



HAL
open science

L'INTERET A AGIR DANS LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT

Xavier Braud

► **To cite this version:**

Xavier Braud. L'INTERET A AGIR DANS LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT. L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement, 32, pp.39, 2018, Droit de l'urbanisme. hal-04786197

HAL Id: hal-04786197

<https://hal.science/hal-04786197v1>

Submitted on 15 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'INTERET A AGIR DANS LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT.

Xavier BRAUD

Publié par Les cahiers du Gridauh n°32-2018

Le propos qui suit sera, de façon très traditionnelle, limité à l'intérêt à agir dans le contentieux administratif de l'excès de pouvoir. Il eût certes été possible d'évoquer la même question devant le juge judiciaire, mais l'on aurait constaté que les principes sont à peu de choses près les mêmes pour l'action civile des associations (du moins celles d'entre elles qui sont agréées). Nous laisserons également de côté le plein contentieux subjectif (notamment contractuel) qui concerne assez peu ou tout le moins indirectement l'environnement, et qui répond à des principes fort différents.

Un cas particulier mérite toutefois d'être effleuré ici, c'est le contentieux de la grande voirie. On sait que les contraventions de grande voirie concernant le domaine public naturel constituent le plus souvent des atteintes à l'environnement, et que ce contentieux est, malheureusement, très fermé aux usagers du domaine public et aux associations, à la différence du contentieux de l'excès de pouvoir, puisque le préfet bénéficie du monopole des poursuites en la matière. Et que s'il est possible à un tiers de le contraindre à engager les poursuites, il ne semble pas lui être possible de l'empêcher de s'en désister, et ceci pour tout motif.

A la différence du contentieux de l'urbanisme, on ne constate aucune évolution substantielle ces dernières années, tant dans les textes que dans la jurisprudence, relativement à la question de l'intérêt pour agir dans le domaine de l'environnement. L'on se contentera donc de rappeler et préciser la grande ouverture du prétoire en la matière (I) et de montrer que rien ne s'oppose, bien au contraire, à une évolution vers l'action populaire dans le contentieux de l'environnement (II).

I-Une ouverture du prétoire proche de l'action populaire.

Le contentieux administratif de l'environnement est marqué par une grande diversité des requérants potentiels. Et au sein de chaque catégorie juridique de requérants, on retrouvera la même diversité (« sociologique »). Si l'on aborde ici séparément les requérants associatifs (A) et les autres requérants (B), c'est simplement parce que les premiers (au-delà de leur immense variété, qui va du groupement d'intérêts égoïstes à l'association purement altruiste) bénéficient d'un régime juridique commun. Tel n'est pas le cas des autres catégories de requérants.

A-Le requérant associatif : l'absence d'obstacle infranchissable pour l'accès au juge de l'excès de pouvoir.

L'arrêt historique de 1906, Croix de Seguey-Tivoli¹ a ouvert la voie à l'action associative. Rapidement, le juge administratif a admis qu'une association était recevable à contester par la voie du recours pour excès de pouvoir toute décision administrative susceptible de

¹ CE 21 décembre 1906 Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, aux GAJA.

heurter son objet statutaire. Le principe essentiel est que le juge administratif opère une confrontation entre les effets de la décision contestée et l'objet statutaire de l'association, pour déterminer l'intérêt, qui est admis en cas de lésion de cet objet. Or les sociétaires établissent librement leur objet statutaire. De sorte qu'il est aisé pour une association de protection de l'environnement, avec un minimum d'habileté rédactionnelle, de s'autoriser à contester la plupart des décisions prises dans le domaine de l'environnement.

Il est remarquable en particulier que le juge administratif admette les recours des associations de protection de la nature et de l'environnement contre des décisions ayant vocation à protéger l'environnement, dès lors que l'association juge cette décision insuffisamment protectrice. Ainsi une telle association est recevable à contester la décision de conclure un contrat de programme de réduction des nuisances conclu avec Pechiney², un arrêté relatif à la protection des habitats à salicornes³, ou encore un plan de gestion d'une réserve naturelle⁴.

