

Dr Benjamin POUCHOUX
Maître de conférences en droit public-Université de Bourgogne
Membre du Centre de recherche et d'étude en droit et science politique (CREDESPO)

Nevers, le 6 octobre 2023

Objet : Observations dans l'affaire ACCC/C/2022/197 France

Mesdames et Messieurs les membres du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus,

Je me permets de vous adresser quelques observations au sujet de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme qui est notamment l'objet de la communication que vous avez reçue dans le cadre de l'affaire ACCC/C/2022/197 France.

Je suis actuellement maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne et j'ai réalisé plusieurs travaux universitaires en droit de l'environnement ainsi que sur la question de l'accès à la justice des associations en droit français, dont ma thèse de doctorat (*L'action collective des groupements privés en droit public français*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Thèse.dactyl., 2020, 981 p.). J'ai donc suivi avec intérêt les échanges jusqu'alors publiés et je souhaiterais apporter quelques observations supplémentaires au sujet du traitement que le code de l'urbanisme français réserve aux recours des associations.

Le droit français de l'urbanisme contient de nombreuses dispositions dérogatoires et certaines de ces dispositions réservent en plus un traitement spécial aux associations.

Il en va par exemple de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme qui restreint la qualité pour agir des associations qui sont susceptibles de garantir l'effectivité de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la Convention) en contestant des décisions administratives relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols.

Pour ce faire, l'article recourt à une condition temporelle qui a été renforcée au fil du temps. En principe, dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs, la qualité pour agir des associations en défense d'un intérêt collectif s'apprécie au regard de leurs statuts et à la date d'introduction de leur recours¹. Tel n'est plus le cas depuis 2006 dans le contentieux de l'annulation des autorisations d'occupation et d'utilisation des sols. En effet, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, en créant l'article L. 600-1-1 dans le code de l'urbanisme, a conditionné la recevabilité de l'action en annulation des associations au dépôt de leurs statuts en préfecture préalablement à l'affichage en mairie de la demande visant à obtenir la décision administrative litigieuse. Puis, avec la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, l'article L. 600-1-1 leur a imposé d'effectuer ledit dépôt au moins un an avant cet affichage.

Cette législation dérogatoire appliquée dans l'affaire « La Sphynx » viole à plusieurs titres les stipulations de l'article 9 de la Convention qui garantissent l'accès à la justice des membres du « public » et du « public concerné ».

Ainsi, que l'ont démontré les communicants, les dispositions de l'article L. 600-1-1, que ce soit seules ou combinées avec d'autres, portent atteinte à la substance du droit d'agir en justice des associations. Elles sont aussi inconvencionnelles en ce qu'elles introduisent des différences de traitement incompatibles avec la Convention.

En effet, les §4 et §5 de l'article 2 de la Convention présentent les organisations non gouvernementales comme appartenant au « public » et au « public concerné » et ne permettent pas aux parties de les traiter de façon plus défavorable que les autres membres de ces groupes. Le §5 de l'article 2 relatif au « public concerné » impose même de reconnaître une présomption d'intérêt à certaines organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement. S'agissant du « public » mentionné au §4 de l'article 2, le §9 de l'article 3 de la Convention précise qu'il « a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la

¹ Conseil d'Etat, 6^e et 2^e sous-sections réunies, 24 octobre 1994, *Commune de la Tour du Meix*, n° 123316.

citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités ».

Tel n'est pas le cas dans le contentieux de l'urbanisme en droit français. L'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme est à l'origine de discriminations inconvencionnelles, d'une part, entre les associations et les autres catégories de membres du « public » ou du « public concerné » (1) et, d'autre part, entre les associations elles-mêmes s'agissant de l'accès à la justice en matière d'environnement (2).

1. UNE DISCRIMINATION INCONVENTIONNELLE ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LES AUTRES CATEGORIES DE MEMBRES DU « PUBLIC » OU DU « PUBLIC CONCERNE »

L'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme n'est applicable qu'aux recours des associations quel que soit d'ailleurs l'intérêt qu'elles cherchent à défendre en justice. Il déroge ainsi aux dispositions de l'article L. 600-1-3 du même code qui encadrent aussi la qualité pour agir des autres membres du « public » ou du « public concernés » avec une autre condition temporelle². Cette condition est alors beaucoup moins contraignante. En premier lieu, elle ne s'applique qu'aux recours formés contre une partie des décisions mentionnées à l'article L. 600-1-1³. En outre, elle impose seulement d'avoir un intérêt pour agir à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Enfin, elle n'est pas absolue puisque l'article L. 600-1-3 permet aux requérants de bénéficier d'une exception à cet encadrement de leur qualité pour agir en démontrant l'existence de « circonstances particulières ».

