article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation soulève la même question que l'article L.514-6 III du code de l'environnement et a été jugé inconstitutionnel par la doctrine. Ainsi, M. Flauss relève qu'« en privant les victimes de certaines formes de pollution, de la traditionnelle réserve des droits des tiers […] le législateur retient une solution qui n'est guère en accord avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Avec celle qui nous semble-t-il, implicitement pour le moins, a érigé le droit d'agir en justice en principe général du droit à valeur constitutionnelle […] »[968].

On pourrait nous objecter que le droit d'exercer un recours devant le juge considéré comme un « droit fondamental à caractère constitutionnel »[969] n'est pas absolu, ainsi que l'enseigne la doctrine : « les droits fondamentaux sont tous à quelques très rares exceptions près des droits limitables et non des droits absolus »[970].

Cela est vrai, car le législateur peut réglementer son exercice en fixant un certain nombre de conditions de recevabilité des recours contentieux, comme le délai de recours juridictionnel, l'existence d'un intérêt à agir, etc.

L'objection n'est, toutefois, pas recevable. Sans doute, il est exact de faire observer que le droit au juge n'est pas absolu, mais il ne résulte pas de là que le législateur peut supprimer sa jouissance, comme c'est le cas avec le régime de pré-occupation individuelle.

La doctrine est unanime sur ce point : le législateur peut organiser le droit au juge, mais il ne peut en aucune manière le supprimer. Ainsi, selon M. Renoux « si le législateur, compétent pour l'état et la capacité des personnes, peut régulièrement réglementer l'exercice du droit d'agir en justice, selon nous, il ne peut en aucun cas supprimer la jouissance de ce droit, c'est-à-dire en déposséder l'individu ou la personne morale qui en est titulaire. Toute personne même déchue de ses droits civils

---

[968] Flauss (J.-F.) : La Convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées ?, op. cit., pp.5-6.
[969] Favoreu (L.) : Droit des libertés fondamentales, Paris, Dalloz, 2005, 3e éd., p.279.
[970] Idem.

et politiques demeure aujourd'hui libre d'ester en justice par elle-même ou par son représentant légal »[971].

Le doyen Favoreu défendait la même idée : « la notion de "droit au juge" est incluse dans notre conception générale du droit. Ce n'est pas là une simple affirmation théorique sans portée sur le plan du droit positif. La faculté d'obtenir justice partout et en toutes occasions, est si bien ancrée dans les esprits que l'on a peine à concevoir un Etat de droit dans lequel elle n'existerait pas […]. Cette possibilité n'est pas octroyée et ne peut être retirée à tout moment »[972].

C'est par ailleurs le sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans sa décision n°99-416 DC 23 juillet 1999[973], il a pu considérer « qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

Autrement dit, le droit au juge ne peut pas être supprimé par le législateur compte tenu de sa valeur constitutionnelle.

On ne peut pas ici invoquer le motif de sécurité juridique qui sous-tend ce régime pour justifier l'atteinte qui est portée au droit substantiel des tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle. Aucun motif, aussi légitime soit-il, ne saurait justifier que soit porté atteinte au droit au juge.

Au final, l'inconstitutionnalité du régime de pré-occupation individuelle ne peut conduire qu'à sa remise en cause. Il n'a plus de raison d'être.

Il restera pour les tiers la possibilité de soulever l'inconstitutionnalité de ce régime devant le juge du plein contentieux spécial, car comme le relève M. Rousseau, « selon l'article 61.1 de la Constitution, dans sa rédaction de 2008, le Conseil peut

---

[971]Renoux (T. S.) : Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire, l'élaboration d'un droit constitutionnel juridictionnel, Paris, Economica, 1984, p.349.
[972] Favoreu (L.) : Du déni de justice en droit public français, op. cit., p.550.
[973] CC, Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Couverture maladie universelle, §38, Rec.CC, p.100.

désormais être saisi des lois après leur promulgation. L'introduction de la question d'inconstitutionnalité implique, en effet, que le justiciable peut, sans condition de délai, contester la conformité à la constitution d'une loi au moment, qui peut être très éloigné de sa promulgation, où le juge ordinaire veut lui en faire application au cours d'un procès »[974]. Mais en attendant la loi organique qui déterminera les conditions d'exercice d'un tel recours, « autant dire qu'en l'état actuel des choses, la condamnation »[975] du régime de pré-occupation individuelle « ne pourrait venir que des instances de Strasbourg, celles-ci étant amenées en l'espèce à suppléer aux insuffisances de notre système de contrôle de constitutionnalité »[976].

Examinons à présent la remise en cause des justifications du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés et de l'énumération légale des décisions du préfet soumises au plein contentieux spécial.

SECTION II : LES JUSTIFICATIONS DU DELAI DE QUATRE ANS ET DE L'ENUMERATION LEGALE DES DECISIONS RELEVANT DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL

Pendant toute la vie de l'installation classée, les tiers intéressés ont la possibilité de solliciter des prescriptions complémentaires.

Par ailleurs, dans le contentieux de l'urbanisme les tiers voisins du bâtiment à construire disposent d'un délai de droit commun de deux mois pour attaquer le permis permettant de l'édifier, alors que l'activité qui doit être exercée dans le bâtiment n'a pas encore présenté des inconvénients à l'égard du voisinage.

La combinaison de ces deux observations conduit à se demander si elle ne pourrait pas conduire à remettre en cause la justification du délai de recours contentieux de quatre ans dont bénéficient les tiers intéressés (§1).

---

[974] Rousseau (D.) : Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 2008, 8e éd., p.191.
[975] Flauss (J.-F.) : La Convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées ?, op. cit., p.5.
[976] Idem.

De la même manière, ainsi que nous l'avons déjà vu[977], le contentieux de l'excès de pouvoir s'est transformé du fait des mutations que viennent de connaître les effets de l'annulation contentieuse, le juge pouvant désormais aller au-delà de la simple annulation.

On peut se demander si le fondement de la discrimination contentieuse entre les décisions administratives soumises au contentieux de l'excès de pouvoir et celles qui relèvent du plein contentieux spécial justifié par le pouvoir de substitution du juge ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt relatif (§2).

§.1. La justification du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés

Ainsi qu'il vient d'être relevé, la justification historique du délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés ne paraît plus aujourd'hui pertinente en raison non seulement de la possibilité reconnue par le législateur à ces tiers de solliciter des prescriptions complémentaires (A), mais aussi en comparaison avec le délai de deux mois opposable aux tiers dans le cadre du permis de construire (B).

A) La possibilité pour les tiers de solliciter des prescriptions complémentaires

Le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés dans le plein contentieux spécial est justifié, comme on le sait, par le fait que les dangers ou inconvénients liés au fonctionnement d'une installation classée peuvent apparaître beaucoup plus tard et que les tiers intéressés ne pourront plus rien faire, si le délai de recours contentieux était de deux mois, par exemple, pour remettre en cause l'installation classée. Il fallait leur donner un délai beaucoup plus long pour leur permettre de mesurer l'impact réel

[977] Chapitre I de ce titre I de cette seconde partie de la thèse.

que le fonctionnement d'une installation classée peut avoir à l'égard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement.

C'est de cette façon que l'on a toujours justifié les différents délais de recours contentieux dont les tiers ont toujours bénéficiés.

La pertinence de cette justification nous paraît aujourd'hui contestable, dans la mesure où le préfet peut, à la demande des tiers intéressés, imposer tout au long de la vie de l'installation classée des prescriptions complémentaires par rapport à une législation dont on sait le rôle principal : celui de garantir le fonctionnement de l'installation classée et non de l'interdire. Aux termes de l'article L.512-12 du code de l'environnement, en effet, « si les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 ne sont pas garantis par l'exécution des prescriptions générales contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'une installation soumise à déclaration[978], le préfet, éventuellement à la demande des tiers intéressés et après avis de la commission départementale consultative compétente, peut imposer par arrêté toutes prescriptions spéciales nécessaires. En vue de protéger les intérêts visés à l'article L. 511-1, le préfet peut prescrire la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application du présent chapitre ».

Cette disposition permet aux tiers intéressés de solliciter la modification de l'arrêté de déclaration d'exploiter.

La justification du délai de quatre ans qui est de dire que les tiers ne pourront mesurer l'impact réel du fonctionnement de l'installation classée beaucoup plus tard, n'a plus de sens, comme nous l'avons relevé, dès lors qu'ils peuvent demander l'intervention du préfet durant toute la vie de l'installation classée, et dans l'hypothèse d'un refus préfectoral de prendre des mesures dans tel ou tel sens, ils peuvent saisir le

---

[978] Cette possibilité qu'ont les tiers intéressés de demander au préfet l'édiction de toutes prescriptions spéciales nécessaires en vue de protéger les intérêts garantis par l'article L. 511-1 du code de l'environnement ne vaut pas seulement à l'égard des installations classées soumises au régime de déclaration administrative, elle vaut également à l'endroit des installations classées relevant du régime de l'autorisation.

juge administratif. Dans cette hypothèse, comme le relève M. Deharbe, « en cas de refus délibéré du préfet de tirer les conséquences de l'impossibilité pour un exploitant de se mettre aux normes, même s'il s'agit d'une installation pourvue d'un titre originel à fonctionner […] le juge peut dans ce cas annuler l'autorisation [et prononcer] la fermeture, dans le cas où cette solution radicale serait la seule à même d'assurer le respect des intérêts environnementaux, faute de mesures techniques et alternatives adaptées »[979].

Il nous paraît donc d'un intérêt relatif d'impartir un délai de quatre ans aux tiers intéressés, d'autant plus qu'à travers le régime d'étude d'impact et d'étude de dangers les tiers intéressés savent quels pourraient être les dangers ou inconvénients liés au fonctionnement de l'installation classée autorisée. En effet, dans l'étude d'impact « sont pris en compte les effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement et, en particulier, ses impacts sur les éléments suivants : les sites et les paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou encore l'agriculture, l'hygiène, la santé, la salubrité et la sécurité publiques, la protection des biens matériels et du patrimoine culturel. Sont également prévues une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet mentionnant les difficultés de nature technique ou scientifique rencontrées, ainsi que la mise à la disposition du public d'un résumé non technique de l'étude d'impact. Des dispositions sont enfin prises pour assurer la défense des intérêts d'autres Etats lorsque le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un ou plusieurs autres Etats »[980]. De la même manière, « l'étude d'impact doit expliquer les mesures compensatoires envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et, si possible, compenser les effets de l'installation sur l'environnement. Un descriptif de ces mesures, précisant les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues, leurs caractéristiques détaillées, ainsi que les performances attendues, doit être produit. Ce

---

[979] Deharbe (D.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.451.
[980] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.160.

descriptif porte, notamment, sur "la protection des eaux souterraines, l'épuration et l'évacuation des eaux résiduelles et les émanations gazeuses, ainsi que leur surveillance, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation, les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées, [le] transport des produits fabriqués et […] l'utilisation rationnelle de l'énergie" »[981]. Enfin, les conditions de remise en état du site à la fin de l'exploitation de l'installation classée doivent être indiquées par le demandeur dans l'étude d'impact.

Quant à l'étude de dangers concernant les installations dites « SEVESO II » pouvant générer des accidents majeurs en raison de l'utilisation de substances dangereuses, elle doit contenir les dangers que pourrait présenter l'installation en cas d'accident, les mesures destinées à réduire la probabilité et les effets d'un accident, la nature et les conséquences des événements accidentels susceptibles de survenir du fait du fonctionnement de l'installation et les moyens de secours publics et privés en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre[982].

Rien n'est donc négligé au regard de la sauvegarde des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement. Aujourd'hui, les tiers intéressés savent donc les conséquences liées au fonctionnement d'une installation classée. Le rôle que jouent aujourd'hui l'étude d'impact et l'étude de dangers rend superflue la justification du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés fondée sur l'idée que ceux-ci ne peuvent mesurer l'impact réel que le fonctionnement d'une installation classée pourrait avoir sur les intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement que beaucoup plus tard. En effet, comme il vient d'être montré, les données fournies par l'étude d'impact et l'étude de dangers permettent aujourd'hui « à éclairer […] les tiers sur les conditions d'insertion du projet dans son environnement »[983].

On pourrait nous faire remarquer que l'étude d'impact ou l'étude de dangers ne sont que des suppositions, elles ne sont pas forcément complètes sur l'ensemble des conséquences que pourrait entraîner le fonctionnement d'une installation classée. Il

---

[981] Idem, p.175.
[982] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., pp.177-183.
[983] Idem, p.157.

n'y a pas, en outre, de contrôle a postériori de ces études pour vérifier ou évaluer la pertinence de leur contenu.

Il est permis, cependant, de faire observer qu'aux termes de l'article L.514-5 du code de l'environnement les personnes chargées de l'inspection des installations classées ou d'expertises « peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance ». Et il importe de souligner avec M. Boivin que « les visites peuvent être opérées de jour comme de nuit, sans que les inspecteurs aient à recueillir, au préalable, l'assentiment de l'exploitant »[984].

Par ailleurs, on doit faire remarquer qu'au-delà même des contrôles des inspecteurs des installations classées, il existe des études complémentaires et une « possibilité de recourir à une analyse critique des éléments du dossier justifiant des vérifications ultérieures opérées par un organisme-expert extérieur] »[985].

M. Courtin va, d'ailleurs, dans le même sens de la remise en cause du délai de quatre ans: « s'il est légitime et responsable de se préoccuper de la protection de l'environnement, il est nécessaire de permettre le développement… : si le délai de quatre ans pouvait se comprendre dans un passé lointain à raison de peu d'informations diffusées préalablement à la prise de décision ne permettait de mesurer les inconvénients de voisinage dans toute leur étendue avant la mise en fonctionnement, il n'en va pas de même à présent ; le volume, l'étendue et la précision des informations devant être fournies par le demandeur sont tels qu'il convient d'en faire le résumé, les consultations qui expriment des attentions particulières portées sur le projet ont été multipliées ; ainsi les inconvénients prévisibles de l'exploitation peuvent, de façon générale, être appréciés lors de l'instruction de la demande »[986]. Et de se demander : « objectivement, au regard de l'atteinte à l'environnement, comment d'ailleurs justifier les délais plus courts introduits par la loi du 5 janvier 2006 ? »[987].

---

[984] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.88.
[985] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.59.
[986] Courtin (M.) : La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité, op. cit., p.43.
[987] Idem.

On nous objectera que certes, on peut faire disparaître les dangers ou inconvénients, mais ce n'est pas ce que veulent peut-être les tiers intéressés. Ils veulent la disparition de l'installation classée elle-même.

Mais il y a toute une procédure qui est organisée concernant la suppression d'une installation classée conformément aux dispositions de l'article L.514-7 al. 2 du code de l'environnement. En effet, aux termes de cet article « un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par le présent titre [relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement] ne puissent les faire disparaître ».

Le délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés peut être ramené au délai de deux mois de droit commun du contentieux de l'excès de pouvoir. De fait, comme le relève M. Boivin, ce délai de quatre ans a une « portée pratique […] limitée. En effet, la plupart des recours des tiers sont introduits très rapidement »[988], car, comme à l'époque où il n'y avait aucun délai de recours contentieux limité dans le temps[989], « il était rare de voir des tiers attendre plus de quatre ans pour se décider d'agir »[990].

Par ailleurs, nous ne voyons qu'un avantage à ramener le délai de recours juridictionnel de quatre ans opposable aux tiers intéressés à deux mois, parce que ce délai de quatre ans ne leur est pas toujours favorable. En agissant deux ou ans trois ans plus tard contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter, il est très difficile, sauf pour inobservation des règles de fonctionnement par l'exploitant et après des mises en demeure restées infructueuses du préfet, l'installation classée une fois implantée, de la remettre en cause, surtout lorsqu'elle présente un intérêt socio-économique, notamment en ce qui concerne la création d'emplois. Ces motifs d'opportunité, comme

---

[988] Boivin (J.-P.) : Les installations classées, op. cit., p.425.
[989] Sous l'empire du décret de 1810 et de la loi de 1917, Voir : première partie de notre thèse, Titre I, Chapitre II, Section I.
[990] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.316.

nous l'avons déjà relevé, l'emportent très souvent sur les motifs de légalité. Ainsi, M. Caballero relève que « lorsqu'elle [la Haute Assemblée] les remet en cause [les mises en demeure, les mesures de suspension provisoire, les décisions ministérielles de fermeture pour inconvénients irrémédiables], c'est au profit de l'exploitant, considérant notamment que la mise en demeure de cesser l'exploitation doit tenir compte […] des conséquences économiques et sociales de l'interruption (C.E. 15 février 1974, ministre du Développement industriel et scientifique c. sieur Arnaud, Rec. p. 115. Adde : C.E. 20 juillet 1971, ministre du Développement industriel et scientifique c. Société Tanneries avalonnaises Menant, Rec. p.561). Les tiers qui réclament la cessation d'activité contre le vœu de l'Administration n'obtiennent eux jamais satisfaction »[991].

Certes, pourrait-on nous objecter, que l'idée consistant à ramener à deux mois le délai des tiers intéressés est louable pour des raisons de sécurité juridique pour l'exploitant. Mais quelle compensation apporter à ces tiers intéressés ? En effet, à la sécurité juridique légitime de l'exploitant répondent les préoccupations de sécurité sanitaire, sociale et d'hygiène pour les tiers.

L'objection est fondée, mais on pourrait envisager le renforcement de l'intervention du préfet et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat « lorsque l'administration n'use pas de ses pouvoirs pour faire respecter par un industriel les règlements et prescriptions destinés à protéger le voisinage contre les nuisances (T.A. Caen, 17 octobre 1972, Syndicat de défense contre la pollution autour de la zone portuaire de Caen, J.C.P., 1973, II, 17351), ou si elle laisse persister pendant une période importante des nuisances résultant d'une installation classée, sans user des pouvoirs mis à sa disposition par la loi pour contraindre l'industriel à respecter les prescriptions qui lui étaient imposées (C.E., 18 octobre 1989, Cazier, D.A., 1989, n°670)[992].

---

[991] Caballero (F.) : Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement ?, RJE 1984, p.31; dans le même sens Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.57.

[992] Calderaro (N.) : Le contentieux administratif et la protection de l'environnement, point de vue d'un magistrat, op. cit., p.8.

La remise en cause du délai de quatre ans peut être confortée par la comparaison avec le délai de deux mois applicable aux voisins dans le cadre du permis de construire.

B) Le délai de deux mois opposable aux tiers en matière de permis de construire

Pour les mêmes raisons tenant aux inconvénients ou aux dangers du projet à réaliser, les tiers en contentieux du permis de construire n'attaquent pas celui-ci pour les inconvénients immédiats du bâtiment, mais pour des inconvénients futurs. On est dans la même logique en plein contentieux spécial des installations classées. Le fondement qui est celui de dire que les tiers intéressés ne peuvent connaître les inconvénients que beaucoup plus tard ne nous paraît pas pertinent sous le bénéfice de ce qui se passe en contentieux du permis de construire, car les effets à craindre dans l'un comme dans l'autre contentieux sont similaires, sauf qu'en matière de permis de construire la construction n'évolue pas, alors que dans le cadre des installations classées les conditions d'exploitation et ses effets environnementaux peuvent évoluer dans un sens défavorable.

Toutefois, on pourra nous objecter que si les tiers intéressés disposent en contentieux du permis de construire d'un délai de droit commun de deux mois, c'est parce que c'est justifié par la sécurité juridique du permis de construire. En effet, permettre aux tiers intéressés de contester la légalité du permis de construire dans un délai beaucoup plus long, pourrait avoir des conséquences graves si le permis de construire venait à être annulé, surtout si la construction, déjà entamée, présente d'importants et coûteux investissements qui pourraient être donc inutilisables par suite de l'annulation contentieuse, sauf à préciser qu'il est toujours possible de demander une régularisation de la construction en fonction des motifs de l'annulation.

Il est permis, cependant, de répliquer que l'arrêté d'autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative d'exploiter ont besoin de la même sécurité juridique. L'objection n'est donc pas pertinente.

Ce qui montre bien, au final, que la justification du délai de recours contentieux de quatre applicable aux tiers intéressés n'est pas aussi pertinente.

Il reste à remettre en cause la justification de l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial.

§.2. La justification de l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial

Il faut rappeler que l'énumération légale des décisions du préfet qui ne peuvent faire que l'objet d'un recours de plein contentieux spécial est fondée sur le fait que le juge dispose d'un pouvoir d'administrateur: il peut substituer les décisions du préfet par ses propres décisions, ce que ne peut faire le juge de l'excès de pouvoir.

Cette justification ne nous paraît plus aujourd'hui pertinente, compte tenu de la profonde mutation que viennent de connaître les effets de l'annulation contentieuse dans le cadre du contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir.

De fait, il n'y a plus de différence véritable de nature au point de vue des pouvoirs entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge du plein contentieux spécial des installations classées.

On nous objectera qu'il existe toujours une différence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge du plein contentieux spécial. Le premier peut prescrire sous astreinte la mesure que doit prendre l'administration, alors que le second peut prendre la mesure lui-même qui va s'imposer à l'administration.

Cette objection ne nous paraît pas dirimante, dans la mesure où nous ne sommes plus à l'époque où l'annulation « une fois obtenue, tout semblait terminé »[993]. De fait, comme nous l'avons vu, « le comportement [du juge] à l'égard de l'administration est résolument plus directif »[994], le juge ne se contente plus d'annuler, mais peut désormais aller au-delà de l'annulation en dictant, avec une certaine pédagogie

[993] Weil (P.) : Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir, Paris, Jouve et Cie, 1952, p.5.
[994] Donnat (F.) et Casas (D.) : L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, Dr. ad., 2004, p.12.

contentieuse à l'administration l'attitude à adopter suite à l'annulation, c'est-à-dire ce qu'elle doit faire et ce qu'elle ne doit pas faire pour se conformer à la décision du juge.

Dès lors, si le juge de l'excès de pouvoir peut désormais prescrire à l'administration ce qu'elle doit faire et ce qu'elle ne doit pas faire au regard de la décision d'annulation, on ne voit plus la pertinence du maintien de l'énumération légale, et partant, de la discrimination contentieuse entre les décisions administratives relevant du contentieux de l'excès de pouvoir et celles soumises au plein contentieux spécial : ce que le juge du plein contentieux peut faire en lieu et place du préfet, le juge de l'excès de pouvoir peut le prescrire à ce dernier, au besoin sous astreinte.

Le plein contentieux peut donc être absorbé par le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

L'analyse a conforté l'idée selon laquelle il faut remettre en cause les distinctions tenant à la recevabilité des recours contentieux.

La confrontation de ces distinctions liées à la recevabilité des recours contentieux avec certains principes du droit a révélé que rien ne plaide en faveur du maintien telles quelles de ces distinctions. La remise en cause de certaines de ces distinctions ne peut être que favorable à la protection de l'environnement. Ainsi, la remise en cause du régime de pré-occupation individuelle ouvrira le prétoire du juge du plein contentieux spécial aux tiers visés par ce régime qui seront donc des requérants potentiels et cela dans l'intérêt de la protection de l'environnement, mais aussi de l'Etat de droit dans lequel on ne peut pas supprimer à un justiciable la jouissance de son droit d'agir en justice, car, dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées, « l'intérêt à agir y est apprécié de manière plus restrictive »[995], contrairement au contentieux de l'excès de pouvoir dans le cadre duquel l'intérêt à agir est apprécié de façon très large.

D'ailleurs certaines d'entre elles pourraient être remises en cause aussi au regard du droit à un procès équitable, comme nous le verrons ultérieurement.

[995] Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit., p.263.

CONCLUSION DU TITRE I

Les analyses menées aboutissent à la même conclusion : les particularismes du plein contentieux spécial des installations classées ne se justifient plus au regard de l'évolution du droit public, rien ne milite en faveur de leur maintien. Ils sont beaucoup plus discutables que défendables.

L'absorption du plein contentieux spécial par le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir nous paraît aujourd'hui possible. Cette absorption pourrait, d'ailleurs, être aussi facilitée par le jeu du procès équitable, car certains de ces particularismes pourraient être remis en cause avec l'émergence de nouveaux principes et droits processuels garantis aux justiciables par les jurisprudences communautaire et européenne.

TITRE II : LA REMISE EN CAUSE POSSIBLE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE JEU DU PROCES EQUITABLE

Dans le cadre du procès équitable, des principes et des droits processuels, tels que le principe de sécurité juridique, le principe d'égalité des armes, le droit à un tribunal, le droit à un juge indépendant, sont garantis aux justiciables par le juge européen et le juge communautaire qu'ils peuvent invoquer devant le juge national, dès lors que les droits qu'ils tirent du droit européen et du droit communautaire sont remis en cause.

Cependant, ces principes et droits processuels sont parfois loin d'être observés par l'organisation contentieuse des Etats. Le plein contentieux spécial des installations classées pourrait donner l'exemple à travers ses particularismes.

De fait, l'examen de la jurisprudence européenne laisse apparaître que l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance pourrait se révéler contraire au principe de sécurité juridique. De la même manière le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés pourrait être incompatible avec le principe de sécurité juridique (Chapitre I).

Par ailleurs, sous un autre angle d'approche, l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance pourrait apparaître comme contraire au droit à un tribunal. Il en est de même du régime de pré-occupation individuelle et de "l'incontestabilité juridictionnelle" des décisions prises par le Conseil d'Etat en tant qu'administrateur, bien que juge (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

« Le thème de la "sécurité juridique" devient aujourd'hui de mode et de vogue jusqu'à avoir été en 1991 au cœur de la partie générale du rapport public du Conseil d'Etat qui fut ainsi expressément intitulée "De la sécurité juridique" »[996]. Il est même « devenu un véritable outil de pouvoir entre les mains des juges »[997].