Introduit en 1995 (initialement dans le code rural), l'art. L.142-1 1^{er} al. du code de l'environnement dispose que « *toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci* ». Souvent lue comme une pétition de principe sans portée normative, cette disposition consacre en réalité un état du droit jurisprudentiel très libéral au bénéfice des associations de protection de la nature et de l'environnement.

Il en résulte notamment que, pour l'accès au juge de l'excès de pouvoir, le fameux agrément administratif dont peuvent bénéficier ces associations ne présente qu'un intérêt mineur, limité à un cas particulier sur lequel nous reviendrons. Pour l'essentiel, toute association, agréée ou non, déclarée ou non, bénéficie de cette largesse du juge administratif.

Cet état du droit jurisprudentiel, confirmé par la loi, était déjà si favorable à la recevabilité de l'action associative que l'intervention de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative notamment au droit d'accès au juge en matière environnementale ou la consécration du droit constitutionnel au juge fondée sur l'art. 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'ont eu aucun effet sur celui-ci. Il était déjà en avance sur ces principes.

Il n'en reste pas moins que quelques menues difficultés subsistent, qu'il convient d'évoquer, soient qu'elle concernent toutes les associations (1) soit qu'elles concernent des catégories particulières d'associations (2).

1-Des difficultés relatives à l'objet et au ressort territorial de l'association.

Il arrive en premier lieu que le juge administratif ait une vision de la protection de la nature et de l'environnement qui ne soit pas aussi large que celle de l'association requérante. L'un des meilleurs exemples concerne la politique des transports qui a incontestablement des effets majeurs sur l'environnement et qui n'est généralement pas vue comme une politique publique concernant l'environnement. Ainsi, le Tribunal administratif de Strasbourg

² CE 8 mars 1985 Les amis de la Terre n°24557 rec. p.73.

³ CAA Nantes 29 novembre 2013 Ass. Manche-Nature n°12NT01573 Dr. Env. n°222 avril 2014 p.137.

⁴ TA Rouen 22 mai 2012 Ass. Haute-Normandie-Nature-Environnement n°1001043.

considère que l'association Alsace-Nature dont l'objet est « *la protection de la nature et de l'environnement* » n'a pas intérêt à agir contre la décision procédant à la désaffectation d'une ligne ferroviaire située en Alsace, car son objet statutaire ne vise aucun élément relatif au transport ferroviaire. Pour regrettable que soit cette vision quelque peu étriquée de l'environnement, il reste très aisé, pour l'association requérante, de modifier – en le complétant – son objet statutaire, afin de pouvoir ultérieurement contester des décisions similaires.

La seconde difficulté, qui se présente relativement couramment, est celle de l'objet statutaire qui est rédigé de façon trop générale. Ainsi l'association CAP 21 qui a pour objet de « *promouvoir les valeurs humanistes et écologistes* » en raison de cette formulation très générale, n'a pas intérêt à contester un arrêté ministériel fixant les limites admissibles dans les fruits et légumes de l'insecticide chlorédone⁵. De la même façon, l'association dont l'objet est « *la sauvegarde et l'amélioration de notre environnement* » n'a pas intérêt à contester une autorisation de carrière⁶. Mais là encore, l'obstacle pourra aisément être surmonté après un premier échec par une rédaction soignée de l'objet statutaire. Retenir un tel critère présente néanmoins l'inconvénient de créer d'inutiles disparités d'appréciation jurisprudentielle entre juridictions, puisque l'objet consistant à « *agir dans tous les domaines de l'écologie* » peut suffire à permettre la contestation de la DUP d'un métro autant que du refus d'un maire de faire cesser les nuisances lumineuses d'une discothèque⁷.

