

N° 464454

Associations Patrimoine Environnement et autre

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 22 novembre 2023

Décision du 18 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Le présent recours vous invite à vous repencher sur la jurisprudence régissant l'intérêt à agir des associations non agréées et des associations agréées pour contester un permis de construire. Si nous ne vous proposerons pas aujourd'hui d'en modifier les équilibres en ce qui concerne les premières, l'affaire fournira l'occasion d'apporter une précision utile au sujet des secondes.

Dans le cadre du réaménagement de la place de l'Hôtel de Ville de Conflans-Sainte-Honorine, le maire a délivré le 12 février 2021 à la société Interconstruction un permis de construire qui prévoit, d'une part, la démolition de deux bâtiments désaffectés abritant anciennement un cinéma et des bains-douches ainsi que la construction de trois nouveaux bâtiments devant accueillir un pôle santé, une brasserie, un commerce et trente-six logements, des parkings souterrains, ainsi que la reconstruction d'une maison en meulière, conduisant au total à une surface de plancher créée de 3.000 mètres carrés.

Les associations « Patrimoine Environnement » et « Sauvons les Yvelines », dont le ressort est respectivement national et départemental, en ont demandé l'annulation au tribunal administratif de Versailles qui a rejeté leur requête conjointe comme irrecevable faute pour chacune d'elles de justifier d'un intérêt pour agir.

Vous le savez, la reconnaissance d'un intérêt pour agir suppose que la décision administrative attaquée présente, d'une part, par son objet, un rapport direct avec la nature des intérêts que l'association s'est donné, aux termes de ses statuts, pour but de défendre, et, d'autre part, par sa portée, une adéquation avec le champ géographique d'intervention de l'association.

Ainsi, aux deux extrémités du spectre, vous reconnaissez l'intérêt pour agir d'une association de quartier ayant pour objet la mise en œuvre de tous les moyens disponibles pour la sauvegarde et l'amélioration du cadre de vie de ses habitants, contre un permis de construire

trois maisons sur un terrain non bâti (CE 20 octobre 2017, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier "Epi d'Or" - Saint-Cyr-l'Ecole*, n° 400585, aux tables), tandis que vous l'excluez pour une association régionale attaquant un permis de construire 24 logements qui s'était donné pour objet un programme aussi vaste que de défendre, dans toute la région de Martinique, les droits de l'homme, les espèces animales et végétales, le cadre de vie, le sol, le sous-sol, les marais, etc. (CE 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (Asaupamar)*, n° 155477, au recueil).

Dans des configurations intermédiaires mettant en cause des associations départementales ou régionales, les solutions retenues résultent d'une mise en balance assez fine, où le périmètre d'intervention étendu d'une association peut trouver un contrepoids dans la précision de ses statuts et l'ampleur des effets propres au projet contesté.

Votre jurisprudence se montre relativement ouverte s'agissant des recours dirigés contre les délibérations procédant à l'approbation ou à la révision des documents d'urbanisme qui, comme tels, intéressent l'intégralité du territoire communal et impliquent des choix structurants (CE 10 mars 1995, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans le Var (UDVN 83)*, n° 128290, au recueil ; CE 11 juillet 2008, *Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n° 300493, inédit).

Elle est plus fermée à l'égard des décisions individuelles telles qu'un permis de construire. Ainsi, présente un ressort géographique et un objet social trop vastes pour contester un permis de construire un bâtiment de 14 logements avec magasins et bureau au rez-de-chaussée une union régionale pour la défense de l'environnement, de la nature, de la vie et de la qualité de la vie dont l'objet social vise, sans plus de précision, « tous les problèmes relatifs à l'urbanisme et à l'équipement » dans la région (CE 26 juillet 1985, *Union régionale pour la défense de l'environnement de la nature de la vie et de la qualité de la vie en Franche-Comté (U.R.D.E.N.)*, n° 35024, au recueil). Il en est de même d'une fédération régionale se donnant pour objet de sauver le patrimoine naturel et culturel et d'exercer des recours en justice en faveur de la protection de la nature et de l'environnement à l'égard d'un permis de construire une maison bien que placée dans le champ de visibilité d'un monument historique (CE 27 mai 1991, *Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement dans le nord de la France - Nord Nature*, n° 113203, aux tables)¹.

En revanche, le champ d'intervention départemental ou régional ne fait pas obstacle à la reconnaissance de l'intérêt à agir lorsque le permis occasionne un effet collatéral qui entre directement en résonance avec un objet précis des statuts.