Ce principe occupe aujourd'hui une place de choix au sein de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) et de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). La CJCE l'a même érigé en principe général du droit communautaire. Quant à la CEDH, elle en a fait une composante du droit à un procès équitable.

Mais que faut-il entendre par sécurité juridique ?

La sécurité juridique n'a pas, en effet, de définition légale. De fait, « il s'agit-là d'une notion difficile à cerner avec précision. Elle est plus facile à comprendre qu'à définir »[998]. Cette notion d'origine communautaire[999] « peut être exploitée dans des sens divers »[1000], car la sécurité juridique est « à la fois : la protection contre la rétroactivité, l'assurance d'une consolidation à terme des situations juridiques individuelles même constituées illégalement, la clarté, la précision, la cohérence, donc la reconnaissance et non moins la publicité effective et suffisante de la règle applicable, le respect des engagements et promesses, voire la fidélité aux encouragements prodigués, la stabilité de l'environnement juridique au vu duquel on a entrepris une activité long terme ; la sécurité, c'est non moins la confiance qu'on peut placer dans l'effectivité de la sauvegarde de l'ordre public et dans la sanction des illégalités ou désordres d'autrui quand ils nuisent à ses propres droits, tout autant bien

---

[996] Pacteau (B) : La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, AJDA 1995, n° spécial, p.151.
[997] Mathieu (B) : Le juge et la sécurité juridique : vues du Palais-Royal et du quai de l'Horloge, D. 2004, p.1604.
[998] Kdhir (M.) : Vers la fin de la sécurité juridique en droit français ?, LPA 1993, n°98, p.9.
[999] Selon MM. Puissochet et Legal, c'est « en effet, dès son premier arrêt (du 22 mars 1961, SNUPAT c/ Haute Autorité, 42 et 49/59, Rec., p.103) [que] la Cour a souligné […] le principe du respect de la sécurité juridique »: Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, Cahiers du Conseil constitutionnel n°11, 2001, p.103.
[1000] Pacteau (B.) : La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, op. cit., p.154.

sûr que l'assurance pour chacun de sa propre sûreté personnelle. La sécurité, c'est en somme tout à la fois : savoir et prévoir »[1001].

La sécurité qui nous intéresse ici, c'est la sécurité juridique, qui doit être distinguée de la sécurité tout court, plus exactement qui s'oppose « à ce que des situations juridiques puissent être remises en cause indéfiniment »[1002], c'est-à-dire celle qui garantit « une protection tendant à exclure, du champ juridique, le risque d'incertitude ou de changement brutal dans l'application du droit »[1003] au sens des jurisprudences communautaire[1004] et européenne, car c'est une « exigence fondamentale »[1005]. Dans cette logique, les droits de l'un ne doivent pas remettre en cause les intérêts de l'autre. Tout système juridique devrait donc trouver un équilibre entre les deux, par exemple : l'action contentieuse doit être enfermée dans un délai plus ou moins court, les décisions de justice passées en force de chose jugée ne doivent pas être remises en cause par une application rétroactive de la réglementation intervenue en cours d'instance, la légalité des décisions critiquées doit être appréciée au regard de l'état du droit existant au jour de leur émission. Un système juridique qui viendrait à rendre les rapports juridiques précaires créerait ainsi une insécurité juridique contraire au respect du principe de sécurité juridique. Tels sont les enjeux du principe de sécurité juridique.

Pourtant, en transposant tout ce qui vient d'être relevé au plein contentieux spécial des installations classées, on constate que certains de ses particularismes n'apportent pas cette sécurité juridique, tels que l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance (Section I) et le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés pour l'exercice de leur recours contentieux (Section II).

[1001] Idem.
[1002] Kdhir (M.): Vers la fin de la sécurité juridique en droit français ?, op. cit., p.9.
[1003] Idem.
[1004] CJCE, 22 mars 1961, SNUPAT c/ Haute Autorité, 42 et 49/59, Rec.CJCE, §159, p.00103.
[1005] CJCE, 22 octobre 1987, Foto-Frost c/ Hauptzollamt Lübeck Ost, 314/85, Rec.CJCE, § 15, p.04199.

SECTION I : L'APPLICATION RETROACTIVE PAR LE JUGE DES REGLES D'URBANISME MODIFIEES EN COURS D'INSTANCE

Il faut rappeler que le juge du plein contentieux spécial applique de façon rétroactive les règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de la réglementation ancienne.

Une telle rétroactivité pose des problèmes de sécurité juridique qui pourraient être incompatibles avec la jurisprudence européenne y afférent. Mais il convient tout d'abord de montrer en droit interne en quoi l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance est génératrice d'insécurité juridique pour les requérants (§1) et, ensuite, comment elle pourrait être remise en cause par la jurisprudence européenne (§2).

§.1. L'insécurité juridique de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance

Cette insécurité juridique peut être observée au regard de la remise en cause du principe de non-rétroactivité des actes administratifs (A) et de la violation du respect des décisions de justice passées en force de chose jugée (B).

A) La remise en cause du principe de non-rétroactivité des actes administratifs

Nous allons voir ici comment l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance remet en cause le principe de non-rétroactivité des actes administratifs et, partant, le principe de sécurité juridique qui le sous-tend.

Comme on le sait, « la règle de non-rétroactivité des actes administratifs signifie qu'un acte administratif ne peut légalement produire d'effet à une date antérieure à celle de son entrée en vigueur, c'est-à-dire de sa publication s'il s'agit

d'un acte réglementaire, à celle de sa notification si un acte individuel est en cause »[1006].

En effet, la raison vient de ce que l'on « ne réglemente pas pour le passé ; les représentants de la puissance publique commettraient, s'ils le faisaient, un excès de pouvoir, un acte d'incompétence *ratione temporis* […] en exerçant un droit qui n'appartenaient qu'à leurs prédécesseurs »[1007]. On pourrait ajouter que « la règle de non rétroactivité ne permet pas à un acte administratif, quels que soient son objet et sa portée, de produire d'effets juridiques pour la période antérieure à sa mise en vigueur et tout acte administratif entaché de rétroactivité est illégal »[1008].

Autrement dit, « le droit pour l'administration de faire rétroagir ses actes enlèverait au commerce juridique toute sécurité : les administrés ne seraient jamais certains de se conformer à la réglementation en vigueur »[1009].

Par ailleurs, « l'application d'une règle de droit au cours d'une période où, par définition, elle ne pouvait être connue, apparaît, en effet, comme illogique et inéquitable »[1010]. Il est, dès lors, « essentiel de ne pas remettre en cause des actes conformes aux normes juridiques en vigueur au moment où ils sont intervenus et d'assurer la stabilité indispensable des relations entre l'administration et les administrés »[1011].

Il faut relever, par ailleurs, que ce principe ne s'adresse pas uniquement à l'administrateur, mais également au juge auquel il « interdit de donner une application rétroactive des règlements »[1012].

Cette interdiction a pour conséquence que le juge administratif doit, pour apprécier légalité d'une décision administrative, appliquer le droit en vigueur au moment où cette décision a été prise. C'est ainsi qu'une décision administrative

---

[1006] Letourneur (M.) : Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, op. cit., p.39.
[1007] Concl. Teissier sur C.E., 17 mai 1907, Le Bigot, Rec.CE, p.460.
[1008] Puissoye (J.) : L'application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, S. 1961, p.46.
[1009] Auby (J.-M.) : L'incompétence rationae temporis – Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps, op. cit., p.18.
[1010] Puissoye (J.) : L'application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, op. cit., p.45.
[1011] Idem.
[1012] Dupeyroux (O.) : op. cit., p.195.

refusant un alignement individuel du fait qu'il ne serait pas conforme à un projet de plan d'alignement en cours d'instruction doit être annulée, car étant entachée d'erreur de droit[1013].

De fait, « des textes législatifs (sauf les cas exceptionnels où ces textes ont une portée rétroactivité) ou réglementaires intervenant postérieurement à la décision attaquée, la survenance de circonstances ultérieures nouvelles sont sans influence possible sur la légalité d'une décision administrative »[1014]. Le juge de l'excès de pouvoir doit donc, lorsqu'il recherche si la décision administrative critiquée était légale, se placer à la date à laquelle l'autorité administrative avait statué[1015] pour des raisons de sécurité juridique.

Cependant, ce principe de non-rétroactivité des actes administratifs ne trouve pas à s'appliquer au plein contentieux spécial des installations classées. Il est, en effet, remis en cause par l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance.

Le juge du plein contentieux spécial, en appliquant les règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance à un litige né sous l'empire de l'ancienne réglementation, leur donne un effet rétroactif, remettant ainsi en cause le principe de non-rétroactivité des actes administratifs et, partant, la sécurité juridique des requérants qui « réside dans leur certitude de n'être pas atteints par l'effet de décisions administratives avant d'avoir été informés de l'intervention de ces décisions »[1016].

Toutefois, on pourrait nous faire remarquer que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs n'est pas absolu, car il comporte certaines exceptions. Ainsi, « la loi peut déroger au principe de non-rétroactivité des actes administratifs et autoriser l'administration à donner à ses actes une portée dans le temps qui serait normalement illicite »[1017]. De même, ce principe est mis en échec

---

[1013] C.E., 28 mai 1971, Pozzo, Rec.CE, p.422.
[1014] Odent (R.) : Contentieux administratif, op. cit., t.2, pp.294-295.
[1015] Idem, p.295.
[1016] Dupeyroux (O.) : op. cit., p.105.
[1017] Auby (J.M.) : L'incompétence rationae temporis – Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps, op. cit., p.43.

« quand l'administration dispose du pouvoir d'annuler elle-même ses décisions en décidant leur retrait »[1018]ou bien lorsque « l'autorité administrative peut […] donner un effet rétroactif à ses décisions quant cet effet est nécessaire : soit parce qu'il s'agit pour elle de tirer les conséquences d'une annulation (prononcée par elle-même ou par la juridiction administrative), soit parce qu'il s'agit de combler un vide juridique »[1019] ou enfin lorsque l'on est en présence « d'une convention internationale ayant fixé son entrée en vigueur à une date antérieure à celle de sa publication »[1020].

Mais toutes ces exceptions ne concernent que l'administrateur. Or, nous sommes dans un cas de figure où c'est le juge qui applique rétroactivement les règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance à un litige né sous l'empire de l'ancienne réglementation.

Dès lors, l'application rétroactive par le juge du plein contentieux spécial des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges anciens nous paraît contraire au principe de sécurité juridique, du fait qu'« il en résulte pour toutes les parties concernées une incertitude gênante dans un droit aussi évolutif »[1021]. Il reste aux demandeurs ou exploitants et aux tiers intéressés de se prévaloir d'un tel moyen qui sera, d'ailleurs, difficile à écarter, à partir du moment où le Conseil d'Etat vient d'ériger la sécurité juridique au rang de principe général du droit[1022].

Si la sécurité juridique est mise en échec à travers la remise en cause du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, elle l'est aussi au regard de la remise en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée du fait de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance.

[1018] Chapus (R.) : Droit administratif, 15e éd., t.1, op. cit., p.1149.
[1019] Idem.
[1020] Idem.
[1021] Piedbois (J.-P.) : Particularités du contentieux administratif des installations classées, op. cit., p.75.
[1022] C.E., C.E., 24 mars 2006, Société KPMG et autres, AJDA 2006, Chron. Claire Landais et Frédéric Lenica, p.1028 ; concl. Aguila, RFDA 2006, p.463 ; Cassia (P.) : La sécurité juridique, « un nouveau » principe général du droit aux multiples facettes, D. 2006, chron., pp.1190-1195 ; Moderne (F.) : Sécurité juridique et sécurité financière, RFDA 2006, p.483-496 ; Melleray (F.) : L'arrêt KPMG consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique ?, AJDA 2006, p.897 ; Lasvignes (S.): Droit transitoire et sécurité juridique ou comment un nouveau principe peut raviver d'anciennes questions, in Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Paris, Dalloz, 2007, p.589 ; Munagorri (R. E. de) : Chron., RTDC, 2006, Arrêt KPMG, p.527.

B) La remise en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée

L'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance remet parfois en cause les décisions de justice passées en force de chose jugée et, partant, la sécurité juridique qui les sous-tend.

Mais avant tout que faut-il entendre par décisions de justice passées en force de chose jugée ?

Par son arrêt "Mattio", le Conseil d'Etat a pu considérer[1023] que « la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort présente, même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en cassation, le caractère d'une décision passée en force de chose jugée »[1024].

Autrement dit, le jugement d'un tribunal administratif n'ayant pas fait l'objet d'appel en temps utile ou ayant été confirmé par le juge d'appel, de même que les arrêts de la cour administrative d'appel et du Conseil d'Etat présentent le caractère de décisions de justice passées en force de chose jugée.

La conséquence au plan contentieux est que les dispositions d'une loi ou d'un acte réglementaire « qui n'étaient pas en vigueur à la date de l'arrêt attaqué ne sauraient en affecter le bien-fondé [des décisions de justice passées en force de chose jugée] »[1025]. En d'autres termes, les dispositions législatives intervenues postérieurement à l'arrêt d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat[1026] ne peuvent pas remettre en cause la solution juridictionnelle adoptée du fait de son caractère de décision de justice passée en force de chose jugée[1027].

[1023] Après avoir jugé dans un premier temps qu'un arrêt de cour administrative d'appel frappé d'un pourvoi n'est pas « définitivement passé en force de chose jugée », C.E., 28 janvier 1994, Secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports, req. n°82767.
[1024] C.E., 27 octobre 1995, Mattio, Rec.CE, p.359, concl. Arrighi de Casanova.
[1025] Même arrêt.
[1026] Ou de toute autre juridiction administrative ayant statué en premier et dernier ressort.
[1027] Telle est aussi la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui interdit aux lois de validations de remettre en cause les décisions de justice passées en force de chose jugée: CC Décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994 relative à la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ; CC Décision n°93-332 DC du 13 janvier 1994 concernant la loi relative à la santé publique et à la protection sociale.

Cette intangibilité des décisions de justice passées en force de chose jugée est justifiée par des raisons de sécurité juridique, car, comme le relevait le commissaire du gouvernement Arrighi de Casanova, « il importe […] d'assurer la stabilité des situations juridiques que [la] jurisprudence [du Conseil d'Etat] s'est, de longue date, attachée à préserver, notamment depuis l'arrêt dame Cachet, et dont la sécurité juridique […] n'est dans une large mesure, que la traduction moderne »[1028]. De fait, « lorsqu'une juridiction a statué en dernier ressort, et notamment lorsque le juge d'appel s'est prononcé, le litige est normalement terminé devant les juges du fond »[1029].

La sécurité juridique s'oppose donc à ce qu'une disposition législative ou réglementaire remette en cause une décision de justice passée en force de chose jugée.

Or, tel n'est pas parfois le cas en matière de plein contentieux spécial des installations classées. Ainsi, par son premier arrêt "Association rurale de protection de l'environnement de Genech", la cour administrative d'appel de Douai a pu considérer, pour annuler un arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter une installation classée, que « compte tenu de ses caractéristiques industrielles, de la nature de ses équipements et du type de procédés qu'elle met en œuvre, ladite installation n'est pas compatible avec les dispositions réglementaires actuellement applicables dans la zone d'implantation ; que, dès lors, le préfet ne pouvait , en application des dispositions […], délivrer légalement l'autorisation »[1030].

Cependant, saisie en tant que juge de l'exécution de la décision rendue par elle, la même cour devait par un second arrêt estimer que « l'incompatibilité relevée par la cour entre l'activité de la société […] et les règles locales d'urbanisme ayant constitué le seul motif de sa décision du 1er février 2001, l'association […] n'est pas fondée à demander la suspension de l'exploitation de ladite société »[1031], motif pris de ce que

---

[1028] Concl. sur C.E., 27 octobre 1995, Mattio, Rec.CE, p.366.
[1029] Idem, p.365.
[1030] C.A.A. Douai, 1er février 2001, Association rurale de protection de l'environnement de Genech, Envir. 2002, Chron. des cours et tribunaux, p.13.
[1031] C.A.A. Douai, 12 juillet 2001, Association rurale de protection de l'environnement de Genech, Envir. 2002, Chron. des cours et tribunaux, p.13.

postérieurement à son premier arrêt, une révision du plan d'occupation des sols de la commune était intervenue dans le seul but de régulariser l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter pris en méconnaissance de l'ancien plan. Soit la remise en cause d'une décision de justice passée en force de chose jugée et, partant, de la sécurité juridique. Ce que pourrait remettre en cause les effets de la jurisprudence européenne.

§.2. Les effets de la jurisprudence européenne sur l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance

Il convient de relever tout d'abord que le juge européen n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la question de l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées du fait de l'atteinte portée au principe de sécurité juridique et, partant, au droit à un procès équitable.

Nous allons donc interpréter les effets des décisions rendues par ce juge dans des affaires soulevant des questions de sécurité juridique pour voir comment l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance pourrait être remise en cause par les effets de ces décisions.

Par son arrêt "Brumarescu c/ Roumanie", la CEDH a pu considérer qu'une autorité juridictionnelle ne peut pas remettre en cause une décision de justice définitive ou passée en force chose jugée[1032], car « le droit à un procès équitable devant un tribunal, garanti par l'article 6 §1 de la Convention doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui énonce la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. Un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut

[1032] Décision de justice passée en force de chose jugée et décision de justice définitive sont des expressions équivalentes, voir dans ce sens Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd., op. cit., p.921.

entre autres que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause »[1033].

Le principe de sécurité juridique s'oppose donc à ce qu'un jugement définitif soit remis en cause, car admettre le contraire, aboutirait à effacer « l'ensemble d'une procédure judiciaire qui avait abouti […] à une décision judiciaire irrévocable ayant donc acquis l'autorité de la chose jugée »[1034] et c'est la sécurité des rapports juridiques et, partant, le droit de toute personne à un procès équitable qui seraient méconnus.

A la lumière de la jurisprudence européenne, aucune ingérence ni des pouvoirs publics ni d'une autorité juridictionnelle n'est donc admise en présence d'une décision de justice passée en force de chose jugée[1035] pour des motifs de sécurité juridique.

Si l'on transpose au plein contentieux spécial des installations classées cette jurisprudence, celle-ci ne peut que conduire à la remise en cause de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance, dès lors qu'en droit interne, comme nous l'avons vu, le Conseil d'Etat a pu considérer que « la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort présente, même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en cassation, le caractère d'une décision passée en force de chose jugée »[1036].

Dès lors, les effets de la jurisprudence européenne pourraient remettre en cause l'application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance, dans deux hypothèses.

Tout d'abord, une cour administrative d'appel qui, après avoir rendu sa décision au fond, ne pourrait plus, saisie en tant que juge de l'exécution de sa propre décision, prendre dans sa seconde décision les règles d'urbanisme modifiées entre temps, comme cela été le cas dans l'arrêt "Association rurale de protection de l'environnement de Genech"[1037] :la première ayant déjà acquis le caractère de décision de justice passée en force de chose jugée, le droit à un procès équitable, à travers le

---

[1033] CEDH, 28 octobre 1999, Brumarescu c/ Roumanie, req. n°28342/95.
[1034] Idem.
[1035] Sudre (F.) : Droit européen et international des droits de l'homme, Paris, PUF, 6e éd., 2003, p.322.
[1036] C.E., 27 octobre 1995, Mattio, Rec.CE, préc.
[1037] C.A.A. de Douai, 12 juillet 2001, Association rurale de protection de l'environnement de Genech, préc.

principe de sécurité juridique, s'oppose à sa remise en cause. En revanche, une cour administrative d'appel peut appliquer les règles d'urbanisme modifiées entre la décision du tribunal administratif et avant qu'elle ne statue au fond, car en droit interne il n'est pas reconnu aux jugements des tribunaux le caractère de décisions de justice passées en force de chose jugée, quand bien même ces jugements seraient exécutoires dès lors leur prononcé et ce malgré l'appel dont ils peuvent faire l'objet[1038]. Mais là encore, il pourrait se poser un autre problème au regard, cette fois-ci, du droit à un tribunal sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Ensuite, le Conseil d'Etat ne pourrait plus appliquer aux litiges en cours les règles d'urbanisme modifiées après la décision de la cour administrative d'appel, dès lors que la décision du juge d'appel a déjà acquis le caractère de décision de justice passée en force de chose jugée pour des raisons de sécurité juridique.

A la lumière des hypothèses dans lesquelles les effets de la jurisprudence européenne, au nom du respect du principe de sécurité juridique et, partant, du procès équitable, pourraient conduire à la remise en cause de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance, les tiers intéressés et les demandeurs ou exploitants pourraient soulever l'inconventionnalité de cette application rétroactive, puisque n'ayant pas bénéficié d'un procès équitable. Cette application rétroactive leur étant défavorable.

Cependant, comme la modification des règles d'urbanisme, que le juge applique de façon rétroactive aux litiges nés antérieurement à cette modification, intervient en cours d'instance, ne serait-il pas possible de raisonner par analogie avec la jurisprudence européenne relative aux validations législatives intervenues en cours d'instance, pour voir si l'on ne peut pas justifier ce particularisme du plein contentieux spécial des installations classées ? Certes, la Cour de Strasbourg a pu juger dans son arrêt " Raffineries grecques" que « le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6-1 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement

---

[1038] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, 13e éd., op. cit., p.925.

judiciaire d'un litige »[1039]. Cette jurisprudence interdit la pratique des validations législatives intervenant en cours d'instance, dès lors que celles-ci ont pour objet de changer la réglementation applicable à l'instance en cours. La doctrine relève que parmi les bases juridiques de la jurisprudence européenne relative aux validations législatives intervenant en cours d'instance figure le principe de sécurité juridique, car « lorsque le législateur intervient pour changer les règles de droit applicables au procès, il porte atteinte au principe de sécurité juridique »[1040]. La Cour européenne met, en effet, en avant dans ses décisions relatives aux validations législatives « le principe de la prééminence du droit »[1041] qui s'oppose « à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige »[1042]. L'un « des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de sécurité des rapports juridiques »[1043]. Cependant, toute intervention législative en cours d'instance n'est pas systématiquement condamnée par la Cour de Strasbourg. En effet, après avoir dans un premier temps condamné cette pratique[1044] dans le but d'influer sur l'issue du litige auquel l'Etat est partie, entre autres pour des motifs de sécurité juridique, la Cour de Strasbourg a cependant estimé, dans un second temps, que l'article 6 §1 de la Convention ne saurait « s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont partie »[1045], dès lors que cette ingérence peut être justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général »[1046]. Le principe de sécurité juridique peut donc être tenu en échec par ce biais. Dès lors, à la lumière de ce qui vient d'être dit, ne pourrait-on pas justifier la modification des règles d'urbanisme en cours d'instance et l'application rétroactive de ces règles par le juge du plein contentieux spécial aux

---

[1039] CEDH, 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran c/ Grèce req. n°22/1993/417/496, A. 301 B.
[1040] Milano (L.) : Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, Paris, Dalloz, 2006, p.415, dans le même sens Mathieu (B.) : Le juge et la sécurité juridique, op. cit., p.1603.
[1041] CEDH, 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran c/ Grèce, préc.§ 49.
[1042] Idem.
[1043] CEDH, 28 octobre 1999, Brumarescu c/ Roumanie, préc.
[1044] CEDH, 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran c/ Grèce req. n°22/1993/417/496, A. 301 B.
[1045] CEDH, 23 octobre 1997, National et Provincial Building Society et autres c/Royaume-Uni.
[1046] CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradel et autres c/ France, Rec.CEDH 1999 ? RFDA 2000, p.1254, Obs. S. Bolle ; AJDA 2000, p.533, chron. J.-F. Flauss ; RDP 2000, p.716, obs. G. Gonzalez ; RTDC 2000, p.436, obs. J.-P. Marguenaud ; RTDH 2000, p.796, obs. E. Mella ; JCP 2000. I. p.203, obs. F. Sudre.

litiges nés sous l'empire de la réglementation ancienne, bien que les décisions du juge d'appel ou du juge de cassation soient passées en force de chose jugée ?

La jurisprudence concernant les validations législatives intervenues en cours d'instance n'est d'aucun secours pour justifier ce particularisme du plein contentieux spécial des installations classées. En effet, comme nous l'avons déjà relevé, aucun motif ne peut justifier la remise en cause d'une décision de justice, dès lors que celle-ci est passée en force de chose jugée. Aucune atteinte donc ne peut portée à une décision de justice passée en force de chose jugée.

L'application rétroactive par le juge de la réglementation modifiée en cours d'instance nous paraît donc incompatible avec le principe de sécurité juridique.

Le principe de sécurité juridique pourrait également conduire à la remise en cause du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés.

SECTION II : LE DELAI DE QUATRE ANS OPPOSABLE AUX TIERS INTERESSES

L'exploitant d'une installation classée voit son autorisation d'exploiter ou le récépissé de déclaration administrative menacés pendant quatre ans, délai qui peut être, le cas échéant, prolongé de deux années en cas de retard dans la mise en fonctionnement de l'installation.

Ce délai pourrait paraître contraire au principe de sécurité juridique au sens des jurisprudences communautaire et européenne.

Mais il convient tout d'abord de montrer en quoi ce délai est générateur d'insécurité juridique pour l'exploitant (§1) et comment il pourrait être remis en cause par le principe de sécurité juridique (§2).

§.1. L'insécurité juridique liée au délai de recours contentieux de quatre ans

Cette insécurité juridique vient de ce que les décisions administratives délivrées au profit de l'exploitant et qui peuvent être contestées pendant le délai de quatre ans se trouvent dans une situation précaire (A). Cette insécurité juridique étant encore, par ailleurs, renforcée par des facteurs extérieurs à ce délai (B).