Rien ne permet de justifier une telle différence de traitement en défaveur des associations, ni le fait qu'il s'agisse de personnes morales, ni la nature des intérêts qu'elles peuvent défendre en justice. Ainsi, les recours que des entreprises peuvent exercer pour défendre leurs intérêts patrimoniaux ne rentrent pas dans le champs de l'article L. 600-1-1 mais dans celui de l'article L. 600-1-3. En outre, l'article L. 600-1-1 ne s'applique pas aux seuls recours que les associations peuvent engager pour défendre l'intérêt collectif mentionné dans leurs statuts. Comme les autres membres du « public » ou du « public concerné », les associations peuvent avoir des intérêts personnels affectés par des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols et vouloir les défendre en justice. Il en va ainsi, par exemple, dans l'hypothèse où une association occupe régulièrement un bien pour exercer ses activités et qu'un projet de construction risque d'affecter directement ses conditions d'occupation. Dans ce cas, même si elle l'occupe régulièrement à la date d'affichage en mairie de la demande d'autorisation, l'article L. 600-1-1 empêche de lui reconnaître la qualité pour agir si elle n'a pas déposé ses statuts en préfecture au moins un an avant cette date.

Cette différence de traitement est donc irrationnelle et incompatible avec la Convention. Elle conduit à neutraliser le pilier du « public » et du « public concerné » risquant en outre de créer un angle mort dans la protection des droits prévus par la Convention.

Certes, comme le suggère le Gouvernement dans sa réponse, les particuliers, et notamment les membres de l'association, ne sont pas affectés par cette limitation juridique de leur qualité pour agir s'ils agissent à titre individuel. Néanmoins, rien ne garantit que cela permette de compenser cette neutralisation du droit d'accès au juge des associations. L'accès au juge de ces particuliers rencontre aussi des obstacles juridiques et matériels que l'action des associations doit justement permettre de surmonter.

En premier lieu, le code de l'urbanisme les empêche de défendre un intérêt collectif environnemental en présence d'une autorisation d'utilisation ou d'occupation des sols. En effet, leurs recours rentrent alors dans le champ de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Cet article encadre la reconnaissance de leur qualité pour agir en ne leur permettant de défendre en justice que l'intérêt personnel qu'ils possèderaient en tant que voisins immédiats de la future construction⁴. L'article L. 600-1-2 impose en plus d'apprécier strictement l'atteinte à cet intérêt

² Article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme : « Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

³ Il s'agit des « permis de construire, de démolir ou d'aménager » et non de toutes décisions relatives à « l'occupation ou l'utilisation des sols ».

⁴ Article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme :

« Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation,

personnel. Ainsi, non seulement les membres de l'association ne peuvent pas se prévaloir d'une atteinte à un intérêt de même nature que celui pouvant être défendu par l'association, mais rien ne dit en plus qu'ils soient des voisins suffisamment proches de la construction litigieuse pour agir en raison de cette qualité.

Outre cet obstacle juridique, les particuliers peuvent évidemment rencontrer des obstacles matériels pour accéder au juge en matière d'environnement. Or, ainsi que l'a souligné la Cour européenne des droits de l'Homme⁵, c'est justement l'action des associations qui, en raison des moyens et du niveau d'expertise de ces dernières, permet de lever de tels obstacles matériels.

Ce faisant, il est impossible de considérer que les particuliers membres de l'association pourront de toute façon la suppléer. La condition temporelle posée par l'article L. 600-1-1 ne constitue donc pas seulement un obstacle juridique à l'action en justice des associations qui est une discrimination inconstitutionnelle. Elle conduit à maintenir les obstacles juridiques et matériels que les autres membres du « public » et du « public concerné » peuvent rencontrer pour accéder au juge en matière d'environnement.

2. UNE DISCRIMINATION INCONVENTIONNELLE ENTRE LES ASSOCIATIONS

L'article L. 600-1-1 introduit aussi une discrimination entre les associations qui n'est pas plus rationnelle et conforme aux stipulations de la Convention.

Pour apprécier le respect de la condition temporelle, l'article L. 600-1-1, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat français, invite à ne considérer que le dépôt en préfecture des statuts censés donner à l'association la qualité pour agir contre les décisions administratives litigieuses. Il opère donc une distinction entre les associations ayant déposé en préfecture des statuts leur donnant qualité pour agir depuis au moins un an au moment de l'affichage de la demande du pétitionnaire et les associations qui n'ont pas déposé de tels statuts en préfecture ou les ont déposés plus récemment.

Dans sa réponse, le Gouvernement français estime que cette condition temporelle et cette durée d'un an permettent d'apprécier si « l'association a bien une existence réelle » et qu'elles ne conduisent à limiter l'accès au juge que des associations *ad hoc* qui sont à l'origine de recours abusifs. Il estime même en s'appuyant sur les jurisprudences européennes qu'un tel critère de distinction est un critère tout à fait compatible avec la Convention.

