

N° 395419

Association Garches est à vous

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 8 mars 2017

Lecture du 29 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, rapporteur public

Depuis une dizaine d'années, le législateur a entrepris de lutter contre la multiplication des recours en matière d'urbanisme, afin de sécuriser les projets, en réservant la contestation aux personnes les plus directement affectées par un projet. Les lois n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) et n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme ont ainsi édicté un régime spécial de recevabilité des recours en matière d'urbanisme, qui restreint tant la capacité que l'intérêt donnant qualité pour agir. La présente affaire pose une question d'interprétation de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, issu de la première de ces lois, aux termes duquel : « *Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* »

Il n'y a pas de doute que cette disposition vient restreindre la capacité d'une association à former un recours contre une autorisation d'urbanisme, tel un permis de construire comme en l'espèce. Bien que seules les associations déclarées en préfecture disposent, en application de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, de la capacité juridique décrite à l'article 6 de cette loi, qui leur permet notamment d'acquérir un patrimoine, de le gérer et d'ester en justice, vous estimez qu'une association non déclarée, si elle n'a pas la capacité d'exercer un recours patrimonial, de plein contentieux, peut former un recours pour excès de pouvoir contre une décision lui faisant grief et qu'elle estime illégale (CE, Ass., 31 octobre 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance*, Rec. p. 469 ; CE, 8 mars 1996, *Port autonome de Nantes et Commune de Donges*, n°s 161383 161548, aux Tables sur un autre point). C'est à ce libéralisme que vient d'abord s'opposer l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme : il est désormais nécessaire que l'association soit déclarée en préfecture. Surtout, les statuts doivent avoir été déposés avant l'affichage de la demande du pétitionnaire et non avant l'introduction du recours : les travaux parlementaires sur ce texte, issu d'un amendement, montrent que l'objectif est d'éviter la constitution d'une association en réaction au projet du pétitionnaire. Le recours est réservé soit à d'autres personnes, physiques ou morales, directement affectées par le projet, soit à des associations créées et déclarées au plus tard la veille de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

Mais l'article L. 600-1-1, qui concerne la « recevabilité » du recours, régit-il également l'appréciation de l'intérêt pour agir ? Le plus souvent, cette question est sans incidence parce que l'intérêt pour agir s'apprécie justement par rapport aux statuts de l'association, ce qui

explique que vous ne l'avez toujours pas tranché dix ans après son édiction. En l'espèce, le requérant, l'association *Garches est à vous*, a attaqué un permis de construire délivré le 12 avril 2011 à la société Maîtrise et développement de l'habitat, et en a d'ailleurs obtenu l'annulation par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (23 avril 2013, n° 1106994), mais la cour d'appel a annulé ce jugement et a estimé que l'association était irrecevable car l'objet des statuts, adoptés en 1988 et déposés, était trop général et ne mentionnait pas la possibilité d'actions contentieuses en matière d'urbanisme. L'association faisait valoir qu'elle avait entre temps modifié ses statuts pour préciser son objet, ce qui la rendait recevable, mais la cour lui a opposé que cette modification n'avait pas été déclarée en préfecture avant l'affichage de la demande du permis attaqué.

Avant l'intervention de l'article L. 600-1-1, vous auriez certainement admis l'intérêt de l'association du fait de cette modification. D'une part, l'intérêt pour agir s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête non à une date antérieure (CE, 6 oct. 1965, *Sieur M...* n°61217 p. 493). D'autre part, puisqu'une association non déclarée en préfecture peut faire un recours en excès de pouvoir, vous aviez logiquement admis qu'une association déclarée se prévale, pour justifier de son intérêt, d'une modification de ses statuts non déposée en préfecture mais votée par son assemblée générale (CE, 27 juillet 2009, *Commune du Bono*, n° 306946, T.). Peut-on maintenir cette jurisprudence ? Si l'article L. 600-1-1 ne pose qu'une exigence de capacité, la cour a commis une erreur de droit au regard de votre jurisprudence *Commune du Bono*. S'il régit aussi l'intérêt pour agir, alors cette modification des statuts ne pouvait être prise en compte.

La thèse de la requérante peut se prévaloir de ce que les travaux préparatoires ne parlent que de l'objectif d'éviter la création d'associations *ad hoc*, constituées en réalité uniquement dans la perspective du recours. Cette disposition a reçu un brevet de constitutionnalité par la décision du Conseil constitutionnel du 17 juin 2011 n° 2011-138-QPC qui les a interprétées comme visant à empêcher les recours des « associations qui se créent postérieurement » à la demande, « dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie » de la demande. Et le requérant de pointer un passage du commentaire de cette décision aux cahiers du Conseil constitutionnel qui évoque explicitement notre question en indiquant que dans un tel cas « il appartient au juge d'apprécier (...) si compte tenu de la portée de la modification de leurs statuts, l'article L. 600-1-1 est applicable [à l'association] », laissant ainsi entendre que certaines modifications non déclarées en préfecture dès l'affichage de la demande de permis pourraient être prises en compte, et d'autres non.