A) Le caractère précaire des décisions attaquables dans ce délai

Bien que l'action contentieuse des tiers intéressés soit limitée dans le temps, le délai de quatre ans qui leur est opposable pour l'exercice de leur recours contentieux est loin d'avoir amélioré la situation de l'exploitant d'une installation classée. Les décisions dont il peut bénéficier de la part du préfet et qui relèvent du plein contentieux spécial présentent un caractère précaire, empêchant la stabilité des rapports juridiques pendant la durée de ce délai. En effet, l'exploitant ignore si, au bout de trois ou quatre ans, la légalité de ces décisions sera ou non remise en cause. L'exploitant se trouve donc dans « une incertitude gênante »[1047].

C'est ainsi que, tenant compte de l'insécurité juridique que ce délai fait peser sur les décisions soumises au plein contentieux spécial, le législateur a été amené depuis 1993, comme nous l'avons déjà vu, à introduire dans la législation des installations classées des délais spéciaux dérogatoires à celui de quatre ans de "droit commun" en matière de carrières, d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés et d'installations classées liées à l'élevage.

Cette insécurité juridique liée au délai de quatre ans est encore renforcée par des facteurs extérieurs à ce délai.

[1047] Piedbois (J.-C.): Particularités du contentieux administratif des installations classées, op. cit., p.74.

B) L’insécurité juridique renforcée par des facteurs extérieurs au délai

Deux facteurs extérieurs au délai de quatre ans peuvent renforcer l’insécurité juridique liée au délai de quatre ans dans laquelle se trouve l’exploitant: l’approche extensive de la qualité de tiers intéressé (a) et la durée du contrôle juridictionnel de la décision critiquée (b).

a) L’approche extensive de la qualité de tiers intéressé

Il n’est pas sans intérêt de rappeler qu’aux termes de l’article L.514-6 III du code de l’environnement « les tiers qui n’ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n’ont élevé des constructions dans le voisinage d’une installation classée que postérieurement à l’affichage ou à la publication de l’arrêté autorisant l’ouverture de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative ».

Par cette disposition, le législateur a voulu incontestablement garantir à l’exploitant la sécurité juridique de son installation, car il s’était rendu compte qu’il y avait plusieurs tiers possibles et que s’il fallait laisser à tous la possibilité de saisir le juge du plein contentieux spécial, il deviendrait impossible pour l’exploitant d’exploiter son installation sans la crainte de voir sa remise en cause par les tiers. Par conséquent, il fallait supprimer le droit d’agir en justice de certains d’entre eux, dès lors qu’ils s’étaient installés après la publication ou l’affichage de l’arrêté d’autorisation d’exploiter ou atténuant les prescriptions primitives. Soit une certaine sécurisation par rapport à ces requérants potentiels.

Or, cette sécurité juridique liée au tri fait entre les requérants potentiels est aujourd’hui affaiblie par la jurisprudence administrative qui ne cesse d’étendre la qualité de tiers intéressé.

Ainsi, comme nous l’avons vu, il est reconnu aux communes des Etats étrangers la qualité de tiers intéressé pouvant agir en matière de plein contentieux spécial des

installations classées, dès lors qu'elles sont exposées aux pollutions provoquées par le fonctionnement d'une installation classée implantée sur le territoire français[1048].

Dans la même manière, le juge du plein contentieux spécial a reconnu la qualité de tiers intéressé aux associations étrangères de protection de l'environnement, à partir du moment où l'acte attaqué met directement en cause les intérêts pour la défense desquels elles ont été créées[1049]. Ce qui complète la liste des requérants potentiels.

Il est difficile pour l'exploitant, du moins pendant le délai de quatre ans, d'être assuré que ses seuls opposants sont les tiers installés dans le voisinage avant la publication ou l'affichage de l'arrêté l'autorisant à exploiter l'installation, la jurisprudence montre que les "attaques contentieuses" peuvent venir de toutes parts.

Cette insécurité juridique qui pèse sur l'exploitant est d'autant plus inconfortable qu'elle peut être aussi renforcée par la longueur de la durée du contrôle juridictionnel de l'acte attaqué, favorisée par la question du renouvellement des moyens par les tiers intéressés.

b) La longueur de la durée du contrôle juridictionnel de la décision attaquée

Comme le relève M. Courtin, « si l'on considère comme période d'incertitude juridique pour l'exploitant ayant obtenu l'autorisation requise pour démarrer son activité, celle au terme de laquelle cette décision aura acquis un caractère définitif […], elle pourra en hypothèse de contentieux se prolongeant au niveau appel/cassation dépasser une dizaine d'années […] »[1050].

De son côté, M. Chabanol enseigne que « si 60% des français regardent la justice comme constituant l'institution "à réformer en priorité", 95% estiment qu'elle est plus lente (sondage SOFRES effectué en avril 1991 à la demande d'une commission sénatoriale de contrôle). La justice administrative n'échappe pas à ce

---

[1048] C.E., Société des mines de potasse d'Alsace, préc.
[1049] C.E., 27 mai 1991, Ville de Genève et autres, préc.
[1050] Courtin (M.) : La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité, in colloque Les 30 ans de la loi ICPE, BDEI 12/2006, suppl. n° 6, p.42.

jugement sévère, lorsqu'elle ne l'illustre pas, parfois de façon caricaturale »[1051]. Et d'ajouter qu'« il est des durées de litiges qui peuvent et doivent être rejetées comme inacceptables quel que soit le litige. Sans aller jusqu'aux exemples caricaturaux épinglés ici ou là de procès administratifs qui ont duré plus d'une décennie, il peut être avancé qu'au-delà de quatre ans une instance s'inscrit dans l'excès, sauf caractéristique particulière. La justice administrative a atteint à cet égard la zone rouge, plusieurs tribunaux administratifs pouvant désormais difficilement tenir cette durée maximum. Il urge de trouver les moyens de ramener dans des limites normales cette durée maximum »[1052].

Enfin, dans un rapport sénatorial, on peut lire que « la lenteur du juge [administratif] crée l'incertitude juridique. Dans les réponses qu'elles ont adressées à la commission, les administrations reprochent très généralement au juge administratif son "infinie lenteur". Elles soulignent notamment que les délais moyens de jugement sont particulièrement longs pour le contentieux de l'urbanisme, "les décisions intervenant cinq à six ans, voire plus, après l'engagement de la procédure". Or, pour nombre d'entre elles, "tant que la décision n'est pas jugée, il plane un doute légitime" »[1053].

Il existe donc une convergence d'approche de la part des auteurs pour dénoncer la longueur de la durée du contrôle juridictionnel des actes administratifs attaqués. Le constat sur la longueur de la durée de contrôle des décisions attaquées devant le juge administratif n'est donc pas propre au plein contentieux spécial des installations classées.

Cependant, cette longueur de la durée du contrôle juridictionnel a beaucoup plus d'effets en matière de plein contentieux spécial des installations classées que dans un contentieux classique du fait du délai de recours exceptionnellement long dont bénéficient les tiers intéressés.

[1051] Chabanol (D.) : Le juge administratif, Paris, LGDJ, 1993, p.59.
[1052] Idem, p.60.
[1053] Rapport de la Commission sénatoriale d'enquête chargée de recueillir tous les éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, n°400, 1992, p.33.

En effet, dans le contentieux classique de l'excès de pouvoir, l'expiration du délai de recours contentieux de deux mois emporte certaines conséquences contentieuses.

Tout d'abord, les conclusions présentées dans le délai de recours ne peuvent plus être étendues. Autrement dit, les conclusions tendant à l'annulation partielle de l'acte attaqué ne peuvent pas être transformées en conclusions visant l'annulation totale de l'acte en cause une fois le délai de recours expiré. C'est « la règle de la fixité des conclusions »[1054].

C'est ainsi que dans sa décision "Mme Chantal Loquet", le tribunal administratif de Strasbourg a pu juger que « dans sa requête, régulièrement présentée le 30 septembre 1998, Mme L. se borne à solliciter l'annulation de la décision susvisée ; que dans un mémoire en réplique, enregistré le 9 février 1999, elle demande en outre au tribunal de lui délivrer l'autorisation qui lui a été refusée ; que ses dernières conclusions nouvelles qui, pour n'avoir été présentées pour la première fois qu'après l'expiration du délai de recours contentieux, sont irrecevables et, pour ce motif, ne peuvent qu'être rejetées »[1055].

Ensuite, s'il est reconnu aux requérants la possibilité de présenter des moyens nouveaux, dès lors qu'ils sont fondés sur une cause juridique non invoquée, avant l'expiration du délai de recours contentieux conformément à la jurisprudence "Intercopie"[1056], il en va autrement une fois le délai de recours expiré. En d'autres termes, « un requérant qui n'a fondé son recours que sur l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée ou sur un vice de procédure selon laquelle elle a été édictée n'est pas recevable, après l'expiration du délai, à invoquer (en plus de ces moyens ou à leur place) que la décision est par son contenu contraire à une norme supérieure, ou qu'elle est entachée d'erreur de fait, d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation, ou encore de détournement de pouvoir (CE Sect. 23 mars 1956, Vve Ginestet, p.141, AJ

[1054] Tixier (G.): Les effets de l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir, D. 1957, Chron. V, p.27 ; dans le même sens, Chabanol (D.) : La pratique du contentieux administratif, Paris, Litec, 2007, 7e éd., p.129.
[1055] T.A. Limoges, 27 février 2003, Mme Chantal Loquet, RJE 4/2004, p.487, note R. Schneider.
[1056] C.E., 20 février 1953, Société Intercopie, Rec.CE, p.88 ; S. 1953. III., p.79, note M. L.

1956, 2, p. 164, concl. J. Kahn ; 13 juillet 1966, Molina, p.500). Inversement, si seuls des moyens de légalité interne ont initialement été invoqués, le requérant n'est pas recevable à se prévaloir d'un vice de forme ou de procédure »[1057], sauf à préciser que « le Conseil d'Etat admet la possibilité de présenter, une fois le délai expiré, des moyens nouveaux, à condition qu'ils ne soient pas fondés sur une cause juridique distincte de celle déjà invoquée »[1058].

Cependant, ces conséquences qu'emporte l'expiration du délai de recours contentieux sur le renouvellement des conclusions et des moyens n'ont pas d'effet au plein contentieux spécial des installations classées vis-à-vis des tiers intéressés, compte tenu du délai de quatre ans qui leur est opposable. Comme le fait remarquer M. Courtin, « les argumentations critiques susceptibles d'être développées au contentieux [administratif des installations classées] se multiplient et alourdissent sensiblement l'examen des litiges »[1059], compte tenu du délai de quatre ans. En effet, les tiers intéressés peuvent soulever des moyens aussi bien de légalité externe que de légalité interne, et ce, à n'importe quel moment de l'instance, dès lors qu'ils sont encore dans la limite du délai de recours de quatre ans. Autrement dit, s'ils n'ont soulevé lors de l'introduction du recours que des moyens de légalité externe et qu'au bout d'une année ou de deux années, ils trouvent les moyens de légalité interne pouvant justifier l'annulation de la décision attaquée, ils ont la possibilité de les soulever, puisque le délai de quatre ans n'est pas encore arrivé à expiration. Le cas inverse est aussi possible, c'est-à-dire si les tiers n'avaient invoqué que des moyens de légalité interne lors de l'introduction du recours contentieux.

Les tiers intéressés peuvent donc renouveler leurs moyens à tout moment pendant la durée du délai de quatre ans. Ce qui fait que, comme le relève M. Courtin, « l'autorisation délivrée par le préfet, bien que non affecté de vices, ne place pas son bénéficiaire en sécurité juridique, dès lors qu'un recours mal fondé lors de son introduction peut, en raison de changements dans les circonstances de droit ou de fait

---

[1057] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., pp.675-676.
[1058] Tixier (G.) : Les effets de l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir, op. cit., p.27.
[1059] Courtin (M.): Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.59.

intervenues depuis lors, se révéler pertinent lorsque le juge va statuer »[1060]. Ce qui peut conduire le juge du plein contentieux spécial à ordonner des expertises et, partant, à allonger la durée du contrôle juridictionnel de l'acte litigieux. Cette situation peut aboutir « à des situations complexes aggravant l'instabilité juridique des intéressés [des exploitants] »[1061].

Pour remédier à cette situation qui est manifestement inconfortable pour l'exploitant, on pourrait envisager que les tiers intéressés présentent tous leurs moyens d'annulation lors de l'enregistrement de la requête.

Deux objections peuvent, cependant, être opposées à une telle approche.

Tout d'abord, il n'existe pas de disposition légale qui obligerait les tiers intéressés de soulever tous leurs moyens d'annulation lors de l'introduction du recours.

Ensuite, cette solution serait dérogatoire au droit commun de la procédure contentieuse.

Certes, en matière d'excès de pouvoir, il est fréquent que le requérant invoque à l'appui de sa requête enregistrée dans le délai de recours contentieux n'importe quel moyen de légalité interne ou de légalité externe, de telle sorte que tout autre moyen pourra être présenté après l'expiration du délai de recours contentieux, comme l'a jugé le Conseil d'Etat : « considérant que le préfet qui avait exposé à l'appui des conclusions du déféré des moyens touchant à la légalité interne du permis de construire était recevable à invoquer dans le mémoire qu'il a déposé après l'expiration du délai de recours, le moyen tiré de ce que la superficie du projet de construction excédait le coefficient d'occupation des sols légalement autorisé »[1062].

Cependant, cette pratique s'explique aisément par la brièveté du délai du recours contentieux qui est de deux mois. Or, les tiers intéressés disposent dans le plein contentieux spécial des installations classées d'un délai de quatre ans, ce qui fait qu'ils ont suffisamment de temps pour soulever aussi bien les moyens de légalité interne que les moyens de légalité externe dans la limite du délai de quatre ans. Ce qui

---

[1060] Courtin (M.) : La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité, op. cit., p.42.
[1061] Prieur (M.): Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.311.
[1062] C.E., 3 avril 1987, CAFFORT, req. n°70741.

fait que le contrôle juridictionnel dure plus d'une dizaine d'années, comme l'a précédemment relevé M. Courtin, et « la probabilité de voir la décision préfectorale demeurer "intacte" est faible »[1063].

Cette insécurité juridique liée au délai de quatre pourrait conduire à la remise en cause de ce délai.

§.2. La remise en cause possible du délai de quatre ans

Il convient tout d'abord de relever que la CJCE et la CEDH n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le délai de recours de quatre ans opposable aux tiers intéressés dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées.

Toutefois, elles ont eu à se prononcer dans d'autres occasions sur l'objectif que doit poursuivre un délai de recours contentieux.

Nous allons donc interpréter les effets des décisions rendues par elles pour voir comment les effets de ces décisions pourraient remettre en cause le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées. Il convient, dès lors, d'examiner les effets de la jurisprudence communautaire (A) et de la jurisprudence européenne (B).

A) Les effets de la jurisprudence communautaire sur le délai de quatre ans

Il faut tout d'abord souligner que l'analyse de la jurisprudence communautaire n'a pas permis de relever un arrêt jugeant contraire au principe de sécurité juridique un délai de recours contentieux qui serait trop long.

Cependant, dans le cadre du contentieux communautaire, la CJCE a pu considérer, dans un arrêt "Commission c/ la Belgique", que « compte tenu de ce que

---

[1063] Courtin (M.) : La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité, op.cit., p.42.

les délais de recours visent à sauvegarder la sécurité juridique, en évitant la remise en cause indéfinie des actes communautaires entraînant des effets de droit, il est exclu que l'Etat membre, qui a laissé s'écouler le délai péremptoire prévu à l'article 173, alinéa 3, sans contester, […], la légalité de la décision de la Commission qui lui est adressée, puisse remettre en cause celle-ci par le biais de l'article 184 du traité, à l'occasion d'un recours formé par la Commission sur la base de l'article 93 […] que, dans ces conditions, permettre à l'Etat membre destinataire d'une décision prise en vertu de l'article 93, de remettre en cause la validité de celle-ci […], serait inconciliable avec les principes régissant les voies de recours institués par le traité, et porterait atteinte à la stabilité de ce système ainsi qu'au principe de sécurité juridique dont celui-ci s'inspire »[1064].

En indiquant que « les délais de recours visent à sauvegarder la sécurité juridique », la CJCE laisse déduire, sans conteste, que lorsqu'un délai de recours contentieux produit l'effet inverse, c'est-à-dire crée de l'insécurité juridique, ce délai n'est pas "raisonnable", car trop long. Il porte donc atteinte au principe de sécurité juridique, considéré par la CJCE comme une exigence fondamentale.

Le délai pendant lequel un juge peut être saisi par toute personne justifiant d'un intérêt pertinent à agir doit donc viser la stabilité des rapports juridiques.

On peut, dès lors, au sens de la jurisprudence communautaire, tirer la conclusion selon laquelle le délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés est incompatible avec le principe de sécurité juridique, car il n'apporte pas à l'exploitant la sécurité juridique qu'il est en droit d'attendre du droit.

Comme on assiste à la communautarisation du droit des installations classées, le délai de recours de quatre ans opposable aux tiers intéressés finira par être remis en cause. M. Courtin note, à ce sujet :« au niveau des institutions européennes a été formulée la crainte que le fait de laisser aux Etats membres un pouvoir discrétionnaire en matière de politique environnementale aboutisse à des solutions insatisfaisantes et à des distorsions de concurrence ; une telle dynamique ne pourrait qu'être confortée,

---

[1064] CJCE, 12 octobre 1978, Commission c/ la Belgique, 156/77, Rec.CJCE, §§ 20 et 23, p.1881.

voire amplifiée, par des différences dans les techniques de contrôle pour le juge national des mesures prises par les administrations compétentes chargées de faire respecter les dispositifs de protection de l'environnement […], une harmonisation des politiques nationales devrait donc comporter un rapprochement des principes d'organisation des contentieux ». Et d'ajouter que « l'application au niveau européen d'un même corpus de principes ou de règles de protection de l'environnement contre la pollution […], devrait aboutir à des solutions juridiques analogues, quel que soit l'Etat concerné, tant au niveau des demandes et de la délivrance des autorisations que des techniques de contrôle juridictionnel de celles-ci »[1065].

Au regard de cette perspective futuriste, les enseignements du droit comparé en matière d'installations classées ne militent pas en faveur du maintien du délai de quatre ans applicable aux tiers intéressés dans le plein contentieux spécial des installations classées. De fait, ce délai est en décalage complet par rapport aux délais de recours contentieux en matière d'installations classées que l'on observe dans les législations des autres Etats communautaires. Ainsi, dans une étude comparative des législations en vigueur dans les Etats membres dans le domaine de la lutte contre les pollutions provenant des installations soumises au régime des établissements classés ou à des régimes analogues, MM. Kiss, Prieur et autres relèvent que « dans la plupart des pays le recours doit être exercé avant l'expiration d'un délai donné, dont la durée est d'ailleurs variable : un mois pour l'Allemagne, quatre semaines au Danemark, 21 jours en Irlande, 20 ou 30 jours selon les lois aux Pays-Bas, 10 jours seulement en Belgique. La France connaît un régime particulier au point de vue des délais de recours. Si depuis la loi de 1917 les requérants [les demandeurs et les exploitants] ne peuvent présenter un recours que dans un délai de deux mois, délai déjà plus long que dans les autres pays, aux termes de la loi de 1917 il n'existait aucune limitation de délai pour les recours formés par des tiers. […] La loi française de 1976 a apporté une

[1065]Courtin (M.) : Le contentieux des installations classes, un contentieux à repenser?, op. cit., p.63.

limitation à cet égard : le recours n'est désormais possible que dans un délai de quatre ans »[1066].

Si le délai de recours contentieux opposable aux demandeurs et aux exploitants a été jugé plus long que dans les autres pays de l'espace communautaire, on ne voit pas comment dans le cadre de la communautarisation du droit des installations classées le délai français de quatre ans imparti aux tiers intéressés pour saisir le juge du plein contentieux spécial pourrait être retenu au détriment des délais beaucoup plus courts qui sont observés dans les autres pays de l'espace communautaire.

Pour toutes ces raisons, la remise en cause du délai de quatre ans paraît, dès lors, s'imposer. On pourrait, comme nous l'avons déjà envisagé, limiter le délai de recours contentieux opposable aux tiers à deux mois, à compter de la publication ou de l'affichage de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter ou atténuant les conditions techniques d'exploitation. En cas d'apparition de dangers ou d'inconvénients, les tiers pourront demander au préfet de prendre les mesures nécessaires visant à faire disparaître ou atténuer ces dangers ou inconvénients et, en cas de refus, saisir le juge, comme dans le système actuel. C'est cette solution qui a été, d'ailleurs, envisagée dans le cadre de la communautarisation du droit des installations classées dans l'étude conduite par MM. Kiss, Prieur et autres : « le délai de recours devrait être limité à un mois, mais des tiers lésés dans leurs intérêts par des pollutions ou nuisances qui n'existaient pas au moment où l'autorisation été délivrée, ou dont les effets se sont révélés seulement plus tard, devraient pouvoir porter plainte et demander une révision des prescriptions accompagnant l'autorisation sans limitation de durée »[1067].

Cependant, comment le juge communautaire pourrait se prononcer sur ce délai de recours contentieux de quatre ans, dès lors qu'aucune directive communautaire

---

[1066] Kiss (A. C.), Prieur (M.) et autres : Etude comparative des législations en vigueur dans les Etats membres dans le domaine de la lutte contre les pollutions provenant des installations soumises au régime des établissements classés ou à des régimes analogues, 1977, p.113 (Etude faite pour le compte de la commission des communautés européennes, service de l'environnement et de la protection des consommateurs).
[1067] Idem, p.144.

n'existe dans ce sens ? Autrement dit, quelle est la voie d'accès au juge communautaire ?

Nous pensons que la voie par laquelle les exploitants pourraient accéder au juge communautaire afin que celui-ci se prononce sur le délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés peut se faire à travers le droit de la concurrence dans la mesure où il y a moins de sécurité juridique en France que dans d'autres pays de l'espace communautaire où les délais de recours contentieux opposables aux tiers intéressés sont beaucoup plus courts. Ce long délai de recours contentieux peut donc provoquer les moindres investissements en France qui feront en sorte que les exploitants français soient dans une position concurrentielle beaucoup plus faible, parce que l'insécurité juridique qui pèse sur eux est beaucoup plus lourde que dans les autres pays de l'espace communautaire. Par le biais donc de la concurrence, les exploitants français pourraient arriver à saisir le juge communautaire pour qu'il se prononce sur le délai de recours contentieux de quatre ans opposable aux tiers intéressés qui peut fausser la concurrence du fait de l'insécurité juridique qu'il fait peser sur eux.

Cette analyse peut être confortée par les propos de M. Courtin : « je pense […] qu'il n'est peut-être pas inutile de s'interroger sur le possible maintien des règles actuelles d'organisation du contentieux des installations classées, la réflexion devant intégrer les perspectives liées à l'européanisation du droit de l'environnement et ne jamais perdre de vue que la protection de l'environnement a des incidences très importantes pour le développement et le maintien des activités économiques. Il n'échappera à personne […] que les exploitants […] sont sensibles à l'incertitude juridique génératrices pour eux de risques ; aussi, la prise en compte de ces préoccupations doit conduire à faire en sorte que les contraintes qui en résultent pèsent de façon identique sur eux qui se trouvent en situation comparable , de façon à ce que, dans toute la mesure du possible, les mesures de protection soient d'un effet neutre sur le jeu de la concurrence »[1068].

[1068] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classes, un contentieux à repenser?, op. cit., pp.62-63.

Les effets de la jurisprudence communautaire sur le délai de quatre ans étant examinés, il convient à présent d'analyser ceux de la jurisprudence européenne sur ce délai.

B) Les effets de la jurisprudence européenne sur le délai de quatre ans

Dans son arrêt "Miragall Escolano et autres c/ l'Espagne", la CEDH a pu considérer que « la réglementation relative aux formalités et aux délais à respecter pour former un recours vise à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique. Les intéressés doivent pouvoir s'attendre à ce que ces règles soient appliquées »[1069]. Et d'ajouter, dans un autre arrêt "Stubbings et autres c/ Royaume-Uni", que : « les délais ont plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé »[1070].

Une constance se dégage de ces arrêts: la définition des délais de recours contentieux vise en particulier la stabilité des rapports juridiques formés entre les parties.

Les effets de la jurisprudence européenne transposés au plein contentieux spécial des installations classées, le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés paraît-il comme incompatible avec le principe de sécurité juridique et, partant, avec le droit de l'exploitant à un procès équitable?

On serait tenté de répondre par la négative à cette interrogation. Cette tentation viendrait de ce que dans un arrêt "Geouffre de la Pradelle c/ France"[1071], l'Etat français

---

[1069] CEDH, 25 janvier 2000, Miragall Escolano et autres c/ Espagne, Rec.CEDH., § 33, p.2000-I.
[1070] CEDH, 22 octobre 1996, Stubbings et autres c/ Royaume-Uni, Rec.CEDH, § 51, p. 1996-IV.
[1071] CEDH, 16 décembre 1992, Geouffre de la Pradelle c/ France, req. n° 12964/87 § 34.

a été condamné pour entre autres motifs que le délai de recours contentieux qui était opposable au requérant n'était pas suffisant, car il ne lui avait pas permis de se défendre comme il fallait. Avoir donc un délai important peut être favorable à la défense des droits de l'homme. C'est donc nettement mieux, en revenant au plein contentieux spécial des installations classées, un délai de recours contentieux de quatre ans qu'un délai de deux ou six mois.