En troisième lieu, le juge peut-être attentif à la formulation de l'objet statutaire et en particulier au principal verbe utilisé en son sein. Un objet statutaire défensif, protecteur, ouvrira les portes du prétoire. Il n'en ira pas forcément de même d'un objet statutaire plus constructif ou participatif. Ainsi la fédération de défense de l'environnement du Jura dont l'objet est de « *coordonner et d'informer ses membres* » dans le domaine de l'environnement est irrecevable à contester un règlement d'urbanisme⁸. De même l'association qui constitue une « *force de proposition dans tous les domaines de l'environnement* » n'a pas intérêt à contester un tel règlement⁹. Il suffit donc à l'association requérante, pour être recevable, d'utiliser préférablement les verbes protéger, défendre, voire s'opposer à.

Le quatrième problème réside dans l'effet direct ou indirect sur l'environnement de la décision contestée. Autrement dit, une association n'aura en principe pas intérêt à contester les décisions « périphériques » par rapport à la décision principale qui touche l'environnement. Ainsi l'association Estuaire Ecologie n'a pas intérêt à contester le contrat de plan qui prévoit l'extension du port du Havre, tout comme l'association Fouras-environnement-écologie qui s'oppose à la construction d'un casino sur un espace naturel n'a pas intérêt à contester la délibération décidant de confier l'exploitation dudit casino à telle

⁵ CE 27 juin 2007 CAP 21 n°28692.

⁶ CAA Lyon 1^{er} avril 2008 Sté Delmonico-Dorel n°07LY01399 AJDA 21 juillet 2008 p.1433.

⁷ Respectivement TA Rennes 16 avril 1994 Ass. Rennes verte, alternative et écologie Dr. Env. n°24 p.44 confirmé par CE 4 décembre 1995 District urbain de l'agglomération rennaise n°157756 aux Tables du recueil ; et CAA Lyon 8 février 2005 SA Selogem Macumba n°01LY01809.

⁸ CE 24 octobre 1994 Commune de la Tour du Meix rec. p.462.

⁹ CAA Versailles 11 février 2010 Ass. de défense des intérêts des scéens n°08VE01929 Dr. Env. n°181 p.247.

société¹⁰. Ici également, la jurisprudence n'est pas d'une parfaite cohérence puisque l'association « Vent de colère », qui a pour objet l'opposition aux éoliennes a, elle, bien intérêt à contester l'arrêté ministériel fixant les tarifs d'achat de l'électricité d'origine éolienne¹¹. Là encore, l'association pourra facilement vaincre cette jurisprudence restrictive en prévoyant expressément qu'elle a pour objet de contester toutes les décisions périphériques qui concourent à la réalisation d'opérations d'aménagement dommageables à l'environnement.

Enfin, il convient d'évoquer la fameuse question du contrôle de l'adéquation géographique entre la portée de la décision contestée et le ressort territorial de l'association, liée au caractère direct de l'intérêt. On sait que le Conseil d'Etat est sévère à l'encontre des associations à vaste ressort géographique depuis l'arrêt de 1985 URDEN Franche-Comté¹². Ces associations se voient dans l'impossibilité de contester des décisions de portée purement locale. Cette difficulté est résolue pour les associations agréées qui, depuis 1995, bénéficient de l'art.L.142-1 2è al. du code de l'environnement leur reconnaissant une présomption d'intérêt à agir sur la totalité de leur territoire d'intervention. Pour les associations non agréées, la difficulté demeure, et ce d'autant plus que le Conseil d'Etat a considéré depuis 2004¹³ que l'absence de précision statutaire sur le ressort géographique impliquait que l'association avait un caractère national. Cette dernière jurisprudence a cependant été abandonnée au profit d'une méthode plus réaliste et plus favorable à la recevabilité des associations, fondée sur un faisceau d'indices¹⁴.

2-Des difficultés relatives aux catégories particulières d'associations.

La première catégorie concerne les fédérations. Initialement, le Conseil d'Etat jugeait qu'une fédération d'associations n'avait pas qualité pour se substituer aux associations qu'elle regroupe. Ainsi la fédération française des sociétés de protection de la nature n'avait pas intérêt à contester l'agrément de la fédération départementale des chasseurs de Seine-et-Marne qui ne concerne que les associations membres de ce département¹⁵. Relativement à une autorisation d'unité touristique nouvelle, la même FFSPN n'avait pas intérêt à agir, car elle disposait d'une association membre locale¹⁶.