¹ Dans le même sens et a fortiori s'agissant d'une association dont le champ géographique est limité à l'île de Noirmoutier : CE 12 avril 2022, *M. B...*, n° 451778, aux tables, s'agissant d'une association de protection de la nature et de l'environnement demandant l'annulation d'un permis de construire une maison sur un terrain comportant déjà une construction, dans une zone urbanisée.

Tel est notamment le cas lorsque les statuts font expressément référence au respect de la réglementation en matière d'urbanisme et que le permis porte une atteinte spécifique à ses intérêts : CE 10 février 1997, *Association de défense, de protection et de valorisation du patrimoine naturel et historique de Corse*, n° 140841, aux tables, s'agissant d'une association régionale dont l'objet est de favoriser l'application de la législation en vigueur en faveur des zones d'intérêt écologique venant contester un permis de construire au sein d'une zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique² ; CE 17 février 2010, *Société Loca Parc Loisirs*, n°305871, aux tables, s'agissant d'une association départementale se donnant notamment pour but de préserver les différents écosystèmes en les protégeant contre toute entreprise d'aménagement et de transformation susceptible de les défigurer et de veiller au respect et à l'application des lois et règlements en matière de protection de la nature et de l'environnement, contre une mesure autorisant une extension significative de la superficie d'un camping situé en bordure d'un marais en site inscrit du littoral.

Tel est le cas également lorsque le permis de construire inclut une dimension très spécifique en lien avec l'objet de l'association : CE 7 octobre 2022, *Association En toute franchise département de l'Hérault*, n° 452959, aux tables, pour une association ayant pour objet la défense des intérêts collectifs des commerçants, indépendants et artisans de l'Hérault dont les statuts ne lui donnent intérêt pour agir contre un permis de construire qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale.

Rappelons enfin que vous exercez comme juge de cassation un contrôle de l'erreur de droit sur les critères retenus par les juges du fond pour apprécier l'intérêt pour agir³ et un contrôle de l'erreur de qualification juridique retenue au cas d'espèce par les juges du fond⁴

Revenons à présent au jugement attaqué.

C'est sans erreur de droit ni erreur de qualification juridique ou dénaturation que le tribunal a jugé que l'association départementale « Sauvons les Yvelines » ne justifiait pas d'un intérêt pour agir contre le permis de construire après avoir relevé, d'une part, que la requérante se donne pour objet très général « *la défense du patrimoine et de l'environnement des Yvelines* », et, d'autre part, que le projet, dont l'impact visuel sur les trois monuments historiques situés à proximité apparaissait limité, n'avait pas une portée excédant le cadre communal.

² Voir de la même manière : CE 24 octobre 1997, *SCI. du Hameau de Piantarella et commune de Bonifacio*, n° 161043, 161096, aux tables, s'agissant d'une association de défense, de protection et de valorisation du patrimoine naturel et historique de la Corse lui donnant pour objet de favoriser l'application de la législation en vigueur en faveur des monuments naturels, des monuments historiques, des zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique et, d'une manière générale, de l'environnement, et cela sur le territoire de la région Corse, contestant un projet immobilier de vingt bâtiments à usage d'habitation de 10.000 m² à proximité immédiate des falaises de Bonifacio et d'une zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

³ CE 25 novembre 1998, *C... et commune de Bièvre*, au recueil.

⁴ CE 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155477, au recueil.

Conjugué à un champ d'intervention départemental, un objet statutaire aussi vague ne pouvait entrer en adéquation avec la portée du permis attaqué, autorisant la création d'une surface de plancher de 3 000 mètres carrés et qui ne correspond manifestement pas à un projet urbanistique ayant une signification à l'échelle du département. A cette échelle, l'abattage de la rangée de tilleuls plantés sur l'actuel terre-plein surélevé ne présente pas non plus d'incidence environnementale. Quant à l'impact sur le « patrimoine » des Yvelines, il n'est pas davantage décelable : ainsi qu'il ressort de l'avis de l'architecte des bâtiments de France, et compte tenu des prescriptions de ce dernier, les monuments historiques alentours ne seront pas affectés visuellement par le projet ; quant aux deux bâtiments appelés à être démolis, vétustes et désaffectés, ils ne constituent manifestement pas un élément du patrimoine architectural ou culturel yvelinois (l'ABF souligne que le cinéma n'a pas conservé les décors et façades d'origine et les photos produites au dossier ne permettent pas sérieusement de soutenir que ce bâtiment comme les bains-douches constitueraient des sites d'intérêt départemental).

Vous ne pourriez donc, en ce qui concerne cette première association, remettre en cause la qualification retenue par le tribunal qu'au prix d'une inflexion jurisprudentielle qui ne nous semblerait guère en ligne avec les dernières réformes venues encadrer plus strictement les recours contentieux associatifs dans un objectif de sécurisation des projets. L'entreprise est d'autant moins nécessaire au cas d'espèce que vous pourrez reconnaître l'intérêt pour agir de la seconde association.