Toutefois, cette tentation de répondre par la négative à la question posée ne paraît pas à l'analyse de cet arrêt de la CEDH pertinente. Elle peut être écartée facilement. En effet, si le délai de recours contentieux opposable au requérant a été jugé insuffisant pour lui permettre de bien se défendre, l'explication venait d'une part de « l'extrême complexité du droit positif »[1072] français en ce qui concerne les modes de publicité des décisions relatives à la protection des sites pittoresques d'intérêt général et, d'autre part, de la computation du délai de recours contentieux contre ces décisions. De fait, les arrêtés ministériels prononçant l'inscription d'un site sur la liste sont selon les cas, soit notifiés par le préfet aux propriétaires du monument naturel ou du site[1073], soit publiés lorsque l'administration est dans l'impossibilité de connaître l'identité ou le nombre des propriétaires. En revanche, pour les décrets concernant le classement, ceux-ci sont selon les cas, soit publiés au journal officiel[1074], soit notifiés aux propriétaires lorsqu'ils comportent des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux[1075]. Les décrets de classement lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de prescriptions particulières sont attaquables dans un délai de recours contentieux de deux mois, à compter de leur publication au journal officiel. Par contre, lorsqu'ils sont accompagnés de prescriptions particulières, ils peuvent être attaqués devant le juge de l'excès de pouvoir dans un délai de recours contentieux de deux mois, à compter de leur notification. Croyant que le décret litigieux classant son site est un décret individuel, le requérant l'avait déféré au Conseil d'Etat après que le

---

[1072] CEDH, 16 décembre 1992, Geouffre de la Pradelle c/ France, préc., § 33.
[1073] Article 2 du décret du 13 juin 1969 portant application des articles 4 et 5-1 de la loi modifiée du 2 mai 1930 sur la protection des sites.
[1074] Article 6 du décret du 13 juin 1969 préc.
[1075] Article 7 du décret du 13 juin 1969 préc.

préfet le lui avait notifié deux mois et un jour après sa publication au journal officiel sous forme d'un simple extrait, alors qu'il s'agissait d'un décret à caractère général et impersonnel qu'il aurait dû attaquer dans un délai de recours contentieux de deux mois, à compter de sa publication au journal officiel. Le recours a été donc jugé irrecevable, car étant exercé hors délai. Ce droit positif constituait selon le requérant « un facteur de troubles pour les administrés »[1076], car comment « peut-on raisonnablement exiger d'un citoyen qu'il puisse imaginer que des exceptions soient posées à la solution normale, à savoir que le délai de recours a comme point de départ la publication dans le cas des décisions réglementaires et la notification dans celui des décisions individuelles?»[1077].

La condamnation de la France était donc fondée sur le fait que le requérant n'avait pas joui « d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif qui constituait une ingérence directe dans son droit de propriété. […] De surcroît, le préfet ne lui notifia le décret incriminé, reproduit au journal officiel […] sous la forme d'un extrait, que deux mois et un jour plus tard. […] Au total, le système ne présentait donc pas une cohérence et une clarté suffisantes. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour constate que le requérant n'a pas bénéficié d'un droit d'accès concret et effectif au Conseil d'Etat »[1078].

C'est au final beaucoup plus l'incohérence et l'absence de clarté dans le droit positif français qui avaient placé le requérant dans une incertitude quant à la nature individuelle ou réglementaire du décret litigieux qui étaient sanctionnées que la durée du délai de deux mois de recours contentieux qui est suffisant pour contester devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité d'un acte administratif notifié ou publié faisant grief. Si le délai de recours n'était pas jugé suffisant pour permettre au requérant de se défendre, c'est à cause justement de cette incohérence et de cette absence de clarté dans le droit positif français concernant les modes de publicité et le système de

[1076] CEDH, 16 décembre 1992, Geouffre de la Pradelle c/ France, préc., § 15.
[1077] CEDH, 16 décembre 1992, Geouffre de la Pradelle c/ France, préc., § 15.
[1078] Idem, §§ 34-35.

computation du délai de recours contentieux visant les décisions relatives à la protection des sites.

Le sens de la jurisprudence européenne reste le même : le délai de recours contentieux doit avoir pour but la stabilité des rapports juridiques. Un délai de recours contentieux qui créerait de l'insécurité juridique est donc contraire au principe de sécurité juridique et, partant, au procès équitable.

Le délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées n'est pas conforme au principe de sécurité juridique et, partant, au procès équitable.

Nous estimons donc que l'exploitant, qui voit remettre en cause au bout de quatre ans l'autorisation dont il a bénéficiée, est en droit de plaider en faveur de l'irrecevabilité du recours contentieux des tiers intéressés en faisant valoir le principe de sécurité juridique et la non-conventionalité de ce délai. En effet, l'admission d'un recours contentieux des tiers intéressés au bout de quatre ans l'empêchera de bénéficier d'un procès équitable dont participe la sécurité juridique.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Quelques enseignements peuvent être tirés.

L'analyse conduite a montré que l'application rétroactive par le juge du plein contentieux spécial des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne réglementation et le délai de quatre ans posent des problèmes au regard du droit à un procès équitable.

Il reste aux tiers intéressés et aux demandeurs ou exploitants, selon les cas, de soulever devant le juge du plein contentieux spécial la non conventionalité de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance, dès lors qu'ils sont bénéficiaires d'une décision de justice passée en force de chose jugée au nom du droit à un procès équitable.

Il en est de même pour l'exploitant qui se voit remettre en cause son arrêté d'autorisation d'exploiter au bout de quatre ans de soulever la non conventionalité de ce délai pour des raisons tenant au droit à un procès équitable qu'il doit bénéficier.

Par ailleurs, l'application rétroactive par le juge du plein contentieux spécial des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne réglementation ne pose pas seulement que des problèmes au regard du principe de sécurité juridique dans le cadre du droit à un procès équitable, il en est de même sous l'angle du droit à un tribunal, comme il en est aussi pour d'autres particularismes qu'il faut à présent analyser.

CHAPITRE II : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU DROIT A UN TRIBUNAL

Le justiciable occupe aujourd'hui une place privilégiée au sein de la jurisprudence européenne qui lui garantit un droit à un tribunal par application de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En effet, la CEDH a pu considérer dans son arrêt "Golder" qu'« aux yeux de la Cour, on ne comprendrait pas que l'article 6-1 décrive en détail les garanties de procédure accordées aux parties à une action civile en cours et qu'il ne protège pas d'abord ce qui seul permet d'en bénéficier en réalité: l'accès au juge »[1079] . Et d'ajouter : « équité, publicité et célérité du procès n'offrent point d'intérêt en l'absence de procès. […] Le droit d'accès constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 6-1. Il ne s'agit pas là d'une interprétation extensive de nature à imposer aux États contractants de nouvelles obligations: elle se fonde sur les termes mêmes de la première phrase de l'article 6-1, lue dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de ce traité normatif qu'est la Convention […], ainsi que de principes généraux de droit. La Cour arrive ainsi, […] à la conclusion que l'article 6-1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect »[1080].

Le droit à un tribunal ainsi garanti, tout justiciable, dont les droits à caractère civil ou pénal sont violés, est en droit « de se prévaloir d'un recours existant et disponible »[1081] devant les juridictions nationales.

[1079] CEDH, 21 février 1975, Golder c/ Royaume-Uni, § 35 et § 36, série A n°18, AFDI 1975, p.330, note R. Pelloux.
[1080] Idem.
[1081] CEDH, 12 février 2000, Garcia Manibardo c/ Espagne, Rec.CEDH 2000-II, § 45 ; Milano (L.) : Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.242.

La reconnaissance de ce droit à tout justiciable lésé dans ses droits et obligations de caractère civil ou pénal exerce aujourd'hui une influence indéniable sur l'organisation juridictionnelle des Etats signataires de la Convention.

Comme « l'article 6-1[…] est applicable à des décisions administratives […] portant atteinte à l'état de l'environnement […], à une décision de refus ou de retrait d'autorisation d'exercer une activité professionnelle »[1082], le plein contentieux spécial des installations classées ne peut pas s'échapper à l'influence de la jurisprudence européenne garantissant le droit pour tout justiciable à un tribunal.

De fait, certains de ses particularismes risquent d'être remis en cause au regard du droit à un tribunal. Ainsi, ce droit pourrait s'opposer à l'application rétroactive par le juge aux litiges anciens des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance (Section I). De la même manière, le droit à un tribunal pourrait s'opposer au régime de pré-occupation individuelle et à "l'incontestabilité juridictionnelle" des décisions du Conseil d'Etat prises en tant qu'administrateur, bien que juge (Section II).

SECTION I : L'APPLICATION RETROACTIVE PAR LE JUGE DES REGLES D'URBANISME MODIFIEES EN COURS D'INSTANCE

L'analyse de la jurisprudence de la CEDH relative au droit à un tribunal, transposée au plein contentieux spécial des installations classées, laisse apparaître tout d'abord que l'application rétroactive de la réglementation modifiée en cours d'instance pourrait être remise en cause dans certaines hypothèses, dès lors qu'elle est susceptible de rompre l'égalité des armes entre les parties à l'instance, ce qui est contraire à ce droit qui implique une égalité des armes entre les parties à l'instance (§1). Dans le même ordre d'idées, cette application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance peut priver les requérants d'un droit à un juge indépendant (§2).

[1082] Sudre (F.) : Droit européen et international des droits de l'homme, op. cit., p.304.

§.1. Une application rétroactive susceptible de rompre l'égalité des armes entre les parties à l'instance

Comme le relève à juste titre le professeur Prieur, il est assez fréquent « de voir les autorités locales modifier volontairement certaines règles juridiques après l'octroi d'une autorisation d'installation classée uniquement pour éviter les conséquences d'illégalités qui auraient été soulevées dans un recours»[1083], situation facilitée par le fait que le juge du plein contentieux spécial statue au regard du droit en vigueur au jour de sa décision juridictionnelle, ce qui laisse toute latitude à une évolution de la norme de référence.

Cette pratique est, a priori, contraire au principe d'égalité des armes garanti aux justiciables par la CEDH. De fait, dans son arrêt " Delcourt c/Belgique ", la Cour de Strasbourg a pu considérer que « le principe de l'égalité des armes, l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable, requiert que chaque partie se voit offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire »[1084]. En d'autres termes, un procès ne serait pas équitable s'il se déroulait dans des conditions de nature à placer une partie dans une situation désavantageuse[1085].

Le respect du principe d'égalité des armes a donc pour finalité de garantir entre les parties au procès un certain équilibre aussi bien lors de l'instruction que lors du jugement de l'affaire au fond. Ce qui implique que les normes de référence ne peuvent pas être modifiées en cours d'instance dans le seul but de placer l'une des parties à l'instance dans une position de net désavantage par rapport à l'autre.

La CEDH n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur l'application rétroactive de la réglementation modifiée en cours d'instance dans le cadre du plein contentieux spécial des installations classées.

[1083] Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1981, Dugenest, op. cit., p.311.
[1084] C.E.D.H., 18 février 1997, NIDERÖST-HUBERT c/ Suisse, Rec.CEDH, 1997, p.101.
[1085]CEDH, 17 janvier 1970, Delcourt c/Belgique, A n°11 §1 26.

Cependant, elle s'est déjà prononcée sur la question des validations législatives lorsqu'elles interviennent en cours d'instance pour orienter, au profit de l'Etat, partie à l'instance, l'issue du litige. La CEDH a pu considérer que le droit à un procès équitable au sens de l'article 6-1 s'oppose à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur l'issue juridictionnelle du litige au nom du principe d'égalité des armes[1086], sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général[1087].

On peut donc s'inspirer de la jurisprudence européenne relative aux validations législatives intervenues en cours d'instance pour voir comment l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne règlementation peut rompre l'égalité des armes entre les parties à l'instance et, partant, priver l'une des parties du droit à un tribunal du fait de la rupture d'égalité des armes.

Toutefois, il faut se garder de distinguer deux hypothèses selon que le préfet fait modifier par la commune les règles d'urbanisme en cours d'instance pour des raisons tenant à l'intérêt général qu'il y a à régulariser une installation classée (A) ou pour corriger l'illégalité de l'acte attaqué (B).

A) La modification justifiée par l'intérêt général à régulariser l'installation classée

Si le préfet impose à la commune, par le biais des procédures d'urbanisme de révision particulière, la modification des règles d'urbanisme pour une mise en compatibilité d'un projet d'intérêt général avec les dispositions du plan local d'urbanisme (article L.123-16 du code de l'urbanisme), il n'y a pas de rupture

---

[1086] CEDH, 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/ la Grèce, § 47, § 49 et § 50, RTDC, 1995, obs. F. Zenati; JCP 1995 .I., 3823, 40, obs. F. Sudre.
[1087] CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradal, Gonzales et autres c/ la France, RTDH 2000, n° 44, p.787.

d'égalité des armes entre les parties lorsqu'il est fait par le juge application rétroactive de ces nouvelles règles aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne règlementation.

En effet, les juridictions administratives ont eu à plusieurs reprises à se prononcer sur la question des modifications des règles d'urbanisme en cours d'instance. Elles ont considéré que la modification de ces règles en cours d'instance, lorsqu'elle vise, par exemple, la régularisation d'une installation classée, présentait un caractère d'intérêt général d'urbanisme, comme cela été le cas dans l'arrêt "Colombet"[1088].

En l'espèce, un arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter avait été pris en méconnaissance des documents d'urbanisme en vigueur, car le plan d'occupation des sols interdisait toute construction ou installation qui n'était pas nécessaire aux exploitations agricoles ou viticoles.

L'illégalité de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter étant évidente du fait de son incompatibilité avec le plan d'occupation des sols en vigueur, le conseil municipal se prononça en faveur d'une légère modification du zonage destinée à éviter la fermeture de l'installation.

Au vu de cet avis, le préfet, faisant usage de l'article R. 123-10 du code de l'urbanisme qui consacre la possibilité de modifier le plan d'occupation des sols rendu public à l'occasion de son approbation, approuva le plan d'occupation des sols en y apportant la modification suggérée, c'est-à-dire la création de la zone industrielle correspondant à la parcelle supportant la station classée.

Constatant l'illégalité de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter, une voisine de l'installation mise en cause devait déférer cet arrêté devant le tribunal administratif qui devait considérer « qu'il résulte clairement, tant du procès-verbal […] du groupe de travail du plan d'occupation des sols que des explications fournies au tribunal par la commune […] et M. C., que cette modification partielle n'a pas été dictée par des considérations d'urbanisme mais par le seul souci de régulariser l'autorisation d'exploiter une station de criblage […] accordée à M. C., au regard des

---

[1088] C.E., 7 février 1986, Colombet, Rec.CE, p.29 ; RDP 1986, p.1171, concl. Dandelot.

dispositions du plan d'occupation des sols rendu public, la commune ayant d'ailleurs manifesté son souci de conserver sur son territoire l'installation en cause en raison des ressources fiscales que sa présence lui procurait ; qu'ainsi la création d'une zone UE […] est entachée d'illégalité ; que, par voie de conséquence, l'autorisation attaquée accordée à M. C. est elle-même illégale et doit donc être annulée »[1089].

Appelé à trancher ce litige en appel, le Conseil d'Etat a pu estimer « qu'il résulte de l'instruction que M. C. avait été légalement autorisé le 7 février 1978 à exploiter, sur la parcelle dont s'agit, une carrière dont la station de criblage et lavage constitue un complément nécessaire, qui, en l'espèce, ne pouvait être installée qu'à proximité immédiate de ladite carrière ; qu'en modifiant, comme il l'a fait le plan d'occupation des sols, le préfet a été inspiré par le souci de permettre, dans l'intérêt général, une exploitation rationnelle de la carrière et a ainsi donné pour base à son arrêté du 14 août 1979 un motif d'urbanisme; que M. C. est, dès lors, fondé à soutenir que c'est à tort que, pour faire droit à l'exception d'illégalité dont il était saisi et annuler l'arrêté d'autorisation du 31 mai 1978, le tribunal administratif […] s'est fondé sur le motif que l'arrêté du 14 août 1979 était entaché de détournement de pouvoir […] »[1090].

Compte tenu de ces éléments, on pourrait se demander si la régularisation d'une installation classée par le jeu de la modification des règles d'urbanisme en cours d'instance présente vraiment le caractère d'un intérêt général d'urbanisme.

En effet, selon le Conseil d'Etat « les mesures avancées pour justifier la mise en œuvre de procédures de transformation des POS sont loin de toujours correspondre à l'intérêt général. Souvent, les changements apportés aux documents d'urbanisme ne procèdent pas d'une vision d'ensemble. Il s'agit tout au plus de mettre la règle en conformité avec un projet ponctuel sans mesurer ni son incidence véritable ni son opportunité au regard des grandes ambitions de l'urbanisme. Cette politique du "coup par coup" est gravement dommageable pour la cohérence des POS. […] Un tel

---

[1089] T.A. Dijon, 16 juin 1981, Dame Bonnel, D. 1982, p.81, note J.-P. Gilli.
[1090] C.E., 7 février 1986, Colombet, préc.

déséquilibre ne peut que renforcer la défiance à l'égard de la règle de droit trop peu soucieuse de l'intérêt général et beaucoup trop attentive à la prise en compte des intérêts catégoriels »[1091]. Et de poursuivre que « la perspective dans laquelle les communes font usage de ces procédures est souvent dévoyée. Elles adaptent la réglementation aux demandes d'autorisations individuelles dont elles sont saisies alors, qu'à l'évidence, il devrait en être autrement. C'est, en effet, aux demandeurs d'autorisations individuelles de faire en sorte que leurs projets soient conformes à la réglementation »[1092]. Et de conclure que l'on « assiste à une inversion des rapports entre la réglementation et les autorisations individuelles. Ces dernières ne se soumettent plus à la règle de droit, c'est elle qui évolue au gré des projets particuliers »[1093].

Selon le commissaire du gouvernement Dandelot dans ses conclusions sur cette affaire, bien que la modification des règles d'urbanisme soit motivée par l'intérêt économique général qu'il y avait à éviter la fermeture de l'installation classée, « un tel motif ne peut être considéré comme étranger à l'urbanisme du fait même que les installations classées doivent respecter le zonage des plans d'occupation des sols »[1094].

Par ailleurs, ajoutait-il, « le fait qu'un règlement (ou sa modification) ait pour objet de permettre une opération unique au bénéfice d'une personne privée n'implique pas nécessairement que seules les considérations tenant à l'intérêt de cette personne privée soit prise en compte dans la décision de prendre le règlement »[1095].

Toutefois, on le comprend mieux au vu de l'éclairage apporté par la doctrine.

En effet, comme le relève le professeur Billet, l'intérêt général d'urbanisme a « été entendu de façon assez accommodante et étendu aux intérêts économiques »[1096]

[1091] L'urbanisme, pour un droit plus efficace, Paris, EDCE, 1992, p.86.
[1092] Idem, p.83.
[1093] Idem, p.87.
[1094] Concl. sur C.E., 7 février 1986, Colombet, préc., p.1166.
[1095] Idem.
[1096] Billet (Ph.) : Le droit de l'urbanisme, mode d'intervention économique des collectivités locales, in Les mots du droit et les incertitudes de la modernité, Mélanges en l'honneur de Jean-Philippe Colson, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p.511.

sous l'impulsion de l'arrêt "Ville de Sochaux"[1097] pour qui le fait d'avoir autorisé une route déclarée d'utilité publique dans le seul but de desservir l'usine Peugeot est d'intérêt général compte tenu du rayonnement économique régional de l'installation. « L'intérêt d'urbanisme étendu au développement économique de la commune (C.E., 27 juin 1997, Lefebure et al. : RD imm. 1997, p.577) absorbe ainsi l'illégalité potentielle de la décision, même si la modification du zonage du POS est motivée par la volonté de régulariser un atelier (C.E., 27 mars 1985, Cne Saint-Michel-de-Maurienne, préc. [req. n°41-423) ou une installation classée fonctionnant en vertu d'une autorisation irrégulière (C.E., sect., 7 février 1986, Colombet : Rec. CE, p.29 ; Dr. adm. 1986, comm. n° 192 ; CJEG 1986, p.448, note Delpirou ; RD pub. 1986, p.1161, concl. Dandelot) »[1098].

M. Barale ajoute qu'« un élément […] permet […] de légitimer la prise en compte des intérêts économiques et sociaux dans le contentieux des ICPE, c'est l'intégration de ces intérêts à l'intérêt général. Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport 1999, l'intérêt général est une notion évolutive qui est au cœur de la construction du droit public. Ce caractère évolutif lui a permis depuis longtemps d'intégrer les intérêts économiques et sociaux défendus par des personnes privées »[1099].

Par ailleurs, il faut relever que l'appréciation de l'intérêt général d'urbanisme s'apprécie « en fonction des circonstances de chaque espèce si les préoccupations d'urbanisme et d'environnement ont été ou non prises en compte par l'administration, et faisaient ou non obstacle à une adaptation du plan d'occupation des sols, au regard de l'ensemble des intérêts en jeu »[1100].

[1097] C.E., 20 juillet 1971, Ville de Sochaux, AJDA 1972, p.227, note Homont, DA 1971, comm. n°267.
[1098] Billet (Ph.) : Le droit de l'urbanisme, mode d'intervention économique des collectivités locales, op. cit., p.512.
[1099] Baralle (J.-P.) : La conciliation des intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976, in Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, Etudes réunies par Davide Deharbe, Artois presses université, Cahiers d'Artois n°20, 2001, p.75.
[1100] Concl. Dandelot sur C.E., 7 février 1986, Colombet, préc., p.1168.

Cependant, il en va différemment lorsque dans l'hypothèse où il n'y pas d'intérêt général et que le préfet ne vise qu'à corriger l'illégalité de l'acte attaqué en demandant à la commune la modification des règles de procédure en cours d'instance.

B) La modification destinée à corriger l'illégalité de l'acte attaqué

Dans cette hypothèse, il y a incontestablement rupture d'égalité des armes entre les parties à l'instance. La raison vient de ce que le préfet qui forge sa propre arme qu'il va utiliser en orientant l'issue imminente du litige en sa faveur, puisque le juge du plein contentieux spécial appliquera au litige les règles d'urbanisme ainsi modifiées en cours d'instance. Comme en matière de validations législatives, le préfet en prenant l'initiative de faire modifier par la commune les règles d'urbanisme applicables au litige en cours d'instance bouscule, en suivant le commissaire du gouvernement Arrighi de Casanova, « […] quelque peu la nécessaire égalité des armes dans le procès. […] L'administration a la possibilité, […] de modifier l'issue du litige, le juge auquel ce litige est soumis ne peut qu'en prendre acte»[1101].

Cela est d'autant plus vrai que l'autre partie à l'instance se trouve dans une position de net désavantage par rapport au préfet.

Par ailleurs, au-delà même de cette rupture d'équilibre entre les parties, les tiers intéressés et les demandeurs ou exploitants peuvent fonder leur argumentation juridique sur le refus du droit à tribunal que cette rupture d'égalité des armes implique selon que la modification, à l'initiative du préfet, par la commune des règles d'urbanisme en cours d'instance visait à régulariser l'autorisation illégale d'exploiter ou son refus.

En effet, l'application rétroactive par le juge de ces nouvelles normes de référence paralyse le droit des tiers intéressés et des demandeurs ou exploitants à un tribunal : ces derniers ne peuvent plus poursuivre la procédure contentieuse engagée

---

[1101] Concl. sur C.E., 27 octobre 1995, Mattio, préc., p.61.

par eux, dès lors que les règles d'urbanisme sur lesquelles ils ont fondé leur argumentation juridique ne trouvent plus à s'appliquer, du fait de la modification initiée par l'une des parties à l'instance. Autrement dit, cette application rétroactive par le juge de la réglementation modifiée en cours d'instance porte atteinte à la substance même du droit des requérants à un tribunal, car elle a pour conséquence indéniable de supprimer rétroactivement leur action contentieuse fondée sur l'ancienne réglementation. Ce qui rend ingagnable l'instance engagée, alors que si la légalité de l'arrêté illégal d'autorisation ou de refus d'autorisation d'exploiter était appréciée au regard de la réglementation en vertu de laquelle il était pris, ils auraient pu avoir la chance de gagner l'instance.

Cette analyse peut se recommander des écrits de la doctrine en matière de validations législatives, comme la modification des règles d'urbanisme en cours d'instance soulève la même problématique.

Ainsi, en matière de validations législatives en cours d'instance, Mme Milano relève que « le procédé des validations législatives est susceptible de porter atteinte à différents droits garantis par l'article 6 §1. L'intervention d'une loi de validation en cours de procédure constitue, en effet, […] un obstacle juridique à l'accès à un tribunal »[1102].

Dans le même sens, on peut lire sous la plume de Mme Mella que « le procédé [des validations législatives en cours d'instance] bloque de fait l'accès au juge de l'une des parties au litige […] : l'Etat n'est désormais plus inquiété par l'issue du procès »[1103], dès lors que la solution a été dictée par lui à travers la validation législative.

Telle est, d'ailleurs, le sens de la jurisprudence européenne, comme le relève M. Van Drooghenbroeck, « l'arrêt National & Provincial Building Society et al. C. Le Royaume-Uni eut le mérite de réinscrire tout à fait explicitement la jurisprudence

---

[1102] Milano (L.): Le droit à un tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.415.
[1103] Mella (E.) : Les validations législatives au regard du droit à un procès équitable, RTDH 2000, p.801.

relative aux ingérences législatives dans le cadre de la problématique des limitations au droit d'accès à un tribunal »[1104].

Dans cette hypothèse, les tiers intéressés et les demandeurs ou exploitants, selon les cas, pour se défendre, pourront soulever la non-conventionalité de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance qui leur prive du droit à un tribunal, car la modification des règles de référence était destinée à entériner les prétentions du préfet, auteur de la décision critiquée, donc à orienter en sa faveur l'issue imminente de l'instance.