Cette jurisprudence était fort discutable dans la mesure où les associations membres d'une fédération peuvent avoir des objets statutaires fort différents (ornithologie, batrachologie, environnement général, énergie, transports...). Et la présence d'une association locale ne garantit en rien sa recevabilité, si celle-ci s'est dotée d'un objet statutaire spécialisé qui n'est pas lésé par la décision contestée.

C'est peut-être cette raison qui a conduit le Conseil d'Etat à opérer un revirement de

¹⁰ Repectivement CE 25 octobre 1996 Ass. Estuaire-Ecologie rec. p.1072 et CE 17 décembre 2008 Sté d'exploitation du casino de Fourras n°294597 JCP-A 30 mars 2009 p.6.

¹¹ CE 6 août 2008 Ass. Vent de colère n°297723 JCP-A 13 octobre 2008 p.25.

¹² CE 26 juillet 1985 URDEN Franche-Comté rec. p.251, AJDA 1985 p.741, RJE 1985 p.473.

¹³ CE 23 février 2004 Communauté de communes du pays loudunais JCP-A 26 juillet 2004 p.1055.

¹⁴ CE 25 juin 2012 Le collectif antinucléaire n°346395 au recueil et plus explicitement encore CE 17 mars 2014 Ass. des consommateurs de la Fontaulière n°354596 AJDA 2014 p.655.

¹⁵ CE 15 janvier 1986 FFSPN n°48271.

¹⁶ CE 4 juillet 1994 Commune de Vaujany n°129898.

jurisprudence très favorable aux fédérations. Il a purement et simplement abandonné cette solution en jugeant que la fédération nationale des associations d'usagers des transports justifie d'un intérêt pour agir pour contester la fermeture de la ligne ferroviaire Bort-les-Orgues-Mauriac « *alors même que la fédération compte parmi ses adhérents une association locale en Auvergne* »¹⁷.

La seconde catégorie particulière d'associations qui retiendra notre attention est celle dont l'objet principal n'est pas la protection de l'environnement, mais qui peut avoir des activités de protection de l'environnement en application ou en prolongement de son objet principal. En la matière, la jurisprudence est partagée et donc une fois de plus imprévisible. Une association familiale, qui bénéficiait pourtant de l'agrément d'association de protection de l'environnement, se préoccupait de la qualité de l'environnement des familles de la commune. Elle tenta de contester une autorisation de carrière en raison des nuisances que celle-ci était susceptible d'apporter aux familles. Le juge administratif lui dénie tout intérêt pour agir¹⁸, les statuts de l'association n'étant pas suffisamment explicites sur le volet environnemental de ses activités.

Pourtant, la même cour admet l'intérêt à agir d'un syndicat qui a pour objet la protection des travailleurs, contre un arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une installation classée¹⁹.

Ici encore, il importe plus, pour être recevable, de recourir à un habile rédacteur d'objet statutaire, que de constituer une authentique association qui agit effectivement, entre autres, dans le domaine de l'environnement dans le cadre d'un objet plus global tel que la protection des familles.

B-Les autres requérants : des situations plus variables.

Les autres catégories de requérants ne bénéficient pas d'un régime de recevabilité homogène. Cela n'est pas tant dû à un rapport différent à l'environnement (subjectif plus qu'objectif ou intéressé plus que désintéressé) mais à l'hétérogénéité de leur statut juridique. Le requérant particulier n'est ainsi pas dans la même situation juridique selon qu'il est riverain de l'opération en cause modifiant (son) l'environnement (1) ou qu'il n'est pas en situation de proximité géographique avec l'altération environnementale (2). Le cas des personnes publiques est enfin à mentionner (3), il n'est pas sans rappeler le régime de l'intérêt à agir des associations.

1-Le riverain.

L'intérêt à agir du riverain est assez largement admis. Le juge administratif est ouvert à la défense subjective et égoïste de l'environnement de l'administré, et ceci même si l'opération est globalement favorable à l'environnement, comme c'est le cas de

¹⁷ CE 3 décembre 2003 FNAUT n°243830 Annales de la voirie et de l'environnement n°85 avril 2004 p.61.