Mais l'effet utile de cette disposition, qui interdit la création d'une association après l'affichage de la demande en vue de contester le futur permis, nous semble porter assez naturellement à la lecture de la cour : s'il est possible de modifier, après l'affichage de la demande d'un permis de construire, l'objet social d'une association qui existe depuis longtemps mais n'a pas intérêt à introduire un recours contre ce permis, afin de rendre son recours recevable, il deviendra relativement facile de contourner l'interdiction législative. L'association ne se crée pas aux seules fins d'exercer le recours mais se transforme dans ce seul objectif. C'est d'ailleurs dans ce sens que ce sont prononcés jusqu'ici les tribunaux et cours administratifs (TA de Nice, 29 juin 2007, *Assoc. Le défens de la Sainte Baume*, n° 0700417 ; TA Strasbourg, 5 novembre 2013, *M. G... et association Des piscines pour tous*, n° 1105780 ; CAA Douai, 17 sept. 2009, *Commune de Pinterville e.a.*, n° 08DA00632 ; CAA Douai, 13 août 2012, *Commune de Pinterville e.a.*, n° 11DA01741) ainsi qu'une partie de la doctrine (AJDA 2008, Y. Pittard, *La recevabilité des recours des associations après la loi*

ENL, p. 54). Nous vous proposons donc de juger que l'article L. 600-1-1 impose que l'intérêt pour agir de l'association soit examiné au regard des statuts tels que déposés en préfecture à la date d'affichage de la demande de permis, votre jurisprudence *Commune du Bono* ne pouvant plus s'appliquer dans le contentieux de l'urbanisme depuis l'intervention de la loi de 2006.

Il faut reconnaître que l'application de cette règle à l'association requérante est rigoureuse et on ne peut qu'être sensible à son argumentation. En l'espèce, la modification des statuts datait de 2002, soit bien avant la demande de permis, et c'est probablement par erreur ou simple négligence qu'elle n'avait pas été déposée en préfecture. L'association semble donc de bonne foi. Mais la loi ne réserve pas la bonne foi et l'association n'a pas soutenu que l'application de l'article L. 600-1-1 porterait, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte disproportionnée à son droit au recours et ne devrait pas lui être appliqué, en invoquant un contrôle de conventionnalité concret (cf. CE, Assemblée, 31 mai 2016, *Mme G...*, n° 396848 Rec.) ; elle vous propose, à titre subsidiaire, d'interpréter de façon générale l'article L. 600-1-1 comme permettant que soient prises en compte certaines des modifications du statut déclarées postérieurement à l'affichage de la demande et qui donneraient intérêt pour agir à une association qui ne l'avait pas. Il conviendrait de distinguer « au regard de leur portée et des conditions dans lesquelles elles sont intervenues » les modifications non déclarées à prendre en compte des autres. Cette lecture ne nous semble pas possible pour les mêmes raisons et nous vous invitons donc à rejeter les moyens d'erreur de droit dirigés contre l'application par la cour de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme.

L'association critique également, sur le terrain de la qualification juridique (CE, 30 juillet 1997, *Société Nouvelle Etude Berry et Attali*, n° 157313, T), le fait que la cour administrative d'appel lui ait dénié intérêt pour agir. Mais la cour a relevé que, par son statut de 1988, l'association se consacrait à des « études et réalisations de nature à préserver ou améliorer la qualité de vie à Garches » sans autre précision. Vous avez déjà dénié l'intérêt pour agir à des associations défendant ainsi la qualité de vie ou le cadre de vie lorsqu'elles avaient, en outre, un champ géographique d'action trop vaste, départemental ou régional, s'agissant de recours contre un projet sans dimension départementale ou régionale (CE, 26 juillet 1985, *URDEN*, n° 35024, Rec. ; CE, 9 dec. 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155477, Rec.). En revanche, pour une association communale, votre jurisprudence ou celle des cours admet parfois la recevabilité de recours d'associations ayant un objet rédigé en des termes proches (CE, 8 juillet 2016, *Société Eco Delta Développement*, n° 376344, inédite ; CAA Nantes, 27 mai 1998, *Ville de Fécamp*, n° 96NT00083 ; CAA Douai, 15 juillet 2005, *Assoc. Bien vivre à Oudezeele e.a.*, n° 04DA00911). Cependant, il ne doit y avoir dans ces cas aucun doute sur le fait que l'association s'est donné comme domaine d'action un objet d'urbanisme ou d'environnement : les statuts ne parlent ici que d'études et de réalisations, de tous types et que l'association se donne pour objet d'entreprendre elle-même pour préserver la qualité de vie dans la commune. Nous ne pensons pas que la cour ait commis une erreur de qualification en estimant que cet objet était trop vague pour lui permettre d'attaquer tout permis de construire un nouvel ensemble immobilier à Garches dont l'association estimerait qu'il détériore la qualité de vie.

Par ces motifs nous concluons au rejet des conclusions du pourvoi et à ce que l'association requérante verse à la commune de Garches et à la société Maîtrise et développement de l'habitat la somme de 1500 euros chacun en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.