Dans cette hypothèse, on pourrait envisager deux solutions pour rétablir l'équilibre entre les parties.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'équilibre des rapports entre le préfet et les demandeurs ou exploitants, il serait possible ici de plaider en faveur de la transposition du système organisé par l'article L.600-2 du code de l'urbanisme relatif au contentieux du permis de construire[1105] en cas de refus illégal du préfet d'autoriser l'ouverture d'une installation classée. En effet, aux termes de cet article « lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire ».

Cette solution qui obligerait le préfet de réinstruire la demande au regard des règles d'urbanisme sous l'empire desquelles la décision de refus a été prise nous paraît juste pour éviter un nouveau refus fondé sur de nouvelles règles, puisque la rupture

---

[1104] Van Drooghenbroeck (S.) : La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.452.

[1105] Il faut noter que dans le contentieux du permis de construire le juge ne statue pas avec les mêmes pouvoirs que le juge du plein contentieux spécial, le contentieux du permis de construire relève du contentieux de l'excès de pouvoir.

d'égalité des armes vient de la prise en compte par le juge des règles intervenues en cours d'instance.

En effet, plusieurs raisons militent en faveur de cette solution.

Tout d'abord, il peut arriver qu'un exploitant se voie illégalement refuser l'autorisation d'exploiter une installation classée, alors que sa demande est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur. Et compte tenu de l'instabilité de ces règles, il n'obtiendra pas cette autorisation si ces règles venaient à être modifiées en cours d'instance, car aussi bien le préfet, en cas d'annulation de son refus, que le juge du plein contentieux spécial, sont tenus de prendre en considération les normes de référence modifiées entre temps. Cela rend le projet litigieux non conforme à ces nouvelles règles. C'est, d'ailleurs, cette situation inconfortable pour le pétitionnaire qui a conduit le Conseil d'Etat à proposer au législateur l'introduction de l'article L. 600-2 dans le code de l'urbanisme. De fait, la Haute juridiction administrative relevait dans son rapport "L'urbanisme, pour un droit plus efficace", qu'« il arrive qu'un demandeur se voie illégalement refuser son permis de construire, pour une demande conforme aux règles d'urbanisme. Malgré l'annulation du refus par le tribunal administratif, il n'obtiendra pas nécessairement lors d'une demande confirmative le permis illégalement refusé, si les réglementations d'urbanisme ont changé entre temps, et que le même projet ne leur soit plus conforme. C'est en effet, conformément aux principes généraux, la réglementation en vigueur à la date de la décision prise à la suite de la nouvelle demande qui trouve application. Compte tenu des délais de la procédure contentieuse et de l'instabilité des règles locales d'urbanisme, cette hypothèse n'est pas rare »[1106].

Cette question a été donc résolue par l'article L.600-2 du code de l'urbanisme.

Ensuite, cette solution aurait pour mérite de mettre fin non seulement à la rupture d'égalité des armes entre le préfet et les demandeurs ou exploitants, mais aussi celle de mettre fin à un système qui permet de refuser sciemment une autorisation d'exploiter une installation classée qui aurait dû normalement être accordée, sachant

---

[1106] L'urbanisme, pour un droit plus efficace, préc., p.102.

que lorsque l'annulation de la décision litigieuse aura été prononcée par le juge, un nouveau plan d'occupation des sols permettra de la refuser légalement, comme cela a été le cas autrefois dans le contentieux du permis de construire avant l'intervention de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme[1107].

C'est, d'ailleurs, pour cette raison que M. Courtin envisage, pour les rapports entre le préfet et l'exploitant, « la reconnaissance pour l'exploitant […] d'un droit à ne pas voir opposer en cours d'instance de procédure contentieuse des dispositions d'un règlement d'urbanisme entré en vigueur postérieurement à la publication de la décision et ayant pour effet de restreindre les possibilités d'installations que permettrait la règlementation antérieure »[1108].

Par ailleurs, s'agissant de l'équilibre des rapports entre le préfet et les tiers intéressés, on pourrait envisager la solution consistant à interdire la modification des règles d'urbanisme une fois l'instance engagée.

Toutefois, cette solution risquerait de pénaliser la commune qui de ce fait se trouverait dépourvue de tout droit de faire évoluer son document d'urbanisme.

Dès lors, le régime de l'appréciation du mérite du recours contentieux au regard de l'état du droit en vigueur au jour de l'acte attaqué permettrait de résoudre cette difficulté.

Ce qui serait conforme, au demeurant, à la nature même intrinsèque de ce contentieux qui est de l'excès de pouvoir.

Si l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance peut priver les tiers intéressés et les demandeurs ou exploitants du droit à un tribunal, il faut relever qu'elle peut leur priver aussi le droit à un tribunal indépendant.

[1107] Idem.
[1108] Courtin (M.) : La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité, op. cit.p.43.

§.2. Une application privant les requérants du droit à un tribunal indépendant

Dans sa décision " Van Hurk", la CEDH a pu considérer que « le pouvoir de rendre une décision obligatoire ne pouvant être modifiée par une autorité non judiciaire au détriment d'une partie est inhérent à la notion même de "tribunal", ainsi que le confirment les termes "qui décidera". Il peut aussi passer pour un élément de l'"indépendance" requise par l'article 6-1 »[1109].

L'administrateur et le législateur qui sont au sens de cette jurisprudence européenne des autorités non judiciaires ne peuvent donc pas rendre en lieu et place du juge une décision obligatoire au nom du tribunal indépendant que les justiciables sont en droit de bénéficier.

Cette jurisprudence transposée au plein contentieux spécial des installations classées, on peut s'interroger sur la conventionalité de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges antérieurs à la modification. En effet, lorsqu'on analyse la jurisprudence relative au plein contentieux spécial des installations classées, cette indépendance du juge est parfois remise en cause, bien que le Conseil constitutionnel ait pu juger dans sa décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980[1110] « qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence».

[1109] CEDH, 19 avril 1994, Van Hurk c/ Pays-Bas, A. 288.
[1110] C.C, Décision 80-119 DC du 22 juillet 1980, Validation d'actes administratifs, RJC 1959-1993, p.83.

En effet, dans son premier arrêt "Association rurale de protection de l'environnement de Genech"[1111], la cour administrative d'appel de Douai avait pu considérer que « compte tenu de ses caractéristiques industrielles, de la nature de ses équipements et du type de procédés qu'elle met en œuvre, ladite installation n'est pas compatible avec les dispositions réglementaires actuellement applicables à la zone d'implantation; que, dès lors, le préfet ne pouvait, en application des dispositions précitées […], délivrer légalement l'autorisation ». Et d'ajouter que « compte tenu des motifs de la présente décision, l'exécution de celle-ci implique nécessairement que soient suspendues celles des activités de la société […] qui faisaient l'objet de l'autorisation délivrée par l'arrêté préfectoral […] annulé ; par suite, il y a lieu pour la cour de prescrire au préfet […] de mettre en œuvre dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, les pouvoirs qu'il tient du code de l'environnement, notamment de son article L.514-2 en cas de refus d'autorisation d'une installation classée ». Soit l'appréciation par le juge de la légalité de l'arrêté préfectoral illégal d'autorisation d'exploiter au regard des règles d'urbanisme en vigueur au jour de l'acte litigieux et qui étaient toujours applicables au jour de la décision juridictionnelle.

Cependant, saisie à nouveau par la même association requérante en sa qualité de juge de l'exécution, la même cour administrative d'appel devait estimer dans son second arrêt, après la révision du plan d'occupation des sols intervenue entre temps, que « l'incompatibilité relevée par la cour entre l'activité de la société […] et les règles d'urbanisme ayant constitué le seul motif de sa décision du 1er février 2001, l'association […] n'est fondée à demander la suspension de l'exploitation de ladite société »[1112]. Soit l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées entre temps à un litige déjà jugé au fond, alors que « les règles du jeu ne peuvent plus, […] être modifiées lorsque le litige a été tranché par le juge du fond »[1113], dès lors que la décision juridictionnelle a acquis le caractère de décision de

---

[1111] C.A.A. Douai, 1er février 2001, Association rurale de protection de l'environnement de Genech, préc.
[1112] C.A.A. Douai, 12 juillet 2001, Association rurale de protection de l'environnement de Genech, préc.
[1113] Concl. sur C.E., 27 octobre 1995, Mattio, préc., p.62.

justice passée en force de chose jugée, comme dans la première décision du juge d'appel.

Il y a à travers ce second arrêt de la cour une remise en cause indéniable de l'indépendance du juge administratif, et partant une remise en cause du droit de l'association requérante à un tribunal indépendant du fait de cette ingérence directe de l'administration dans le règlement du litige. En effet, le premier arrêt de la cour qui avait annulé la décision préfectorale critiquée avait déjà acquis, dès son prononcé, le caractère de décision de justice passée en force de chose jugée que ni le juge lui-même ni l'administrateur ni le législateur ne peuvent remettre en cause : « lorsqu'une juridiction a statué en dernier ressort, et notamment lorsque le juge d'appel s'est prononcé, le litige est normalement terminé devant les juges du fond »[1114]. La sécurité juridique et le respect du principe de séparation des pouvoirs s'opposent à ce que l'administrateur ou législateur remettent en cause une décision de justice passée en force de chose jugée.

Cette application rétroactive des règles d'urbanisme modifiées après la première décision juridictionnelle donne le sentiment que le juge à décliner sa "compétence" au profit de la décision de l'administrateur, alors que « le principe d'indépendance fonctionnelle de la justice implique que le juge ne soit jamais contraint d'abdiquer sa compétence au profit d'une décision de l'exécutif, car ceci aboutit à une mutilation de la fonction juridictionnelle »[1115]. Dans cette seconde décision juridictionnelle du juge d'appel, il est incontestable que c'est l'administration qui a réglé au fond le litige qui lui était défavorable dans la première décision du juge d'appel. L'administration a, en effet, jugé l'affaire par le biais de la modification des règles applicables à l'instance qu'elle avait déjà perdu, alors qu'au sens de la jurisprudence européenne « le pouvoir d'apporter une solution juridictionnelle définitive au litige, par une décision obligatoire, ne doit appartenir qu'au tribunal, c'est-à-dire un organe répondant à une série de traits fondamentaux, au premier rang

---

[1114] Idem, p.60.
[1115] Milano (L.): Le droit à un tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.407.

desquels figure l'indépendance »[1116], car « toute immixtion du pouvoir exécutif dans la compétence de décider revient à nier la fonction juridictionnelle […]. C'est une atteinte à la mission du juge […]»[1117]. C'est ainsi que, d'ailleurs, commentant cette seconde décision du juge d'appel, M. Deharbe a pu écrire : « une application à la fois inversée et rigide de la jurisprudence selon laquelle le juge des installations classées se prononce en fonction du droit applicable au jour du jugement conduit à des décisions juridictionnelles étonnantes »[1118].

L'application rétroactive par le juge du plein contentieux spécial des installations classées des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance ne nous paraît pas conforme à la jurisprudence européenne, dès lors qu'elle peut défaire ce que le juge a fait ou ce qu'il va faire. Cette application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance à un litige déjà réglé au fond porte non seulement atteinte au droit à un tribunal indépendant, mais aussi à l'indépendance fonctionnelle du juge et, partant, au principe même de séparation des pouvoirs. On ne peut que paraphraser le président Labetoulle en relevant qu'une modification des règles d'urbanisme en cours d'instance « défasse ce que le juge a fait, c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui est atteint et c'est la fonction du juge qui est ébranlée »[1119].

L'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance n'est pas le seul élément devant conduire à la remise en cause possible du plein contentieux spécial au regard du droit à un tribunal, le régime de pré-occupation individuelle et "l'incontestabilité juridictionnelle" des décisions prises par le Conseil d'Etat en tant qu'administrateur font partie des particularismes devant également conduire à la remise en cause possible de ce contentieux au regard de ce droit.

[1116] Idem, p.405.
[1117] Idem.
[1118] Deharbe (D.) : Chron. des cours et tribunaux, Envir. 01/2002, p.13.
[1119] Concl. sur C.E., 26 octobre 1984, Mammar, D. 1985, p.223.

SECTION II : LE REGIME DE PRE-OCCUPATION INDIVIDUELLE ET L'INCONTESTABILITE DES DECISIONS DU JUGE- ADMINISTRATEUR

Sur le fondement du droit à un tribunal: le régime de pré-occupation individuelle (§1) et l'incontestabilité juridictionnelle des décisions du juge-administrateur (§2) pourraient être remis en cause.

§.1. Le régime de pré-occupation individuelle

Il faut tout d'abord relever que la CEDH n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le régime français de pré-occuption individuelle, pas plus, du moins à notre connaissance, qu'elle n'a eu l'occasion de se prononcer sur un tel régime dans un contentieux autre que celui des installations classées.

Cependant, comme on le sait, elle a jugé que l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit à tout justiciable le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ou pénal.

Au regard de ce droit ainsi garanti à chacun, peut-on conclure à la conventionalité du régime de pré-occupation individuelle en matière d'installations classées?

Ce n'est pas certain. De fait, ce régime est loin d'être en accord avec le droit à un tribunal, dans la mesure où les tiers qu'il vise ne sont pas recevables à attaquer devant le juge du plein contentieux spécial les décisions protégées par ce régime. L'inconventionalité d'un tel régime ne nous paraît pas faire l'objet d'un doute.

Toutefois, on pourrait nous faire objecter que le droit à un tribunal n'est pas absolu. Il peut, en effet, connaître certaines limitations, comme l'a pu juger la Cour de Strasbourg : « le droit d'accès aux tribunaux n'est toutefois pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une

réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation »[1120].

Des limitations peuvent donc être apportées à ce droit, pourvu qu'elles « tendent à un but légitime»[1121].

Dès lors, en suivant la jurisprudence de la CEDH, la conventionalité de ce régime peut être défendable, compte tenu du but qu'il poursuit : celui de sécurité juridique des actes qu'il vise, car le sort d'une installation classée régulièrement autorisée ne doit pas être « remis en cause à chaque opération immobilière ou locative survenue dans le voisinage. Cette disposition d'une importance pratique permet à une installation classée de continuer à fonctionner dans un quartier résidentiel depuis sa construction, sans craindre les recours des tiers au titre de l'article 14 »[1122]. Autrement dit, il ne serait pas logique que les décisions administratives dont l'exploitant a pu bénéficier de façon légale de la part du préfet soient remises en cause dans le délai de quatre ans à chaque arrivée d'un tiers dans le voisinage de l'installation. Le but de sécurité juridique poursuivi par le législateur en instituant ce régime peut donc justifier sa conventionalité.

Mais il reste tout de même une interrogation : la sécurité juridique peut-elle constituer, aux yeux de la Cour de Strasbourg, un but légitime pouvant justifier la conventionalité de ce régime?

A suivre la doctrine et la jurisprudence européenne, une réponse affirmative peut être donnée à cette question. En effet, la doctrine relève que « le contrôle du but poursuivi soulève peu de difficultés car, le plus souvent, la Cour se range aux arguments avancés par le gouvernement et légitime ce but par l'application du principe de bonne administration de la justice »[1123].

[1120] CEDH, 21 novembre 2001, Fogarty c/ Royaume-Uni, § 33, Rec. 2001 – XI, D. 2003, p.1246, obs. J.F. Flauss, JCP éd. G. 2002. I. 105, Chron. F. Sudre.
[1121] Même arrêt.
[1122] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.319.
[1123] Milano (L.): Le droit à un tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.215.

On le remarque, d'ailleurs, avec l'arrêt "Stubbings et autres c/Royaume-Uni[1124]". En l'espèce, les requérantes reprochaient au gouvernement du Royaume-Uni d'avoir porté atteinte à la substance même de leur droit d'accès à un tribunal en fixant le délai de prescription à six ans des sévices sexuels dont elles étaient victimes à partir de la majorité, délai qui les auraient empêchées avant son expiration de percevoir que ces sévices étaient la cause des problèmes psychologiques rencontrés. Chacune des requérantes aurait donc été forclose à demander réparation pour le préjudice dû à ces actes avant même d'avoir pris conscience qu'elle avait un motif d'ester en justice. De plus, ce délai de six ans appliqué à leur cas ne poursuivait pas un but légitime pouvant justifier la limitation ainsi portée à leur droit à un tribunal.

Le gouvernement du Royaume-Uni devait répliquer en relevant qu'aucune atteinte n'était portée à la substance même du droit d'accès des requérantes à un tribunal, car chacune d'elles disposait de six années à partir de son dix-huitième anniversaire pour entamer une procédure. Le délai de prescription de six ans poursuivait un but légitime, à savoir imposer un terme aux actions et garantir la sécurité juridique et, partant, à empêcher de saisir les tribunaux de plaintes tardives.

Reprenant l'argument du gouvernement du Royaume-Uni, la CEDH devait juger qu'« il faut noter que des délais de prescription dans les affaires d'atteinte à l'intégrité de la personne sont un trait commun aux systèmes juridiques des Etats contractants. Ces délais ont plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer […] ». Et de conclure, au nom de la sécurité juridique, que « le droit d'accès des intéressées à un tribunal ne fut donc pas atteint dans sa substance même ».

La sécurité juridique peut donc apparaît à la lumière de la jurisprudence européenne comme un but d'intérêt général[1125] pouvant justifier une limitation au droit à un tribunal.

[1124] CEDH, 22 octobre 1996, Stubbings et autres c/Royaume-Uni, Rec.CEDH., 1996-IV, § 51.
[1125] Milano (L.): Le droit à un tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.415.

Doit-on alors en conclure à la conventionalité de ce régime compte tenu du but de sécurité juridique qu'il poursuit ?

Répondre par l'affirmative à cette question, serait perdre de vue un élément fondamental dans la jurisprudence européenne. De fait, comme le relève Mme Milano, « même si la Cour estime que les buts poursuivis par les limitations au droit d'accès sont légitimes, car ils remplissent les exigences de bonne administration de la justice, cela ne revient pas à conférer un brevet de "conventionalité" à ces restrictions»[1126].

Autrement dit, selon la jurisprudence de la CEDH, s'il revient à l'Etat de réglementer le droit d'accès au tribunal, « il va de soi qu'une telle réglementation ne doit jamais entraîner d'atteinte à la substance de ce droit »[1127] ou bien, pour reprendre l'esprit de la jurisprudence européenne, les limitations mises en œuvre par l'Etat ne doivent pas restreindre « l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même ». Ce qui signifie que « la réglementation en matière d'accès à un tribunal ne doit pas priver définitivement les justiciables de la possibilité de faire valoir leurs droits en justice (Cour EDH, 16/12/1997, Eglise catholique de la Canée [c/ Grèce, Rec., 1997-VIII], §.41 ; CEDH, 9/12/1994, Les saints monastères [c/ Grèce, A. 301-A], §.83 [...]) »[1128] ou « empêcher le justiciable de se prévaloir d'une voie de recours disponible »[1129], car « il y a atteinte à la substance du droit à un tribunal lorsqu'il y a […] absence totale – fut-elle temporaire de ce droit et non simplement une restriction ou modalisation de son exercice (En ce sens, voy. l'opinion dissidente jointe par les juges Spielmann et Russo à Cour eur. D. H., arrêt Philis c. La Grèce du 27 août 1991, op. cit., §65) »[1130].

De fait, avant de vérifier si le but poursuivi par la limitation est légitime, la Cour vérifie tout d'abord si la limitation mise en œuvre ne restreint pas l'accès offert

---

[1126] Idem, p. 222.
[1127] CEDH, 21 février 1975, Golder c/ Royaume-Uni, §.38, préc.
[1128] Milano (L.): Le droit à un tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme, op. cit., p.228.
[1129] CEDH, 28 octobre 1998, Perez de Rada Cavanilles c/ Espagne, Rec.CEDH, 1998-VIII, § 45.
[1130] Van Drooghenbroeck (S.) : La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, op.cit., p.448.

au justiciable d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même.

A la lumière de la jurisprudence européenne, l'Etat doit donc se borner à fixer les conditions de recevabilité du recours, par exemple, fixer les délais de recours contentieux, mais il ne peut en aucun cas priver totalement le justiciable de ce droit, car ce serait porter atteinte à la substance même de ce droit fondamental garanti dans toute société démocratique. Le régime de pré-occupation individuelle fait exactement le contraire de ce que le juge européen a décidé. Ce régime porte indéniablement atteinte à la substance même du droit à un tribunal des tiers qu'il vise, dans la mesure où ils sont privés du droit d'agir contre les décisions du préfet protégées par ce régime.

Rien en tout cas ne permet, au final, de justifier sa conformité au regard du droit à un tribunal du fait de l'atteinte qu'il porte à la substance même de ce droit.

Cependant, ce régime n'est pas le seul particularisme qui puisse être remis en cause par le droit à un tribunal, il pourrait en être de même pour "l'incontestabilité juridictionnelle" des décisions prises par le juge-administrateur.

§.2. "L'incontestabilité juridictionnelle" des décisions prises par le juge-administrateur

Dans le cadre de son pouvoir d'administrateur, le juge du plein contentieux spécial peut être, comme on le sait, amené à délivrer une autorisation d'exploiter une installation classée, fixer ou modifier les prescriptions techniques d'exploitation imposées par le préfet à l'exploitant.

Nous avons vu, par ailleurs, les difficultés posées par la détermination de la nature juridique des décisions que le juge du plein contentieux spécial peut prendre, non pas en tant que juge, mais en tant qu'administrateur se substituant au préfet.

A ces difficultés, s'ajoutent, celles que semble poser "l'incontestabilité juridictionnelle" des décisions du juge prises en tant qu'administrateur au regard du droit à un tribunal garanti par la CEDH.

De fait, lorsque le tribunal administratif délivre, en lieu et place du préfet, l'autorisation refusée par ce dernier ou impose à l'exploitant des prescriptions techniques complètement différentes de celles fixées par le préfet, aucune difficulté particulière ne se pose au regard du droit à un tribunal, dès lors que les tiers intéressés ou les exploitants peuvent les contester devant le juge d'appel. La solution est la même pour la cour administrative d'appel, à partir du moment où les tiers intéressés ou les exploitants ont la possibilité de se pouvoir en cassation devant le Conseil d'Etat en vue de l'annulation de ces décisions. Tel n'est pas le cas, cependant, dans l'hypothèse où ces décisions sont prises par le Conseil d'Etat : aucun recours contentieux n'est possible.

Il se pose donc, à la réflexion, un problème au regard du droit à un tribunal. Pour une autorisation d'exploiter, par exemple, lorsqu'elle est délivrée aussi bien par le préfet que par le juge auquel il se substitue, on a deux cas de figure : édictée par le préfet, on peut contester sa légalité devant le juge du plein contentieux spécial, mais lorsqu'elle est délivrée par le Conseil d'Etat, bien que dans un cadre juridictionnel, elle devient incontestable juridictionnellement, alors que dans les deux hypothèses l'autorisation peut faire grief aux tiers intéressés. Il en va de même pour les exploitants selon que les prescriptions techniques d'exploitation ont été imposées par le préfet ou par le Conseil d'Etat.

Comme le relève le professeur Billet, cette situation pourrait conduire « à mettre la position de la Haute juridiction administrative en porte-à-faux vis-à-vis du droit à un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »[1131].

« Sans doute le dédoublement fonctionnel permettrait-il alors d'atténuer ce risque de confusion des rôles, mais ce serait sans compter sur les effets de la théorie de l'apparence consacrée par la jurisprudence Kress c/ France de la Cour européenne des droits de l'homme qui risquerait de remettre en cause cette fragile distinction entre fonctions, " la sensibilité accrue du public aux garanties d'une bonne administration de

[1131] Billet (Ph.) : Note sous C.E., 31 mars 2004, Epoux Gaston, préc.

la justice [justifiant] l'importance croissante attribuée aux apparences" (CEDH, 7 juin 2001, n°39594/98, Kress c/France, §82 : AJDA 2001, p.675, obs. F. Rollin ; Dr. adm. 2001, comm. n°175; LPA, 3 oct. 2001, p.13, obs. J.-F. Flauss) »[1132].

Toutefois, on pourrait nous objecter qu'il s'agit bien des décisions juridictionnelles que le Conseil d'Etat prend en se substituant au préfet. Il est donc normal qu'elles soient incontestables juridictionnellement devant lui: aucune autre juridiction administrative n'étant au dessus de la Haute juridiction administrative.

Cette objection ne peut être que rejetée, car nous avons déjà eu l'occasion de montrer que les décisions prises par le juge du plein contentieux spécial en tant qu'administrateur, bien que juge, ne sont pas juridictionnelles dans leur totalité. En effet, elles peuvent être modifiées par la suite par le préfet à la demande des tiers intéressés ou des exploitants ou même de son propre chef sur proposition de l'inspection des installations classées si les circonstances l'obligent à le faire. Ce qui montre bien que ces décisions ne sont pas que juridictionnelles, elles sont aussi administratives, car une décision juridictionnelle ne peut pas être modifiée ni par l'administrateur ni par le juge lui-même, sauf recours en révision.

A la lumière de toutes ces observations, le pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial pourrait, au-delà du problème que pose l'incontestabilité de ces décisions au regard du droit à un tribunal, conduire à la remise en cause de ce pouvoir.

En effet, il apparaît difficilement compréhensible que le même acte puisse être contesté devant le juge lorsqu'il est pris par le préfet et incontestable lorsqu'il est pris par le Conseil d'Etat en tant qu'administrateur, bien que juge, alors que dans les deux cas il peut faire grief aux tiers intéressés qui s'opposent à la création de l'installation classée. Sauf, naturellement, à opter pour la qualification d'acte mixte.

[1132] Idem.

CONCLUSION DU C HAPITRE II

L'analyse de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne réglementation au regard du droit à un tribunal a montré que l'on peut tirer deux enseignements.