En effet, nous pensons que c'est au prix d'une erreur de droit et, par suite, d'une inexacte qualification des faits que le tribunal a refusé de reconnaître un intérêt pour agir à l'association « Patrimoine et Environnement », qui a pour objet statutaire le développement durable, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine archéologique, architectural, paysager et touristique de la France ainsi que l'amélioration du cadre de vie des français.

L'agrément dont dispose cette seconde association modifie le cadre d'analyse applicable.

Il la place dans le champ des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement en vertu desquelles l'association justifie en cette qualité, « *d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec [son] objet et [ses] activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel [elle] bénéfici[e] de l'agrément* ».

Ces dispositions neutralisent donc la condition tenant à l'adéquation entre le ressort géographique de l'association et l'objet de la décision attaquée, ainsi que vous l'avez jugé par votre disposition du 8 février 1999, *Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes d'Armor* (n° 176779), au recueil.

Le tribunal administratif ne lui a pas dénié cette facilité d'action mais lui a opposé, au cas d'espèce, une autre condition définie au même article, celle tirée de l'existence d'« effets dommageables pour l'environnement ». Le tribunal a estimé que si l'association faisait valoir « à cet égard » l'abattage de plusieurs arbres de haute tige, « *la suppression en milieu urbain de quelques arbres ne bénéficiant d'aucune protection* » ne pouvait être regardée comme un effet dommageable pour l'environnement au sens de l'article L. 142-1 et dénié, pour ce motif, son intérêt pour agir.

Ce faisant, les juges eu fond nous semblent avoir conféré à la notion d'effets dommageables pour l'environnement, qui à notre connaissance n'a guère été explicitée par votre jurisprudence ou celle des cours, un sens voisin de celui « *d'incidences notables sur l'environnement* » utilisé par le législateur dans une autre partie du même code pour définir le seuil d'incidence à partir duquel le projet doit donner à une évaluation environnementale (art. L. 122-1).

Cette interprétation, qui procède d'une lecture cloisonnée de l'article législatif, apparaît contraire à l'intention du législateur comme à l'économie générale des textes.

Issues du chapitre II de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi « Barnier », les dispositions de l'article L. 142-1⁵ qui détaillent les prérogatives des associations de protection de l'environnement agréées se lisent en lien avec les dispositions issues du même chapitre et désormais codifiées à l'article L. 141-1 qui définissent comme « associations agréées de protection de l'environnement » les associations dont le domaine d'activité couvre, de manière alternative, non seulement la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, la protection de l'eau, de l'air, des sols ou la lutte contre les pollutions mais également l'amélioration du cadre de vie ou encore la protection des sites et paysages ou de l'urbanisme.

La notion d'effets dommageables sur l'environnement doit donc s'apprécier, à l'aune de l'une ou l'autre de ces dimensions, selon l'objet propre à l'association concernée, et non, dans une acception étroite à raison des seuls effets sur le milieu naturel.

Par suite, en se bornant à tenir compte de l'abattage des arbres pour apprécier si l'association requérante justifiait d'effets dommageables sur l'environnement alors que la requérante invoquait les effets plus larges du projet en termes de cadre de vie et de protection des sites, le tribunal a commis une erreur de droit.

Sur le fond, si le projet de réaménagement de l'hôtel de ville ne porte pas d'atteinte à des éléments de patrimoine architectural ou urbain présentant un intérêt particulier, il modifie néanmoins la physionomie du centre-ville de la commune et, compte tenu de certains partis urbanistiques (densification du bâti, suppression du groupe d'arbres décrit comme un îlot

⁵ anciennement codifiées à l'article L. 252-4 du code rural.

de fraîcheur en centre-ville), affectent le cadre de vie des habitants. Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si, pris globalement, le projet tend plutôt à l'améliorer ou à le dégrader, l'ampleur de ses effets sur le cadre de vie nous paraissent suffisants pour caractériser des « effets dommageables » au sens de l'article L. 142-1.

C'est donc à tort que le tribunal a dénié un intérêt pour agir à l'association agréée « Patrimoine environnement » et, par conséquent, qu'il a rejeté comme irrecevable la requête qu'elle avait formée conjointement avec l'association « Sauvons les Yvelines » (CE 22 décembre 1972, *L...*, n° 82385, au recueil). Vous annulez donc son jugement et lui renverrez le jugement de l'affaire, en mettant à la charge de la commune et de la société pétitionnaire la somme globale de 3.000 euros et en rejetant les conclusions présentées par ces deux dernières au même titre.

Tel est le sens de nos conclusions.