Néanmoins, cette argumentation n'est pas convaincante à plus d'un titre. En premier lieu, le Gouvernement n'est toujours pas parvenu à démontrer la nécessité de cette condition en prouvant le lien entre ces associations et des recours abusifs. En outre, le Gouvernement méconnaît la portée du dépôt en préfecture des statuts des associations prévu par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et, par là même, la portée de la différence de traitement qu'il crée entre les associations appartenant au « public » ou au « public concerné ».

D'une part, le dépôt des statuts en préfecture n'est pas en droit français l'acte de naissance de l'association, il s'agit plutôt d'un acte de baptême. Cette formalité administrative facultative permet seulement à certaines associations ayant leur siège en France et à certaines associations ayant leur siège à l'étranger mais un établissement en France d'obtenir la personnalité juridique⁶, c'est-à-dire une autonomie patrimoniale. Avant le dépôt, le droit français leur

d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire ».

⁵ CEDH, 4^e section, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga et a. c. Espagne*, n° 62543/00, §38.

⁶ Article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association :

« Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite au représentant de l'Etat dans le département où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite au représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés ».

reconnait une existence légale. Les associations non-déclarées peuvent alors mener des actions d'information, de sensibilisation, participer au débat public. Elles peuvent même défendre en justice l'intérêt collectif visé par leur objet social en exerçant un recours en annulation identique à celui que l'association « La Sphinx » avait engagé devant les juridictions nationales⁷.

Or depuis 2006 de telles associations sont privées de leur moyen d'agir en matière d'urbanisme. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement dans sa réponse, le droit français permet donc bien de priver d'accès au juge des associations qui existent légalement et sont actives dans le domaine de l'environnement depuis des années au moment de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

D'autre part, une association peut avoir la personnalité juridique sans pour autant avoir déposé ses statuts dans une préfecture française.

Il s'agit tout d'abord des associations ayant leur siège dans les départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin ou Moselle qui sont soumises à un droit local spécial qui prévoit une procédure d'inscription auprès du tribunal judiciaire⁸. Il s'agit ensuite des associations qui, bien qu'ayant leur siège social à l'étranger et ne disposant pas d'un établissement en France, ont la personnalité juridique en application de la loi de l'Etat dont elles relèvent. S'agissant de ces associations étrangères, le Conseil constitutionnel a imposé aux juridictions françaises de considérer que la loi du 1^{er} juillet 1901 ne fait pas obstacle à la reconnaissance de leur personnalité juridique si elles veulent agir en justice pour défendre par exemple leurs intérêts patrimoniaux. Toutefois, le Conseil constitutionnel a aussi précisé que ces associations doivent alors agir dans le respect des autres règles encadrant la recevabilité des actions en justice devant les juridictions françaises⁹. Cela inclut, s'agissant du contentieux de l'urbanisme, la condition temporelle imposée par l'article L.600-1-1 dont le respect n'est apprécié qu'en considérant cette formalité administrative spécifique que constitue le dépôt des statuts dans une préfecture française. Compte tenu des termes retenus à l'article L. 600-1-1, des associations étrangères, dont la personnalité juridique est pourtant reconnue par les juridictions françaises, sont donc privées de la possibilité d'agir en justice en présence par exemple d'un projet présentant un intérêt transfrontalier.

Jusqu'à aujourd'hui, aucune jurisprudence du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat français n'a permis de corriger les discriminations résultant de cette anomalie rédactionnelle en reconnaissant une équivalence entre les différentes procédures permettant d'obtenir la personnalité juridique pour l'application de l'article L. 600-1-1.

Ainsi, s'agissant de ces associations locales et étrangères, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme provoque une autre discrimination incompatible avec les stipulations du §2 de l'article 9 et du §3 de l'article 9 lues à la lumière du §9 de l'article 3.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces quelques observations, je vous prie de recevoir, Mesdames et Messieurs les membres du Comité, l'assurance de toute ma considération

Dr Benjamin POUCHOUX

Maître de conférences en droit public-Université de Bourgogne

⁷ Conseil d'Etat, Assemblée, 31 octobre 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance et du sieur Blanc*, n° 61310 : « considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 1^{er} juillet 1901 "les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable" ; qu'il suit de là que les associations, même non déclarées, peuvent se prévaloir d'une existence légale ; que, si en application des articles 5 et 6 de la même loi, les associations non déclarées n'ont pas la capacité d'ester en justice pour y défendre des droits patrimoniaux, l'absence de la déclaration ne fait pas obstacle à ce que, par la voie du recours pour excès de pouvoir, toutes les associations légalement constituées aient qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre ».

⁸ Article 21 du code civil local.

⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, §7 : « Considérant, toutefois, que les dispositions du troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter une atteinte injustifiée au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, être interprétées comme privant les associations ayant leur siège à l'étranger, dotées de la personnalité morale en vertu de la législation dont elles relèvent mais qui ne disposent d'aucun établissement en France, de la qualité pour agir devant les juridictions françaises dans le respect des règles qui encadrent la recevabilité de l'action en justice ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».