Tout d'abord, le droit qui doit être « synonyme d'équilibre, et ce n'est pas un hasard s'il a pour emblème une balance »[1133], peut entraîner, dans certaines hypothèses, un déséquilibre en défaveur des justiciables qui ont, au final, ont le sentiment d'injustice et d'impuissance face à une administration puissante qui a la possibilité de changer les règles du jeu en cours d'instance pour orienter l'issue du litige en sa faveur.

Ensuite, on a le sentiment que l'administration se juge parfois elle-même par le biais de la modification des règles d'urbanisme en cours d'instance. On peut se demander, par ailleurs, si le juge du plein contentieux spécial n'est pas instrumentalisé par l'administration.

[1133] Gilli (J.-P.): Les particularités du contentieux administratif de l'urbanisme, LPA 1996, n°86, p.40.

CONCLUSION DU TITRE II

Les enseignements que nous pouvons tirer de la confrontation des particularismes du plein contentieux spécial des installations classées avec le droit à un procès équitable ne militent pas en faveur du maintien de ces particularismes. Dans leur application en droit interne, ils se révèlent dans certaines hypothèses complètement incompatibles avec les principes et droits processuels garantis par le juge européen aux justiciables. Ce qui ne peut que conforter l'idée de leur remise en cause.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Au terme de l'analyse conduite, force est de constater que les particularismes du plein contentieux spécial, qui se sont justifiés pour la plupart d'entre eux pour des raisons historiques, ont fait leur temps. On ne peut plus les justifier tant du point de vue théorique que pratique. Les particularismes qui sont posés, comme des évidences, cachent en réalité des problèmes qui se sont révélés de leur confrontation avec les principes tant de droit interne que du droit communautaire et européen. Tout se lie contre leur maintien.

Ce qui rend possible l'absorption du plein contentieux spécial par le droit commun du contentieux de l'excès de pouvoir.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette thèse, il ressort que l'application de la législation des installations classées a généré un contentieux très spécial pour des raisons historiques particulières et qui ont fait que ce contentieux s'est détaché de sa sphère de contentieux de l'excès de pouvoir. Les différents délais de recours contentieux opposables aux tiers intéressés sont dérogatoires à celui de deux mois du contentieux de droit commun. La légalité des décisions prises en application de la police des installations classées n'est pas contestée devant le même juge administratif, une discrimination contentieuse est opérée : certaines décisions sont attaquables devant le juge de l'excès de pouvoir, d'autres, au contraire, ne peuvent faire l'objet que d'un recours de plein contentieux spécial. Le juge apprécie la légalité des décisions, quant au fond, non pas au regard de l'état du droit existant au jour de leur émission, mais au regard des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au jour où il se prononce. Le juge peut faire acte d'administrateur. Il peut, lorsqu'il est saisi dans le cadre du contentieux, par exemple, délivrer une autorisation d'exploiter ou un récépissé de déclaration administrative refusés illégalement par le préfet, réformer les décisions de ce dernier en atténuant les prescriptions techniques d'exploitation imposées à l'exploitant ou en les aggravant. Il peut prononcer des sanctions administratives à l'égard de l'exploitant ne respectant pas la législation des installations classées.

Les membres de la juridiction administrative n'ont pas manqué de manifester leur satisfaction et admiration vis-à-vis du pouvoir d'administrateur du juge.

Ainsi, M. Gabolde relève qu'« en maintenant le contentieux des installations classées dans le contentieux de pleine juridiction, on bénéficie d'un avantage non négligeable : le juge peut donner une solution définitive à la difficulté, sans qu'il soit nécessaire à l'administration de reprendre sa procédure pour aboutir à une nouvelle décision, il y a une économie de temps et de moyens, qui est d'ailleurs parfois citée en exemple en vue d'une généralisation qui rendrait la justice administrative française

plus moderne et plus efficace »[1134]. Et de conclure qu'« il serait dommage de faire disparaître ce système, alors qu'au contraire il devrait être développé »[1135].

La même satisfaction peut être observée sous la plume de M. Vigouroux qui note, à son tour, que « dans le domaine des installations classées, le juge administratif offre l'exemple même du "plein" contentieux […] où le juge va remplir un plein office de quasi-administrateur : "il peut faire d'administration en modifiant lui-même, le cas échéant, l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation" (TA Strasbourg, 12 février 1991, Zimmermam, Leb. Tables, p.1064). Et ce modèle peut contribuer à inspirer les réformateurs dans d'autres domaines du contentieux administratif, le juge surpassant ici le contrôle de la stricte légalité »[1136].

Le souhait formulé par ces membres de la juridiction administrative de voir le contentieux administratif des installations classées inspirer les réformateurs dans d'autres domaines du contentieux administratif n'est pas resté sans écho.

Ainsi, le législateur de 1992 a décidé par le biais de la loi du 3 janvier 1992 relative à l'eau d'aligner son contentieux sur celui des installations classées, puisque l'article 29 de cette loi, aujourd'hui codifié sous l'article 214-10 du code de l'environnement, dispose que « les décisions prises en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 et L. 214-8 peuvent être déférées à la juridiction administrative dans les conditions prévues à l'article L. 514-6 [qui précise la nature de pleine juridiction du contentieux].

De même, par le biais de l'article 148 de l aloi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, le législateur a décidé de soumettre le contentieux de l'agrément des associations de protection de l'environnement au contentieux de pleine juridiction en s'inspirant du plein contentieux spécial des installations classées. L'article 148 de cette loi, repris aujourd'hui sous l'article 141-1 du code de l'environnement, indique que « les décisions prises en application du

---

[1134] Gabolde (Ch.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement op. cit., p.270.
[1135] Idem.
[1136] Vigouroux (Ch.) : Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, op. cit., p.601.

présent article [relatif à l'agrément des associations de protection de l'environnement] sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ».

Enfin, le contentieux de la responsabilité environnementale relève du plein contentieux. Ainsi, aux termes de l'article L.165-1 du code de l'environnement « les décisions de l'autorité visée au 2° de l'article L.165-2 prises en application du présent titre sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ».

On assiste donc à une tendance d'élargissement de la part du législateur du champ d'application du plein contentieux spécial des installations classées à d'autres contentieux intéressant l'environnement.

Pourtant, en dépit de cet intérêt pratique que le plein contentieux spécial des installations classées présente en raison du pouvoir d'administrateur du juge, on s'achemine, par un retournement de l'histoire, vers l'éclipse de ses particularismes qui ont suscité son admiration, car « en dépit de cette nature, qui est celle-là même du recours pour excès de pouvoir »[1137], mais que l'on a refusée artificiellement à ce contentieux, tend à reprendre le dessus. En effet, « certaines solutions peuvent […], être comprises comme annonçant un refoulement du principe [pleine juridiction]. Ce sont, bien entendu, des solutions qui, comme c'est plus normal, font prévaloir la nature objective du recours sur son appartenance à la pleine juridiction. On peut ainsi […] mentionner la solution plus particulièrement intéressante du fait de sa motivation pleinement explicative, selon laquelle, "eu égard à la nature" du contentieux des établissements classés et "compte tenu des effets" d'une annulation (dans un tel contentieux), la renonciation à se prévaloir de cette annulation est "sans influence" sur elle. […]La perspective d'évolution qu'on peut croire ainsi ouverte est la bienvenue. Il est, en effet, normal que la nature d'un recours, c'est-à-dire ce qui l'identifie le plus fortement, l'emporte sur ce que sont, de façon plus ou moins contingente […], l'étendue des pouvoirs du juge »[1138].

[1137] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op.cit., 13e éd., p.238 et s.
[1138] Idem.

Il faut rappeler que les particularismes du plein contentieux spécial des installations classées ne se justifient plus pour des raisons processuelles et techniques qui vont les faire disparaître tant en droit interne qu'en droit communautaire et surtout européen.

En droit interne, le délai de quatre ans qui peut, le cas échéant, être prolongé de deux années en cas de retard dans la mise en activité de l'installation classée ne se justifie pas, car les tiers intéressés peuvent demander au préfet l'édiction de prescriptions spéciales complémentaires lorsque les intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement sont menacés par le fonctionnement d'une installation classée et ce durant toute la vie de celle-ci. L'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial, créant ainsi, une discrimination contentieuse entre ces décisions et celles relevant du contentieux de l'excès de pouvoir, ne se justifie plus en raison de l'évolution des effets de l'annulation, le juge administratif peut désormais, après l'annulation, prescrire à l'administration la mesure qu'implique nécessairement la décision d'annulation au besoin sous astreinte. De la même manière, le régime de pré-occupation individuelle privant certains tiers du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial contre les décisions préfectorales protégées par ce régime ne se justifie plus, du fait de son caractère inconstitutionnel. Dans le même sens, le pouvoir d'administrateur du juge ne se justifie non plus tant du point de vue théorique que pratique. De fait, ce pouvoir heurte le principe de séparation des pouvoirs et le principe interdisant le juge de faire acte d'administrateur. De plus, il ne présente aujourd'hui qu'un intérêt pratique très relatif au regard « des injonctions légales conçues avant tout comme un service rendu au requérant. Elles sont destinées à vider le litige qui l'oppose à l'administration »[1139]. Le juge ne se contente plus de "détruire", mais aussi de réparer ce qui a été détruit avec parfois, sans être invité dans ce sens par le requérant, par une pédagogie contentieuse indiquant à l'administration l'attitude à adopter suite à l'annulation contentieuse. Enfin, la

[1139] Broyelle (C.) : De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur, op. cit., p.9.

technicité croissante du droit des installations classées empêche le juge à être un bon administrateur, ce qui le conduit d'ailleurs à utiliser de moins en mois son pouvoir administrateur compte tenu de cette technicité.

Rien ne plaide en droit interne en faveur du maintien des particularismes du plein contentieux spécial des installations classées.

Au regard des principes et droits processuels garantis par le droit à un procès équitable dont les justiciables peuvent se prévaloir devant le juge national lorsque ces principes et droits processuels sont remis en cause, rien non plus ne plaide en faveur du maintien des particularismes du plein contentieux spécial des installations classées. Ainsi, le délai de quatre ans se heurte au droit à un procès équitable du fait qu'il n'apporte pas à l'exploitant la stabilité des rapports juridiques. Le régime de pré-occupation individuelle qui supprime la substance même du droit d'agir des tiers qu'il vise se trouve dressé contre lui le droit à un tribunal qui ne peut pas être atteint dans sa substance.

De la même manière, l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance aux litiges nés sous l'empire de l'ancienne réglementation se heurte à la fois, selon les hypothèses, au principe de sécurité juridique, au principe d'égalité des armes, au droit à un juge indépendant et au droit à un tribunal. Le pouvoir d'administrateur du juge, du fait de l'incontestabilité juridictionnelle des décisions du juge prises en tant qu'administrateur dans l'hypothèse du Conseil d'Etat, pourrait être menacé au regard du droit à un tribunal et de la théorie des apparences.

Tout se lie donc tant au regard du droit interne qu'au regard du droit européen contre le maintien des particularismes du plein contentieux spécial des installations classées. Ce qui doit conduire nécessairement à son absorption par le contentieux de droit commun, car tout ce qui précède ne peut que conforter cette idée. Le temps de l'oraison funèbre est venu, ce n'est que justice qui sera faite après avoir été artificiellement détaché de sa sphère naturelle de contentieux de l'excès de pouvoir.

L'analyse des particularismes du plein contentieux spécial a montré que ce contentieux « est touché dans ses œuvres vives »[1140] du fait de la disparition du fondement historique originel et de l'évolution du droit. Les juridictions administratives « pourraient alors revenir à leur rôle traditionnel qui est de maintenir l'administration dans les bornes que la loi a fixées à son action et sans empiéter sur sa marge de libre appréciation. Conformément au droit commun de l'excès de pouvoir, [elles] n'examineraient donc les pourvois que sous l'angle de la légalité et ne pourraient annuler que les décisions préfectorales que pour incompétence, violation des formes, violation de la loi ou détournement de pouvoirs. [Elles] conserveraient ainsi le rôle irremplaçable de [gardiennes] du droit et défenseurs des libertés publiques qu'[elles] jouent si efficacement en France sans s'immiscer, comme [elles] le font actuellement, dans un domaine d'action continue, pratique et technique, qui n'est pas le leur »[1141]. En effet, « c'est la loi universelle des institutions. Après la période d'ascension, le déclin»[1142]. Le plein contentieux spécial des installations classées peut s'effacer derrière le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir qui peut donc l'absorber sous la pression de l'évolution du droit interne et de l'influence du droit à un procès équitable.

Toutefois, il est certain que l'absorption du plein contentieux spécial des installations classées par le contentieux de droit commun de l'excès de pouvoir va à contre courant de la tendance actuelle sur la préférence qui est donnée au contentieux de pleine juridiction. De fait, « la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont on peut apprécier le poids […] privilégie la voie de la pleine juridiction est que dans les faits, elle l'impose dans tous les contentieux qu'elle estime relever de sa sphère de compétence »[1143], d'autant plus que « l'article 6-1 est […] est applicable à des décisions administratives […] portant atteinte à l'état de l'environnement […], à

[1140] Hauriou (M.) : Note sous C.E., 29 novembre 1912, Boussuge, S. 1914. III., p.33.
[1141] Gousset (P.) et Magistry (G.) : op. cit., p.355.
[1142] Hauriou (M) : Note sous C.E., 31 mars 1911, Argaing et Bézié, S. 1912. II., p.129.
[1143] Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, op. cit., 13e éd., p.247.

une décision de refus ou de retrait d'autorisation d'exercer une activité professionnelle »[1144].

Le contentieux de l'excès de pouvoir n'a donc pas la préférence du juge européen.

Suivre un tel argumentaire serait ignorer la signification de la notion de pleine juridiction au sens que l'entend le juge européen. En effet, ainsi que le relève M. Melchior, « ce qui est exigé par l'article 6 à l'égard des décisions administratives, ce n'est pas de façon générale un recours de pleine juridiction. Le terme prête à confusion, c'est un recours de pleine légalité ou en contrôle complet de la légalité habilitant la juridiction à examiner toutes les questions de fait et de droit relatives à l'acte administratif contesté, accompagné, le cas échéant, d'une possibilité d'injonction à l'administration ou d'un système contraignant de réfection des actes administratifs annulés. Il n'est pas nécessaire, de façon générale, de modifier le système existant du contentieux de l'excès de pouvoir, même si celui-ci formellement ne tranche pas une contestation relative à des droits mais se limite à un procès fait à l'acte »[1145].

La doctrine va dans le même sens. Ainsi, M. Flauss enseigne que « l'expression de recours de pleine juridiction ne doit pas être prise au pied de la lettre. En usant de ce qualificatif les organes de Strasbourg renvoient en réalité aux notions de recours de pleine légalité ou de contrôle complet de légalité. En d'autres termes, le juge national doit être à même d'examiner toutes les questions de fait et de droit relatives à l'acte administratif contesté »[1146].

De même, M. Balleuil relève que « certaines décisions de la Commission européenne ont d'ailleurs admis la compatibilité du recours pour excès de pouvoir avec l'article 6 de la convention. Ainsi dans l'affaire Cavalin c/ France, elle a estimé que le "Conseil d'Etat dispose de très larges pouvoirs de contrôle […] par le fait que le

---

[1144] Sudre (F.) : Droit européen et international des droits de l'homme, op. cit., p.304.
[1145] Melchior (M.) : La notion de compétence de pleine juridiction en matière civile dans la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'homme, in Mélanges offerts à Jacques Velu, Bruxelles, Bruylant, 1992, p.1345.
[1146] Flauss (J.-F.) : Actualité de la convention européenne des droits de l'homme, AJDA 1994, p.28.

contrôle administratif de l'excès de pouvoir s'étend, eu égard à l'évolution de la jurisprudence administrative, non seulement au droit mais encore à la qualification des faits et à l'établissement des faits. Puis dans l'affaire Le cun, s'agissant d'un contrôle normal effectué par le Conseil d'Etat sur une sanction pécuniaire infligée par une société à son agent, elle a indiqué que "le Conseil d'Etat appelé en l'espèce à statuer au contentieux a exercé un contrôle étendu sur la légalité externe et à légalité interne de la décision mise en cause, prenant soin avant de conclure au rejet du recours, d'examiner en détail tous les points de droit et de fait qui lui étaient soumis" et répondant ainsi en l'occurrence aux exigences de l'article 6 »[1147].

Enfin, selon le commissaire du gouvernement Arrighi de Casanova « aux yeux de la Cour de Strasbourg, en effet, la plénitude de juridiction signifie seulement que le juge qui statue exerce un contrôle complet en droit et en fait […]. L'article 6 n'implique en revanche nullement l'existence d'un pouvoir de réformation »[1148].

Ainsi, le plein contentieux spécial des installations classées peut donc parfaitement être absorbé par celui de droit commun de l'excès de pouvoir, puisque le juge de l'excès de pouvoir dispose d'un pouvoir d'injonction, ce qui cadre bien avec les propos de M. Melchior. Dès lors, on ne peut que s'écrier avec M. Giltard, « Vive le recours pour excès de pouvoir. […] il renaît de ses cendres, existe et est toujours essentiel, car pour faire valoir ses droits, encore faut-il vivre dans un Etat de droit et le recours pour excès de pouvoir sera toujours là pour veiller au respect du principe de légalité. […] Il se perfectionne, s'enrichit et enrichit l'office du juge […] »[1149]. « Le recours pour excès de pouvoir ne pâlit pas vraiment et ne semble pas près de mourir »[1150].

[1147] Balleuil (D.) : L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français, Paris, LGDJ, 2002, p.45.
[1148] Concl. sur avis du C.E., 31 mars 1995 n°164008, SARL Auto-industrie Meric et avis n°164911-165321, SA Société d'expertise comptable du Languedoc-SARL Cara Cara, RJF 5/1995, p.330 ; dans le même sens Sudre (F.) : Note sur Cass. Com., 29 avril 1997, Ferreira, JCP G., n°43, II, 22935, pp. 468-469; Mamontoff (C.) : La notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives, RFDA 1999, p.1010.
[1149] Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, op. cit., pp.232-233.
[1150] Bernard (M.) : Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ?, op. cit., p.199.

Certes, les raisons processuelles et techniques font que le plein contentieux spécial des installations classées doit être absorbé par le contentieux de droit commun, mais on ne doit pas quand même perdre de vue que les particularismes de ce contentieux, plus spécialement les pouvoirs exorbitants du juge, présentent un certain intérêt pratique indéniable : le juge peut régler définitivement le litige, puisqu'il peut accorder au requérant ce que le préfet lui a refusé. Le juge du plein spécial « est ancré dans le présent. Il statue, d'une certaine manière, en temps réel »[1151]. Les règles de fond concernant le fonctionnement d'une installation classée évoluent en cours d'instance, le juge suit cette évolution : il les applique au litige en cours, ce qui est un point positif au regard de la protection du voisinage et de l'environnement.

Est-ce que, au bout du compte, en dépit du fait que les raisons processuelles et techniques ne peuvent pas justifier le maintien de ce contentieux avec ses particularismes, on ne peut pas plaider en faveur du maintien d'un tel contentieux, non pas du point de vue théorique qui inéluctablement doit conduire à le faire disparaître au profit du contentieux de droit commun, mais d'un point de vue pratique ? Il y a peut être un certain nombre de points à revoir, comme par exemple, les délais à n'en point finir. Le délai de quatre ans qui, le cas échéant, peut être prolongé de deux années suivant la mise en activité de l'installation classée en cas de retard est trop long, même si par certains artifices en matière de carrières, d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et d'installations classées liées à l'élevage, on a ramené le délai à six mois ou à un an, cela ne résout pas tous les problèmes d'insécurité juridique. Mais le fait pour le juge de disposer de compétences aussi larges apporte quand même un certain nombre d'éléments positifs qui conviendraient malgré tout à justifier le maintien de certains particularismes de ce contentieux spécial, du moins celui qui permet au juge d'appliquer au jour de sa décision juridictionnelle les règles nouvelles liées au fonctionnement d'une installation classée, ce qui est favorable à la protection des tiers et de l'environnement. Il a donc peut être besoin d'adaptabilité, car il faut « vérifier sa qualité, son adaptabilité à l'évolution rapide et

---

[1151] Concl. Guyomar sur C.E., 5 juillet 2006, SARL Entreprise Olivo, AJDA 2006, p.1729.

profonde que va générer l'européanisation de la protection de l'environnement et vouloir que l'intérêt de son maintien soit apprécié en considération des perspectives vraisemblables et non des services rendus dans le passé »[1152].

Le plein contentieux spécial des installations classées est peut être loin d'être « une pièce de musée, un objet d'art délicat, une merveille de l'archéologie juridique »[1153].

[1152] Courtin (M.) : Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, op. cit., p.65.
[1153] Hauriou (M.) : Note sous C.E., 29 novembre 1912, Boussuge, op. cit.

BIBLIOGRAPGIE GENERALE

OUVRAGES GENERAUX

Auby (J. B.) et Périnet-Marquet (H.) : Droit de l'urbanisme et de la construction, Paris, Montchrestien, 8e éd., 2008, 1196 p.

Aucoc (L.) : Conférences sur l'administration et le droit administratif, Paris, Dunod, 1885, 3e éd., t.1, 836 p.

Bigot (G.) : Introduction historique au droit administratif depuis 1789, Paris, PUF coll. Droit fondamental, 2002, 390 p.

Braibant (G.) et Stirn (B.) : Le droit administratif français, Dalloz, 6e éd., 2002, 640 p.

Burdeau (F.) : Histoire du droit administratif, Paris, PUF coll. Thémis, 1995, 494 p.

Carré de Malberg (R.) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Dalloz, 2004, 1525 p. (rééd. de 1922, Paris, Sirey).

Chabanol (D.) : Le juge administratif, Paris, LGDJ, 1993, 120 p.

Chapus (R.) : Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 15e éd., t.1, 2001, 1427 p.

Chapus (R.) : L'administration et son juge, Paris, PUF, 1999, 426 p.

Colin (A.) et Capitant (H.) : Cours élémentaire de droit civil français, Paris, Dalloz, 11e éd., t.1, 1947, 1144 p.

Cormenin (M. de) : Questions de droit administratif, Paris, Bureau des audiences de la Cour de cassation, 1823, 2e éd., t.1, 532 p.

Cormenin (M. de) : Droit administratif, Paris, Gustave Thorel, 1840, 5e éd., t.1, 598 p.

Debbasch (C.) et Colin (F.) : Droit administratif, Economica, 7e éd., 2004, 782 p.

Delvolvé (P.) : Le droit administratif, Paris, Dalloz, 1994, 131 p.

Demolombe (C.) : Cours de code civil, Paris, Durand, 1845, t.1, p.

Demolombe (C.) : Traité des servitudes ou Services fonciers, Paris, Auguste Durand et L. Hachette et Cie, t.2, 1855, 600 p.

Drago (G.) : Contentieux constitutionnel français, Paris, PUF, 2e éd., 2006, 759 p.

Dufour (G.) : Traité général de droit administratif appliqué, Paris, Cotillon, 2e éd., t.2, 1854, 666 p.

Duguit (L.) : Traité de droit constitutionnel, Paris, E. de Boccard, 1925, 2e éd., t.5, 703 p.

Duguit (L.) : Traité de droit constitutionnel, Paris, E. de Boccard, 1928, 3e éd., 888 p.

Favoreu (L.) : Droit des libertés fondamentales, Paris, Dalloz, 2005, 3e éd., 576 p.

Genevois (B.) : La jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris, S.T.H., 1988, 406, p.

Hocreitère (P.) : Le plan local d'urbanisme, Paris, Berger-Levrault, 2004, 698 p.

Laubadère (A. de) et Gaudemet (Y.) : Traité de droit administratif, Paris, LGDJ, 16e éd., t.1, 2001, 918 p.

Landon (P.) : Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954, Paris, LGDJ, 1962, 196 p.

Mazeau (H.), Mazeau (L.) et Tunc (A.) : Traité théorique et pratique de la responsabilité civile, délictuelle et contractuelle, Paris, Montchrestien, t.1, 1965, 1080 p.

Renucci (J.-F.) : Droit européen des droits de l'homme, Paris, LGDJ, 3e éd., 2002, 821 p.

Ripert (G.) : Le déclin du droit, Paris, LGDJ, 1949, 225 p.

Rousseau (D.) : Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 2008, 8e éd., 544 p.

Sérigny (D.) : Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil, Paris, Aug. Durand, 1865, 2e éd., t.3, 604 p.

Stirn (B.) : Le Conseil d'Etat, son rôle, sa jurisprudence, Paris, Hachette, 1991, 141 p.

Sudre (F.) : Droit européen et international des droits de l'homme, Paris, PUF, 6e éd., 2003, 665 p.

Vivien (A. F.A.): Etudes administratives, Paris, Cujas, 1974, 425, p. (réed. de la 3e de

1859, t.1)

Waline (M.) : Traité élémentaire de droit administratif, Paris, Sirey, 5e éd., 1950, 603 p.

OUVRAGES PORTANT SUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Auby (J. M.) et Drago (R.) : Traité de contentieux administratif, Paris, LGDJ, 2e éd., 1975, 723 p.

Auby (J. M.) et Drago (R.) : Traité des recours en matière administrative, Paris, Litec, 1992, 686 p.

Brisson (J. F.) : Le recours pour excès de pouvoir, tendances récentes du contentieux administratif, Paris, Ellipses, 2004, 144 p.

Chabanol (D.) : La pratique du contentieux administratif, Paris, Litec, 2007, 489 p.

Chapus (R.) : Droit du contentieux administratif, Paris, Montchrestien, 13e éd., 2008, 1540 p.

Debbasch (Ch.) et Ricci (J.-C.) : Contentieux administratif, Paris, Dalloz, 8e éd., 2001, 1018 p.

Gohin (O.) : Contentieux administratif, Paris, Litec, 5e éd., 2007, 471 p.

Laferrière (E.): Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, LGDJ, 1989, t.1, 670 p. (rééd. de 1887).

Laferrière (E.): Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, LGDJ, 1989, t.2, 675 p. (rééd. de 1887).

Odent (R.) : Contentieux administratif, Paris, Dalloz, t.1, 2007, 1051 p. (rééd. d'une partie des volumes du cours du président Odent publiés aux éditions les cours du droit).

Odent (R.) : Contentieux administratif, Paris, Dalloz, t.2, 2007, 783 p. (rééd. comme précédemment).

Pacteau (B.) : Contentieux administratif, Paris, PUF, 8e éd., 2008, 646 p.

OUVRAGES PORTANT SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Avisse (H.) : Etablissements industriels : industries dangereuses, insalubres et incommodes, Paris, A. Delhomme, 1851, 438 p.

Baucomont (M.) et Gousset (P.): Traité de droit des installations classées, Paris, Tec et Doc, 1994, 406 p.

Billaudot (F.) et Besson-Guillaumot (M.) : Environnement, urbanisme, cadre de vie : le droit et l'administration, Paris, Montchrestien, 1979-1984.

Boivin (J.-P.) et Ricour (J.) : Sites et sols pollués, Paris, LeMoniteur, 2005, 315 p.

Boivin (J.-P.) et Lavaire (C.) : Carrières et granulats, traité pratique du droit des carrières, Paris, LeMoniteur, 2008, 587 p.

Boivin (J.-P.) : Les installations classées : traité pratique de droit de l'environnement industriel, Paris, Le Moniteur, 2e éd. 2003, 639 p.

Bonello (Y.-H) et Fedida (J.-M.) : Le contentieux de l'environnement, Paris, PUF coll. Que sais-je ?, 1994, 127 p.

Charbonneau (S.) : Droit des installations classées, Bordeaux, Ed. Préventique, 2004, 2e éd., 157 p.

Clérault (St. Ch.) : Traité des établissements dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Imprimerie et librairie générale de justice de Cosse et N. Delamotte, 1845, 384 p.

Constant (C.) : Code des établissements industriels classés : ateliers dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1881, 312 p.

Deharbe (D.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Litec, 2007, 625 p.

Deharbe (D.) : Le doit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence, Paris, Litec, 2002, 395 p.

Despax (M.) : Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980, 865 p.

Fromageau (J.) et Guttinger (Ph.): Droit de l'environnement, Paris, Eyrolles, 1993, 255 p.

Gabolde (C.) : Les installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Sirey, 1978, 370 p.

Gabolde (C.) : Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres, Sirey, 1951, 257 p.

Gousset (P.) : Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, Paris, Technique et documentation, 1979, 287 p.

Gousset (P.) et Magistry (G.) : Le droit des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, Paris, Dunod, 1968, 613 p.

Macarel (L. A.) : Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes ou Manuel des manufactures, propriétaires, chefs d'ateliers, etc., Paris, J.-P. Roret, 1828, 306 p.

Magistry (L.) et Magistry (A.) : Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés, Paris, Siège de l'association des établissements classés de France, 1923, 710 p.

Prieur (M.) : Droit de l'environnement, Paris, Dalloz, 5e éd., 2004, 1001 p.

Porée (H.) et Livache (A.): Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence Marchal et Billard, 1887, 697 p.

Romi (R.) : Droit et administration de l'environnement, Paris, Montchrestien, 6e éd., 2007, 647 p.

Rumeau (G.) : Les établissements classés dangereux, insalubres, incommodes, Paris, Eyrolles, 1955, 406 p.

Taillandier (A. H.) : Traité de la législation concernant les manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Nève, 1827, 292 p.

Trébuchet (A.) : Code administratif des établissements dangereux, insalubres et incommodes, Paris, Béchet Jeune, 1832, 320 p.

Van Lang (A.) : Droit de l'environnement, Paris, PUF, 2007, 502 p.

Van Lang (A.) : Droit de l'environnement, Paris, PUF, 2002, 475 p.

THESES

Aubert (Ch.) : Le délai de recours pour excès de pouvoir, Thèse (Paris), Alger, Pfeiffer et Assant, 1937, 189 p.

Bailleul (D.) : L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français, Thèse (Le Havre), Paris, LGDJ, 2002, 428 p.

Baucomont (M.) : L'industrie et la protection juridique de l'environnement, Thèse, Paris II, 1991, 876 p.

Baldous (B) : Les pouvoirs du juge de pleine juridiction, Thèse (Aix-Marseille III), Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2000, 342 p.

Chapus (R.) : Responsabilité publique et responsabilité privée, Thèse (Paris), Paris, LGDJ, 1957, 617 p.

Chaudet (J.-P.): Les principes généraux de la procédure contentieuse administrative,

Thèse (Rennes), Paris, LGDJ, 1967, 528 p.

Chevallier (J) : L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, Thèse (Paris), Paris, LGDJ, 1970, 319 p.

Christopher (C.) : Le juge administratif, juge administrateur, Thèse (Toulouse I), 2003, 632 p.

Blanco (F.) : Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité, contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, Thèse, Aix-Marseille III, 2006, 901 p.

Dupeyroux (O.) : La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs, Thèse (Toulouse), Paris Pichon et R. Drand-Auzias, 1954, 350 p.

Favoreu (L.) : Du déni de justice en droit public français, Thèse (Paris), Paris, LGDJ, 1964, 582, p.

Fraissaingea (M.) : Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, Thèse (Toulouse), Toulouse, imprimerie Blanc, 1922, 183 p.

Girod (P.) : La réparation du dommage écologique, Thèse, (Paris II), Paris, LGDJ, 1974, 288 p.

Hosteing (P.) : Le délai de recours pour excès de pouvoir, Thèse (Paris), Paris, Imprimerie Fabre et Cie 1939, 192 p.

Huglo (Ch.) : Le juge, la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement, Thèse, Paris II, 1994.

Lepetit-Collin (H.) : Recherches sur le plein contentieux objectif, Thèse, Paris II, 2008, 625 p.

Loppinot (T. de) : Les moyens juridiques de lutte contre la pollution atmosphérique, Thèse, Toulouse, 1970, 233 p.

Mardière (Ch. de la) : Recours pour excès de pouvoir et contentieux administratif de l'impôt, Thèse, Paris, LGDJ, 2002, 343 p.

Melleray (F.): Essai sur la structure du contentieux administratif français : pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale, Thèse (Bordeaux IV), Paris, LGDJ, 2001, 466 p.

Milano (L.) : Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, Thèse (Montpellier I), Paris, Dalloz, 2006, 599 p.

Mourgeon (J.) : La répression administrative, Thèse (Toulouse), Paris, LGDJ, 1967, 644 p.

Peiser (G.) : Le recours en cassation en droit administratif français, Thèse (Nancy), Paris, Sirey, 1958, 520 p.

Renoux (T. S.) : Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire, l'élaboration d'un droit constitutionnel juridictionnel, Thèse (Aix-Marseille III), Paris, Economica, 1984, 606 p.

Untermaier (J.) : La conservation de la nature et le droit public, Thèse, Lyon III, 1972, 814 p.

Van Drooghenbroeck (S.) : La proportionnalité dans le droit de la convention

européenne des droits de l'homme, prendre l'idée simple au sérieux, Bruxelles, Bruylant, 2001, 785 p.

Weil (P.) : Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir, Paris, Jouve et Cie, 1952, 275 p.

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT

Conseil d'Etat, Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, Paris, EDCE 1993, 163 p.

Conseil d'Etat, Etude sur les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, Paris, EDCE 1995, 197 p.

Conseil d'Etat, L'urbanisme, pour un droit plus efficace, Paris, EDCE 1992, 203 p.

Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, EDCE, 2006, 412 p.

ARTICLES

Amselek (P.) : La nature juridique de la déchéance quatriennale depuis la loi du 31 décembre 1968, AJDA 1970, p.465.

Auby (J.-M) : L'ultra petita dans la procédure contentieuse administrative, in mélanges offerts à Marcel Waline, Paris, LGDJ 1974, p.267.

Auby (J.-M.) : L'incompétence rationae temporis – Recherches sur l'application des

actes administratifs dans le temps, RDP 1953, p.5.

Auby (J.-M.) : L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux, RDP 1959, p.431.

Batjom (B.) : Le contentieux administratif face à l'article 6-1, LPA 1995, n°36, p.11.

Baud (J.-P.) : Le voisin protecteur de l'environnement, RJE 1978, p.16.

Baud (J.-P.) : Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle, RJE 1981, p.205.

Bernard (M.) : Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ?, AJDA 1995, n° spécial, p.190.

Biasca (P.) : Les dérogations en matière d'urbanisme et de construction, Gaz. Pal. du 28 avril 1967, 1er semestre, Doctrine, p.61.

Billet (Ph.) : L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées, A propos de l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JCP A n°27 juin 2009, étude n°2160, p.49.

Billet (Ph.) : La protection juridique des sols: histoires de terrains, terrain pour l'histoire, in Genèse du droit de l'environnement : Droit des espaces naturels et des pollutions, L'Harmattan, 2001, vol. 2, sous la direction de Marie Cornu et Jérôme Fromageau, p.9.

Billet (Ph.) : Le droit de l'environnement dans la LOA : improbable rencontre entre

installations classées, espèces protégées et sacs de caisse, Rev. dr. rural, mars 2006, p.8.

Boivin (J.-P.) : Vers un statut juridique des tiers payeurs dans le droit des installations classées ?, BDEI n°4 1997, p.2.

Braibant (G.) : Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir, p.53.

Broyelle (C.) : De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur, Dr. Ad., 2004, p.8.

Caballero (F.) : Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement ?, RJE 1984, p.3.

Calderaro (N.) : Le contentieux administratif et la protection de l'environnement, le point de vue d'un magistrat, RJE 1995, n° spécial, p.5.

Carlier (E.) : L'obligation de remise en état des sols pollués dans le droit des installations classées, BDEI 5/1995, p.20.

Cassia (P.) : La sécurité juridique, « un nouveau » principe général du droit aux multiples facettes, D. 2006, chron., p.1190.

Chabanol (D) : Barrages contre le contentieux, Dr. fisc. 1986, p.993.

Chabanol (D.) : Une réforme inachevée, AJDA 1988, p.107.

Chapus (R.) : Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice, RDP 2003, p.11.

Charlot (P.) : L'actualité de la notion de « qualité donnant intérêt à agir », RFDA 1996, p.481.

Chevallier (J.) : L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur, AJDA 1972, p.67.

Courtin (M.) : Le contrôle juridictionnel des décisions individuelles relatives aux installations classées : peut-on se satisfaire de la pratique traditionnelle ?, BDEI 1996, p.9.

Courtin (M.) : Le contentieux administratif des installations, un contentieux à repenser ?, RJE 1995, n° spécial, p. 53.

Deharbe (D.) : Vous avez dit "démocratie de proximité" ?, Envir. n°4 2002, p.17.

Dejamme (J.) : Etablissements dangereux, in Répertoire de droit administratif, T. XVI, Bequet et Laferrière, p.40.

Donnat (F.) et Casas (D.) : L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, Dr. ad., 2004, p.12.

Drago (R.) : Liberté d'entreprendre et environnement, la question des installations classées, in Mélanges en l'honneur de Jacques Robert, Paris, Montchrestien, 1998, p.101.

Endréo (G.) : La théorie des troubles de voisinage après les lois du 31 décembre 1976 et du 4 juillet 1980 : article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation, RDI 1981, p.460.

Etchegaray (J.-R.) : Géographie de la qualité pour agir dans le contentieux du permis de construire, Construction-urbanisme, 10/1999, p.5.

Ferrand (F.) : Contentieux des installations classées, Jusris-Classeur, Environnement, fasc. 1040.

Flauss (J.-F.) : Actualité de la convention européenne des droits de l'homme, AJDA 1994, p.26.

Flauss (J.-F.) : La convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées ?, LPA 1989, n°17, p.4.

Gabolde (Ch.) et Piernet (C.) : Pluviôse an VIII, Les débuts du conseil de préfecture, Rev. adm 1950, p.140.

Gabolde (Ch.) : Le juge administratif va-t-il nous gouverner ? (à propos de la loi du 8 février 1995), Dr. adm. 1995, n°655, p.1.

Gilli (J.-P.) : Les particularités du contentieux administratif de l'urbanisme, LPA 1996, n°86, p.40.

Gilli (J.-P.) : Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve, AJDA 1995, p. 358.

Gillig (D.) : Le volet installations classées de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, Env. 2006, p.59.

Giverdon (G.) : La qualité, condition de recevabilité de l'action en justice, D. 1952, chron. XIX, p.85.

Guillaume (E.) : Contentieux des installations classées, in répertoire Contentieux administratif, p.1.

Hauriou (M) : Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, Bulletin. de la Société de législation comparée, 1922, p.236.

Heurté (A.) et Guérin (P.) : Etablissements dangereux, insalubres et incommodes, in Dalloz, Répertoire de droit public et administratif, T. II, 1959, p.8.

Holleaux (A.) : Les juges et l'urbanisme, LPA 1981, p.10.

Jeanson (P.) : Les conséquences du non-respect du délai imparti au préfet pour statuer sur une demande d'autorisation d'une installation classée : évolution à la suite de l'arrêt Tchijakoff, BDEI 3/1996, p.12.

Janin (P.) : Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, Université de Lyon II, 1982, 48 p.

Jèze (G.) : Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction, RDP 1908, p. 671.

Jèze (G.) : L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, RDP 1909, p.686.

Jèze (G.) : L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, RDP 1909, p.695.

Jourdain (P.) : La responsabilité civile, RTDC 1993, p.833.

Kdhir (M.) : Vers la fin de la sécurité juridique en droit français, LPA n°98, p.9.

Kromarek Voitellier (P.) : Codification des dispositions relatives à la prévention des pollutions, risques et nuisances, Livre V du code de l'environnement, RJE 2002 n° spécial, p.23.

Lascoumes (P.) : La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement, Revue de sociologie du travail, n°3 1989, p.315.

Lascoumes (P.) et Martin (J.-G.) : Des droits épars au code de l'environnement, Droit et société n°30-31 1995, p.325.

Léost (R.) : La légitimité des nuisances résultant d'activités économiques : l'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 du code la construction et de l'habitation, AJPI, 1996, p.287.

Letourneur (M.) : Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, EDCE 1955, n°9, p.37.

Letrosne (J.-P.) : Transfert du permis de construire, JCP N, 1993, p.184.

Mamontoff (C.) : La notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives, RFDA 1999, p.1004.

Mathieu (B.) : Le juge et la sécurité juridique : vues du Palais-Royal et du quai de l'Horloge, D. .II. 2004, p.1603.

Mella (E.) : Obs. sur les validations législatives au regard du droit à un procès

équitable, R.TDH 2000, p.796.

Memlouk (M.) : L'état du droit dans le domaine des installations classées, AJDA 2001 n° spécial, p.38.

Melleray (F.) : L'arrêt KPMG consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique ?, AJDA 2006, p.897

Mestre (J.L.) : L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir ?, RFDA 2003, p.211.

Moderne (F.) : Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ?, RFDA 1990, p.799.

Moderne (F.) : Sécurité juridique et sécurité financière, RFDA 2006, p.483.

Morand-Deviller (J.) : Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative, LPA n°50 1996, p.69.

Moukoko (Ph.) : Le contentieux des installations classées impliquant des sociétés mises en liquidation judiciaire, Dr. envir. n°119 2004, p.118.

Namin (G.) : Le contentieux administratif de l'urbanisme, Gaz. pal. 1967, p.114.

Pacteau (B.) : Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ?, Rev. adm, 1999, n° spécial, p.51.

Pacteau (B.) : La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, AJDA 1995, n° spécial, p.151.

Pacteau (B.) : Vu de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire, RFDA 2000, p.959.

Papin (J.P.) : La responsabilité de la puissance publique en matière des installations classées, CJEG novembre 1984, p. 265.

Piedbois (J.-C.) : Particularités du contentieux administratif des installations classées, Annales des mines 1984, p.73.

Pissaloux (J.-L.) : Des installations classées d'un troisième type : les installations soumises à enregistrement, BDEI n°22 juillet 2009, p.5.

Plantey (A.) : La législation des immeubles menaçant ruine, D. 1951, p.145.

Prieur (M.) : Le droit des pollutions transfrontalières et le droit français, RJE 1988, numéro hors série, p.59.

Prieur (M.) : Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France, RJE 1991, p.23.

Prieur (M.) : Le parlement contre l'environnement, RJE 1977, p.131.

Prieur (M.) : Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, RJE 1978, p.121.

Prieur (M.) : Requiem pour la réserve des droits des tiers, RJE 1981, p.289.

Prieur (M.) : Le nouveau régime des installations classées, continuité ou changement ?, JCP G 1979. I. 2928.

Puissoye (J.) : L'application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs,

S. 1961, p.45.

Renoux (T. S.) : La constitutionnalisation du droit au juge, p.109.

Renoux (T.S.) : Le droit au recours juridictionnel, JCP 1993, n°3675, p.211.

Rivero (J.) : Le Huron au palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, D. 1962, Chron. VI, p.37.

Sandras (C.) : Les lois de validation, le procès en cours et l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme, RTDH 2002, p. 629.

Stemmer (B.) : De la cession privée et du transfert du permis de construire, JCP N, 1993, p. 66.

Terneyre (P.) : Le droit constitutionnel au juge, LPA 1991, n°145, p.4.

Tixier (G.) : Les effets de l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir, D. 1957, p.27.

Valadou (P.) : Le pouvoir de commandement du juge à l'administration, LPA 1995, n°64, p.4.

Vignes (C. H.) : Le pouvoir de substitution, RDP 1960, p. 753.

Vigouroux (C.) : Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994, p.601.

Vigouroux (Ch.) : Intérêt à agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ?, BJDU 3/1994, p.3.

Waline (M.) : Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, EDCE n° 10,1956, p. 25.

Waline, M. Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, RDP 1935, p. 205.

Woehrling (J.-M.) : Les nouveaux pouvoirs du juge administratif selon la loi du 8 février 1995 : propositions pour un mode d'emploi, LPA n°62 1995, p.18.

CONTRIBUTIONS A DES MELANGES

Billet (Ph.) : Le droit de l'urbanisme, mode d'intervention économique des collectivités locales, in Les mots du droit et les incertitudes de la modernité, Mélanges en l'honneur de Jean-Philippe Colson, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p.507.

Gaudemet (Y.) : Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif, in Mélanges Georges Burdeau, Paris, LGDJ 1977, p.805.

Lasvignes (S.): Droit transitoire et sécurité juridique ou comment un nouveau principe peut raviver d'anciennes questions, in Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Paris, Dalloz, 2007, p.589

Maligner (B.) : Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection, in Mélanges en l'honneur du professeur René Chapus, Paris, Montchrestien, 1992, p.397.

Melchior (M.) : La notion de compétence de pleine juridiction en matière civile dans

la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'homme, in Mélanges offerts à Jacques Velu, Bruxelles, Bruylant, t.3, 1992, p.1327.

Rivero (J.) : Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits, in Mélanges en l'honneur du professeur Jean Dabin, Paris, Sirey, 1963, p.813.

Woehrling (J.-M.) : Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ?, in Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, p. 777.

CONTRIBUTIONS A DES COLLOQUES

Baralle (J.-P.) : La conciliation des intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976, in colloque Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, Etudes réunies par Davide Deharbe, Artois presses université, Cahiers d'Artois n°20, 2001, p.75.

Bernard (P.) : La vision d'un préfet, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.213.

Brunet-Lecomte (H.) : Le droit national, in Tables rondes sur les stratégies industrielles et environnement, La nouvelle répartition des rôles et des responsabilités : Quelles sont les nouvelles sources du cadre normatif ?, BDEI 2005 n° spécial, p.13.

Courtin (M.) : Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif, in colloque sur Les évolutions du droit des installations classées pour la

protection de l'environnement, Artois presses université 2001, textes réunis par David Deharbe, p.103.

Gaudemet, Y. Le juge administratif, futur administrateur ?, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.179.

Giltard (D.) : L'avenir du recours pour excès de pouvoir, in Actes du colloque du 50e anniversaire des tribunaux administratifs et l'Europe : le dialogue des juges, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 205.

Hocreitere (P.) : La vision des administrateurs : exemple de l'urbanisme, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.197.

Kromarek (P.) : L'omniprésence du droit communautaire, in Tables rondes sur les stratégies industrielles et environnement, la nouvelle répartition des rôles et des responsabilités, première table ronde : Quelles sont les nouvelles sources du cadre normatif ?, BDEI n° spécial 2005, p.7.

Renoux (T.S.) : La constitutionnalisation du droit au juge en France, in colloque du CEDERO sur le droit au juge dans l'Union Européenne, Nice les 25 et 26 avril 1997, Paris, LGDJ 1998, p.109.

Vandermeeren (R.) : Les espoirs et les interrogations du juge, in colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs : le juge administratif, futur administrateur ?, Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.229.

Woehrling (J.-M.) : Procédures et pouvoirs du juge en contentieux administratif, in 30e anniversaire des tribunaux administratifs, Grenoble 15 et 16 mars 1984, Paris, éd. CNRS, 1984, p.73.

OBSERVATIONS, COMMENTAIRES, NOTES ET CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE

Auby (J. M.) : Note sous C.E., 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques (1ère espèce) et Simonet (2e espèce), S. 1964, p.236-240.

Auby (J. M.) : Note sous C.E., 28 mars 1952, Martin, L'huilier (deux arrêts) et C.E., 4 avril 1952, Gerbaud, S. 1952. III., p.98.

Billet (Ph.) : Installations classées, une affaire de pré-occupation individuelle, note sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, JCP A 2005, comm. n° 1194.

Billet (Ph.) : Note sous C.E., 17 novembre 2004, Société générale d'archives, JCP A 2005 n°1176.

Billet (Ph.) : Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, JCP A 2008, comm. n° 2041.

Billet (Ph.) : Note sous C.E., 3 décembre 2003, Roels, JCP A 2004, comm. n° 1266.

Bolle (S.) : Obs. sous CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradel, Gonzalez et autres c/ France, RFDA 2000, p.533.

Bonnet (A.) : Obs. sur TA Clermont-Ferrand, 30 janvier 1986, Lambert, AJDA 1986, p.523.

Copper-Royer (J.) : Obs. sous C.E., 19 juin 1959, Lemore, AJDA 1959, p.344.

Carlier (E.) : Note sous CAA Nantes, 17 juillet 1996, Compagnie des bases lubrifiantes, Dr. envir. n°43 1996, p.9.

Carlier (E.) : Application sévère de la "théorie de la préoccupation], comm. sous CAA Nancy, 6 juin 1996, Société Cristal Lalique, Dr. envir. n°43 1996, p.10.

Courtin (M.) : Le juge des installations classées est-il contraint de substituer sa décision à celle de l'administration ?, comm. sous C.E., 4 mai 1998, Téallier, BDEI n°4 1998, p.21.

Favoreu (L.) : Note sous C.C., Décision n°73-51 27 décembre 1973, Taxation d'office, RDP 1981, p.630.

Fuchs (O.) : Note sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, Dr. env. n°127 2005, p.67.

Favoreu (L.) : Obs. sous C.C Décision n°80-119 du 22 juillet 1980, Validation d'actes administratifs, RDP 1980, p.1662.

Galvez (C.) : Quel est le sort de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire ?, comm. sur Cass. com., 17 septembre 2002, Agent judiciaire du trésor public, BDEI 1/2003, p.17.

Gilli (J.-P.) : Note sous TA Dijon, 16 juin 1981, Dame Bonnel, D. 1981, p.83.

Gillig (D.) : Le volet installations classées de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, Envir. 2006, p.29.

Gillig (D.) : Note sous C.E. 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation des près de la Forge, Envir. 02/2008, p.37.

Gillig (D.) : Note sous C.E., 3 décembre 2003, Roels, Envir. 2004, p.21.

Gillig (D.) : Note sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, LPA 2005, n°63, p. 9.

Gillig (D.) : Note sous C.E., 30 mai 2007, Société Morillon Corvol Rhône Méditerranée, Envir. n°7 2007, p.25.

Giltard (D.) : Obs. sous C.E., 29 avril 1987, Société Kaasbohrer, JCP éd. G. II. 1988, n°21157.

Gonzalez (G.) : Obs. sous CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradel, Gonzalez et autres c/ France, RDP 2000, p.716.

Hauriou (M.) : Note sous C.E., 29 novembre 1912, Boussuge, S. 1914. III., p.33-35.

Hauriou (M.) : Note sous C.E., 31 mars 1911, Argaing et Bézié, S. 1912. II., p.129.
Lebreton (J.-P.) : Note sous CAA Paris, 25 juin 2002, Mme Chapiteau, AJDA 2002, p. 1116.

Melleray (F.) : Chron. de contentieux administratif n° IV, comm. sous C.E., Société française de meunerie, LPA 2005 n°p.9.

Millet (F.-X.) : Du bon usage du recours administratif préalable, note sous, Note sous C.E., 21 décembre 2007, Groupement irrigation Près de la Forge et autres, JCP A 2008, comm. n°2032

Prieur (M.) : Note sous C.E., 6 février 1982, Dugenest, D. 1982. III., p.308.

Marguenaud (J.-P.) : Obs. sous CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradel, Gonzalez et autres c/ France, RTDC 2000, p.436.

Munagorri (R. E. de) : Chron., RTDC, 2006, Arrêt KPMG, p.527.

Richard (B.) et Vuagnoux (J) : Note sous C.E., 31 mars 2008, Société Normande de nettoiement, Envir. 2008, p. 29.

Rolland (B.) : Procédures collectives et sites contaminés, Envir. 10/2006, p.22.

Schneider (R.) : TA Strasbourg, 5 février 1998, Association de sauvegarde Environnement et ville de Haguenau, RJE 2001, p.89.

Staub (M.) : Du délai pour statuer sur une demande d'autorisation d'installation classée, note sous C.E., 9 juin 1997, M. Mme Tchijakoff, LPA 1997, n°143, p.17.

Sudre (F.) : Note sous Cass. Com., 29 avril 1997, Ferreira, JCP G, n°43. II., 22935, p. 465.

Sudre (F.) : Obs. sous CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski, Pradel, Gonzalez et autres c/ France, JCP G 2000. I., 203.

Terneyre (P.) : Sur les pouvoirs du juge administratif des installations classées, comm. sous C.E., 15 décembre 1989, Société SPECHINOR, Rev. adm. 1990, p.45.

Trouilly (P.) : Note sous C.E., 22 octobre 2004, Société française de meunerie, Envir. 2004, p.16.

Waline (M.) : Note sous C.E., 4 décembre 1959, Geoffroy, RDP 1960, p.132.

CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

Abraham, concl. sur C.E., 4 juillet 1997, M. et Mme Bourezak, RFDA 1997, p.818.

Aguila, Concl. sur C.E., 10 janvier 2005, Société Sofiservice, BDEI 2005, p.18.

Aguila, concl. sur C.E., 30 mai 2007, Société Morillon-Corvol Rhône-Méditerranée, BDEI 2005, p.7.

Aucoc, concl.sur C.E., 13 mars 1867, Bizet, Rec.CE, p.271.

Casanova, concl. sur avis du C.E., 31 mars 1995 n°164008, SARL Auto-industrie Meric et avis n°164911-165321, SA Société d'expertise comptable du Languedoc-SARL Cara Cara, RJF 5/1995, p.330.

Casanova, concl. sur C.E., Mattio, Rec.CE, p.57.

Dandelot, concl. sur C.E., 7 février 1986, Colombet, RDP 1986, p.1161.

Denis-Linton, concl. sur C.E., 22 mars 1996, GAEC du Vieux-Bougy, RJE 1996, p.329.

Denoix de Saint-Marc, concl. sur C.E., 28 février 1975, Sieurs Herr, Rettig et Boss, CJEG, p.80.

Detton, concl. sur C.E., 27 janvier 1933, Le Loir, D.H. 1934. III., p.68.

Genevois, concl. sur C.E., 8 janvier 1982, Aldana Barrena, Rec.CE, p.9

Guyomar, concl. sur C.E., 21 décembre 2007, Groupement d'irrigation Près de la Forge et autres, BDEI 2008, p.43.

Guyomar, concl. sur C.E., 31 mars 2008, Société normande de nettoiement, BDEI 2008, p.39.

Guyomar, concl. sur C.E., 20 avril 2005, Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol, BDEI 2005, p. 32.

Guyomar, sous C.E., 5 juillet 2006, SARL Entreprise Olivo, AJDA 2006, p.1728.

Heumann, concl. C.E., 24 novembre 1961, Electricité de Strasbourg, RDP 1962, p.339.

Labetoulle, concl. sur C.E., 26 octobre 1984, Mammar, D. 1985, p.223.

Lamy, concl. sur C.E., 4 mai 1998, M. Téallier, BDEI 1998, p.22.

Legras, concl. sur C.E. Ass. 16 février 2009, Société ATOM, RFDA 2009, p.268.

Lemai, concl. sur CAA Nantes, 10 octobre 1990, Me B. Goupil et Me B. Brunet-Beaumel, RJE 1991, p.214.

Lhopital, concl. sur C.E., 20 mars 1862, Ville de Chalons, Rec.CE, p. 235.

Long, Concl. sur C.E., 20 avril 1956, Ecole professionnelle de dessin industriel, Rec.CE, p. 163.

Perret, concl. sur C.E., 15 novembre 1872, De Carrey de Bellemare, Rec.CE., p.591.

Piétri, concl. sur CAA Nancy, 6 juin 1996, Société cristallerie Lalique, RJE 1997, p.56.

Rigaud, concl. sur C.E., 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, D. 1965, p.84.

Romieu, concl. sur C.E., 30 novembre 1906, Rage-Roblot, Rev. gén. d'adm., 1906, p. 863.

Silva (de), concl. sur C.E., 6 février 2004, Mme hallal, Rec.CE, p.55.

Teissier, concl. sur C.E., 17 mai 1907, Le Bigot, Rec.CE, p.460.

Verpillère (de la), concl. sur C.E., 15 octobre 1990, Association Aquitaine Alternatives et autres, CJEG avril 1991, p.133.

Verpillère (de la), concl.sur C.E., Société SPECHINOR, RJE 1990, p.136-139 ou 244.

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

Rapport Bignon, fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi concernant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, n° 2143, 1975-1976.

Rapport Chevalier, fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi adopté par le Sénat relatif au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, n°2709, 1991-1992.

Rapport Laffite, fait au nom de la Commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, n°426, 1991-1992.

Rapport Chevallier et Laffite, fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, n°2868, 1991-1992.

Rapport Legaret, fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat relatif au projet de loi concernant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, n°364, 1974-1975.

Rapport Vallon, fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat relatif au projet de loi concernant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes n°274, 1975-1976.

Rapport Saumade, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi n°1390 de M. Louis Mermaz tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 et à créer la commission départementale des carrières, n°2829, 1991-1992.

Rapport de la Commission sénatoriale d'enquête chargée de recueillir tous les éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, n°400, 1992.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS…….. 9

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS……. 11

SOMMAIRE…… ... 15

INTRODUCTION GENERALE…….. 17

§.1. Historique de la législation des installations classées…… .. 19

A) L'origine de la législation sur les installations classées..... 19

a) Les plaintes des voisins face aux contrariétés nées de l'industrie 20

b) Les plaintes des entrepreneurs face à l'arbitraire administratif..... 22

c) L'adoption du décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes 24

B) L'évolution législative justifiée par les progrès de l'industrie et l'évolution des intérêts protégés..... 27

a) La loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes..... 27

b) La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement 29

§.2. Le plein contentieux spécial des installations classées face au contentieux administratif général…… 31

A) La structure du contentieux administratif général..... 32

a) La classification formelle..... 32

b) La classification matérielle..... 35

c) La classification synthétique 37

d) La classification finaliste 38

B) La place du plein contentieux spécial des installations classées au regard de la structure du contentieux administratif général 40

a) Le contentieux administratif des installations classées, un contentieux mixte ? 40

b) Le contentieux des installations classées, un contentieux de pleine juridiction ?..... 43

c) Le contentieux des installations classées, un contentieux de l'excès de pouvoir ?..... 47

§.3. Justifications du choix de la thèse…… .. 53

§.4. Exposé de la problématique……..... 55

§.5. Délimitation et justification du plan……. 58

PREMIERE PARTIE : L'ORIGINALITE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL DES INSTALLATIONS CLASSEES……..... 61

TITRE I : L'ORIGINALITE DES CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTEIUX……... 63

CHAPITRE I : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET DES PERSONNES POUVANT AGIR DEVANT LE JUGE……. 65

SECTION I : LA DISTINCTION CONTENTIEUSE ENTRE LES 66

DECISIONS ADMINISTRATIVES JUSTICIABLES..... 66

§.1. Les régimes contentieux des décisions administratives justiciables…..... 67

A) Les décisions administratives attaquables au plein contentieux spécial 68

a) Les décisions relevant du plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1917 68

1) L'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial..... 68

α) L'énumération légale directe 69

α-1) Les décisions relatives à la création d'établissements classés..... 70

α-2) Les décisions se rapportant au fonctionnement d'établissements classés……...70

β) L'énumération légale indirecte 70

β-1) Les décisions se rapportant au fonctionnement d'établissements classés……...71

β-2) Les décisions visant les établissements non classés présentant les dangers pour les intérêts protégés par la loi 72

β-3) Les décisions liées aux sanctions administratives 72

2) Les décisions rattachées au plein contentieux spécial par le juge..... 73

b) Les décisions administratives soumises au plein contentieux spécial sous l'empire de la loi de 1976 76
1) Les décisions visées par l'énumération légale directe 76
α) Les décisions se rapportant à la création d'installations classées 77
β) Les décisions relatives au fonctionnement d'installations classées et non classées……..77
γ) Les décisions relatives aux sanctions administratives 79
2) Les décisions visées par l'énumération légale par ricochet 79
α) Les décisions concernant la création d'installations classées 79
β) Les décisions relatives au fonctionnement d'installations classées 80
γ) Les décisions se rapportant à la réhabilitation du site à la fin de l'exploitation .. 80
δ) Les décisions liées aux sanctions administratives..... 80
3) Les extensions jurisprudentielles des décisions relevant du plein contentieux spécial 81
B) Les décisions administratives relevant du contentieux de l'excès de pouvoir 93
a) Les décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire de la loi de 1917..... 94
b) Les décisions administratives soumises au contentieux de l'excès de pouvoir sous l'empire de la loi de 1976 95
§.2. Les raisons liées à la distinction contentieuse des décisions justiciables..... 107
A) Les raisons justifiant l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial 107
a) Une raison historique fondée sur la simplification de la procédure contentieuse..... 107
b) Une raison actuelle liée au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial..... 110
B) Les raisons justifiant la classification des décisions relevant du contentieux de l'excès de pouvoir..... 112
a) Les raisons tenant à la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif 113
b) Les raisons liées aux conditions d'accès au juge de l'excès de pouvoir ...113

SECTION II : LES DISTINCTIONS ENTRE LES PERSONNES 114

POUVANT FORMER DES RECOURS CONTENTIEUX 114
A) Le demandeur 116
B) L'exploitant 118
1) L'exploitant au sens de personne autorisée 120
α) Le titulaire d'une autorisation d'exploiter une installation classée 121
β) Le bénéficiaire du récépissé de déclaration administrative 122
γ) Le cessionnaire d'une installation classée 122
δ) Le détenteur d'une installation classée ou d'un terrain supportant celle-ci 129
ε) La personne exploitant une installation classée sous le bénéfice des droits acquis……..133
ζ) La personne exploitant de fait une installation classée ayant la possibilité de régulariser sa situation 135
2) La personne contrôlant effectivement le fonctionnement d'une installation classée 136
b) L'exploitant, création juridique 137
1) L'administrateur judiciaire d'une installation classée 137
2) Le mandataire-liquidateur judiciaire d'une installation classée 139
C) Les tiers intéressés 141
a) Les tiers, personnes physiques 141
1) Le tiers, voisin immédiat d'une installation classée 142
2) Le tiers dont la qualité est liée à l'importance et à la nature de l'installation classée 144
b) Les tiers, personnes morales de droit privé 146
1) Les associations de protection de l'environnement de droit privé interne 146
2) Les associations de protection de l'environnement de droit privé étranger 150
c) Les communes intéressées ou leurs groupements 152
1) Les communes intéressées ou leurs groupements de droit public interne 152
2) Les communes intéressées de droit public étranger 154
§.2. Les tiers exclus du droit d'agir devant le juge du plein contentieux spécial……..... 155
A) Les tiers visés par le régime de pré-occupation individuelle 155
a) L'origine du régime 155
b) Les justifications théoriques du régime 156

1) La théorie du bon père de famille 157
2) Les raisons d'équité 158
3) Les raisons tenant à la sécurité juridique des entrepreneurs 160
4) Le développement de l'économie de la Nation..... 162
c) Les implications contentieuses du régime..... 163
1) L'irrecevabilité du recours du tiers contre les décisions visées par le régime..... 163
2) L'admission du recours du tiers contre les actes postérieurs du préfet et ceux non visés par le régime..... 166
B) Le garant de passif environnemental..... 173

CONCLUSION DU CHAPITRE I 179

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES TENANT AUX DELAIS DE RECOURS CONTENTIEUX…….. 181

SECTION I : LES DELAIS DE RECOURS OPPOSABLES AUX PERSONNES POUVANT AGIR……..... 181

§.1. Les délais applicables aux exploitants…….. 182
A) Les délais opposables à l'entrepreneur sous l'empire du décret de 1810 182
a) Le délai de droit commun applicable aux actes visant les manufactures ou ateliers réputés plus dangereux 183
b) Le délai illimité applicable aux actes visant les manufactures ou les ateliers moins dangereux 184
B) Le délai unique applicable à l'industriel sous l'empire de la loi de 1917 188
C) Le délai unique applicable à l'exploitant sous l'empire de la loi de 1976 190
§.2. Les délais de recours contentieux dérogatoires opposables aux tiers intéressés……190
A) Les délais de recours sous l'empire du décret de 1810..... 191
a) Le caractère initialement illimité du délai de recours contentieux 191
1) Les interprétations doctrinales 192
α) Le courant proposant l'application du délai de droit commun..... 192
β) Le courant conseillant l'entrepreneur l'assignation des tiers intéressés……. 193
γ) Le courant justifiant le délai illimité par la volonté du "législateur" 196
2) Les interprétations jurisprudentielles..... 198

α) Le principe du caractère initialement illimité du délai de recours 198

β) L'existence d'un délai "moral" 199

B) Les délais applicables sous l'empire de la loi de 1917 203

C) Les délais définis dans le temps depuis la loi de 1976 205

a) Le délai de "droit commun" 205

1) Les motifs à l'origine de l'institution du délai 206

2) Les interrogations sur le délai de quatre ans 210

α) L'interrogation sur la pertinence de la durée du délai en cas de retard dans la mise en activité de l'installation 211

β) L'interrogation sur l'application du délai de quatre ans aux arrêtés complémentaires 213

b) Les délais spéciaux 215

1) Le délai en matière de carrières 215

2) Le délai en matière d'installations classées concourant à l'exécution de services d'intérêt général et assimilés 218

α) Les motifs à l'origine du délai..... 219

β) Le champ d'application du délai 221

3) Le délai en matière d'installations classées liées à l'élevage..... 223

α) Les motifs à l'origine du délai..... 223

β) Le champ d'application du délai 224

4) Le délai en matière d'installations classées soumises à enregistrement 225

SECTION II : LES POINTS DE DEPART DES DELAIS DE RECOURS CONTENTIEUX……..... 226

§.1. La variété des points de départ des délais de recours contentieux……..... 227

A) La notification de la décision, point de départ du délai propre à l'exploitant..... 227

B) Les points de départ des délais applicables aux tiers intéressés..... 230

a) L'affichage ou la publication de l'acte, point de départ du délai de quatre ans..... 231

b) L'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation, point de départ des délais spéciaux 233

§.2. Le refus du juge de proroger les délais en cas de recours administratif 238

A) Les justifications du refus 238

a) Un refus justifié par l'existence des règles particulières de procédure administrative d'autorisation……..... 239
b) Un refus justifié par le pouvoir d'administrateur du juge 242
c) Un refus justifié par la préservation du pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial 244
B) Les critiques doctrinales 246

CONCLUSION DU CHAPITRE II 249

TITRE II : L'ORIGINALITE DES POUVOIRS DU JUGE DU PLEIN 253

CONTENTIEUX SPECIAL 253

CHAPITRE I : LES POUVOIRS EN MATIERE D'APPRECIATION DANS LE 255

TEMPS DE LA LEGALITE DES DECISIONS ATTAQUEES..... 255

SECTION I : LES EXPLICATIONS SUR LES DIFFERENTS POUVOIRS DU JUGE…… 256

§.1. L'appréciation de la légalité des règles de procédure et des sanctions administratives au jour de l'acte attaqué…… 256
A) L'explication du pouvoir du juge à l'égard des règles de procédure 257
a) Les explications doctrinales 257
1) Les pures questions de légalité 257
2) La garantie des droits des administrés 258
b) Les raisons de sécurité juridique..... 260
B) L'explication du pouvoir du juge à l'égard des sanctions administratives……...261
§.2. L'appréciation de la légalité des règles de fond au jour de la décision juridictionnelle…….. 266
A) L'appréciation de la légalité de la décision attaquée au jour de son édiction dans le contentieux de droit commun 267
B) La dérogation au principe en plein contentieux spécial des installations classées.... 272
a) Les raisons de la dérogation au principe 272
1) Les raisons de cohérence du juge avec son pouvoir d'administrateur..... 273
2) La théorie du changement des circonstances de fait et de droit..... 275
b) Les effets pratiques de la dérogation au principe 277
1)Les effets positifs de la dérogation au principe 278

α) La protection des tiers, voisins des installations classées 278
β) La protection des demandeurs et exploitants 281
2)Les effets négatifs de la dérogation au principe..... 284
α) La régression dans la protection de l'environnement 285
β) La modification volontaire en cours d'instance des règles d'urbanisme destinée à corriger des illégalités des décisions attaquées 287

SECTION II : LES DIFFICULTES A DISTINGUER LES REGLES DE PROCEDURE DES REGLES DE FOND……..... 292

CONCLUSION DU CHAPITRE I 301

CHAPITRE II : LES POUVOIRS INSTITUANT LE JUGE EN VERITABLE ADMINISTRATEUR……..... 303

SECTION I : L'ORIGINE ET LES JUSTIFICATIONS DU POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE 304

§.1.Un pouvoir né dans un contexte historique particulier 306

§.2. La date probable à laquelle le juge s'est octroyé le pouvoir d'administrateur……..... 309

§.3. Les explications liées au pouvoir d'administrateur du juge…… 312

A) Les explications historiques relatives au pouvoir d'administrateur du juge du plein contentieux spécial 312

a) L'explication tenant aux antécédents historiques de la juridiction administrative avec l'administration..... 313

b) L'explication fondée sur la formation du recours de plein contentieux……315

c) L'explication liée à la recherche de légitimité du juge administratif 316

B) Les explications contemporaines liées à la conservation par le juge du pouvoir d'administrateur 323

a) La sécurité juridique apportée aux exploitants par les décisions du juge-administrateur 323

b) L'économie de la justice 325

c) La protection des tiers et des demandeurs et exploitants..... 328

d) Les raisons socio-économiques liées au fonctionnement d'une installation classée 329

SECTION II : L'ETENDUE DU POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE 330

§.1. Le contenu du pouvoir du juge……..... 330

A) Les pouvoirs à l'égard de l'acte attaqué..... 331

a) Le pouvoir d'atténuer les prescriptions techniques de fonctionnement……..331

b) Le pouvoir d'aggraver les prescriptions techniques de fonctionnement 332

c) Le pouvoir d'abroger la décision critiquée..... 334

B) Les pouvoirs à l'égard de l'exploitant..... 335

a) Le pouvoir d'autoriser une installation classée..... 336

1) La création d'une installation classée soumise à autorisation 336

α) Le fondement du pouvoir..... 337

β) La nature juridique de la décision du juge prise en tant qu'administrateur…….337

β.1. Le caractère administratif de la décision du juge 338

β.2. Le caractère juridictionnel de la décision du juge 341

β.3. Le caractère mixte de la décision du juge 344

2) Le pouvoir d'autoriser la mise en service d'une installation soumise à déclaration…….. 347

b) Le pouvoir de prononcer des sanctions administratives 348

1) Le pouvoir de suspendre le fonctionnement d'une installation classée 348

2) Le pouvoir de fermer une installation classée..... 351

C) Le pouvoir de statuer " ultra petita" 352

a) Les positions doctrinales..... 353

b) Les explications possibles..... 357

1) L'explication fondée sur les pouvoirs de plein contentieux du juge 357

2) L'explication liée au pouvoir d'interprétation du juge administratif 361

§.2. Les limites au pouvoir d'administrateur du juge…… 366

A) Les limites tenant au prononcé des sanctions administratives..... 367

a) L'impossibilité pour le juge d'ordonner la fermeture d'une installation régulièrement autorisée 367

b) L'impossibilité pour le juge de prononcer la suspension d'une installation régulièrement autorisée 368

c) L'impossibilité pour le juge de prononcer le déplacement d'une installation régulièrement autorisée…… 369

B) Les limites liées à la procédure administrative d'autorisation d'exploiter..... 370

a) Un pouvoir limité par la compétence liée du préfet..... 370

b) Un pouvoir limité par la présence dans le dossier des vices de procédure non régularisables 372

C) La limite du pouvoir tenant à l'absence de décision expresse du préfet sur la demande……..374

a) La variété des raisons justifiant la limite au pouvoir d'administrateur du juge……..... 377

1) La lourdeur et la lenteur de l'instruction renouvelée de la demande 377

2) L'absence d'autorité administrative se substituant au préfet 378

3) L'absence de décision faisant naître une autorisation tacite 380

4) L'absence de décision implicite de rejet 381

b) La politique d'une bonne administration de la justice..... 383

CONCLUSION DU CHAPITRE II..... 385

CONCLUSION DU TITRE II…….. 387

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 389

SECONDE PARTIE : LA POSSIBLE ABSORPTION DU PLEIN..... 391

CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE 391

CONTENTIEUX DE L'EXCES DE POUVOIR..... 391

TITRE I : LA REMISE EN CAUSE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR L'EVOLUTION DU DROIT PUBLIC 393

CHAPITRE I : LE POUVOIR D'ADMINISTRATEUR DU JUGE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL……..... 395

SECTION I : UN POUVOIR DIFFICILE A JUSTIFIER D'UN POINT DE VUE THEORIQUE……..... 395

§.1. La disparition du fondement historique originel……..... 395

§.2. Le principe de séparation des pouvoirs…….. 396

§.3. Le principe interdisant le juge de se comporter en administrateur……..... 402

§.4. Le nécessaire recentrage des pouvoirs du juge du plein contentieux spécial……..411

SECTION II : UN POUVOIR DIFFICILE A JUSTIFIER D'UN POINT DE VUE PRATIQUE……..... 414

§.1. Un pouvoir affaibli par l'évolution des effets de l'annulation contentieuse…… 414

A) Le pouvoir d'injonction du juge..... 416

B) Le pouvoir d'astreinte du juge 426

C) Le rôle pédagogique du juge de l'excès de pouvoir..... 429

§.2. Un pouvoir affaibli par le droit à l'exécution des décisions de justice..... 435

§.3. Un pouvoir affaibli par la technicité croissante du droit des installations classées…… 437

CONCLUSION DU CHAPITRE I 447

CHAPITRE II : LES SPECIFICITES LIEES A LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTENTIEUX…….. 449

SECTION I :LE REGIME DE PRE-OCCUPATION INDIVIDUELLE 449

§.1. Les effets de la jurisprudence administrative……. 450

A) L'admission du recours pour excès de pouvoir contre les actes visés par le régime 450

B) L'absence de recours parallèle au profit des tiers affectés par le régime..... 454

§.2. Les effets de la jurisprudence constitutionnelle……..... 456

A) La valeur constitutionnelle du recours pour excès de pouvoir..... 456

B) Le caractère inconstitutionnel du régime au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi 458

C) Le caractère inconstitutionnel du régime au regard du droit au juge 464

SECTION II : LES JUSTIFICATIONS DU DELAI DE QUATRE ANS ET DE L'ENUMERATION LEGALE DES DECISIONS RELEVANT DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL……..... 469

§.1. La justification du délai de quatre ans opposable aux tiers intéressés… 470

A) La possibilité pour les tiers de solliciter des prescriptions complémentaires 470

B) Le délai de deux mois opposable aux tiers en matière de permis de construire..... 477

§.2. La justification de l'énumération légale des décisions soumises au plein contentieux spécial……..... 478

CONCLUSION DU CHAPITRE II..... 481

CONCLUSION DU TITRE I…….. 483

TITRE II : LA REMISE EN CAUSE POSSIBLE DU PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL PAR LE JEU DU PROCES EQUITABLE..... 485

CHAPITRE I : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE…… 487

SECTION I : L'APPLICATION RETROACTIVE PAR LE JUGE DES REGLES D'URBANISME MODIFIEES EN COURS D'INSTANCE..... 489

§.1. L'insécurité juridique de l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance…….. 489

A) La remise en cause du principe de non-rétroactivité des actes administratifs 489

B) La remise en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée 493

§.2. Les effets de la jurisprudence européenne sur l'application rétroactive par le juge des règles d'urbanisme modifiées en cours d'instance……..... 495

SECTION II : LE DELAI DE QUATRE ANS OPPOSABLE AUX TIERS INTERESSES…….. 499

§.1. L'insécurité juridique liée au délai de recours contentieux de quatre ans……...500

A) Le caractère précaire des décisions attaquables dans ce délai 500

B) L'insécurité juridique renforcée par des facteurs extérieurs au délai..... 501

§.2. La remise en cause possible du délai de quatre ans……..... 507

A) Les effets de la jurisprudence communautaire sur le délai de quatre ans 507

B) Les effets de la jurisprudence européenne sur le délai de quatre ans..... 512

CONCLUSION DU CHAPITRE I 517

CHAPITRE II : LE PLEIN CONTENTIEUX SPECIAL FACE AU DROIT A UN TRIBUNAL……..... 519

SECTION I : L'APPLICATION RETROACTIVE PAR LE JUGE DES 520

REGLES D'URBANISME MODIFIEES EN COURS D'INSTANCE..... 520

§.1. Une application rétroactive susceptible de rompre l'égalité des armes entre les parties à l'instance…….. 521

A) La modification justifiée par l'intérêt général à régulariser l'installation classée ... 522

B) La modification destinée à corriger l'illégalité de l'acte attaqué 527

§.2. Une application privant les requérants du droit à un tribunal indépendant……..... 532

SECTION II : LE REGIME DE PRE-OCCUPATION INDIVIDUELLE ET L'INCONTESTABILITE DES DECISIONS DU JUGE- ADMINISTRATEUR..... 536

§.1. Le régime de pré-occupation individuelle…… .. 536

§.2. "L'incontestabilité juridictionnelle" des décisions prises par le juge-administrateur…… . 540

CONCLUSION DU C HAPITRE II..... 543

CONCLUSION DU TITRE II…… 545

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE 547

CONCLUSION GENERALE….. 549

BIBLIOGRAPGIE GENERALE..... 559