¹⁸ CAA Nantes 17 février 1999 Ass. familiale de Douvres-la-Délivrande n°97NT00158 confirmant TA Caen 10 décembre 1998 n°96207 Dr. Env. n°47 p.3).

¹⁹ CAA Nantes 25 juin 1992 Sté Thann et Mulhouse n°92NT00115.

l'implantation d'éoliennes ou de l'aménagement d'une voie ferrée, que le riverain aura toujours intérêt à contester.

Le juge administratif apprécie selon des critères classiques, qui n'en sont pas moins partiellement subjectifs, l'intérêt pour agir du riverain. La discussion devant le juge administratif portera sur la visibilité qu'aura le riverain sur le projet d'aménagement et sur l'exposition aux nuisances engendrées par celui-ci.

Il sait se montrer généreux avec le riverain égoïste en admettant par exemple que celui-ci conteste, en cette seule qualité d'habitant de la commune, non seulement l'autorisation d'ouverture d'une carrière, mais également la dérogation à la protection des espèces qui l'accompagne²⁰ alors même que le riverain n'est pas à proprement parler lésé par cette dérogation.

Mais cette générosité n'est pas sans limite. M. P. qui réside à 3,5km du projet de centre d'enfouissement des déchets, n'aura pas intérêt à contester son autorisation, dès lors qu'il n'a pas de vue sur le centre et qu'il réside dans une vallée différente de celle où est projetée l'installation²¹.

Il ressort de ces éléments que, pour la plupart des opérations d'aménagement altérant l'environnement de façon visible et/ou gênante pour les voisins, des requérants sont susceptibles d'agir. Mais subsiste une certaine dose de subjectivité dans l'appréciation de l'intérêt et donc une forme d'imprévisibilité de la jurisprudence. En outre, de nombreuses décisions administratives ayant un effet néfaste sur l'environnement, tels que la modification régressive d'un texte réglementaire du droit de l'environnement, n'ont pas de « riverains » pour en faire contrôler la légalité.

Tout cela conduit assez banalement des riverains ou particuliers à aller solliciter des associations pour agir en leur lieu et place ou du moins conjointement avec eux pour assurer la recevabilité de la requête.

2-L'exclusion de principe du particulier désintéressé.

C'est la seule catégorie de requérant qui soit par principe mise à l'écart. Il nous semble que d'exclure les personnes désintéressées et altruistes au seul profit des personnes intéressées et égoïstes n'est pas juste. En tout état de cause, cette catégorie de requérants est particulièrement peu nombreuse et son exclusion du prétoire n'est d'aucun effet sur le désencombrement de la juridiction administrative.

Ainsi, M. A., qui se prévaut d'un intérêt porté à la faune sauvage, par la publication de nombreux articles et son engagement au sein d'associations, n'a pas pour autant intérêt personnel, direct et certain à contester la liste des animaux classés nuisibles²².

²⁰ TA Montpellier 3 mai 2016 M. Chastagnol n°1502035 JCP-A 2016 n°2241.

²¹ CAA Marseille 8 novembre 2010 Communauté de communes des Baronnies n°09MA00281 AJDA 7 mars 2011 p.462.

²² CE 26 octobre 2015 M. A n°392550 Energie-Environnement-Infrastructures février 2016 p.41

De la même façon, le requérant qui se prévaut de sa qualité de résident du département dans lequel est créé un parc national est irrecevable à contester le décret de création de celui-ci dans la mesure où il réside à 200km des limites de celui-ci.

Ces solutions sont d'autant plus regrettables qu'elles peuvent en pratique être aisément contournées et s'avèrent donc inefficaces. Le premier requérant aurait probablement pu agir par l'intermédiaire d'une des associations au sein de laquelle il milite, tandis que le second aurait aisément pu créer avec quelques proches une association contre l'implantation d'un parc national en Guyane.

3-Les personnes publiques.

En principe, une personne publique a intérêt à contester un acte délivré par une autre personne publique lorsque la décision attaquée a une incidence sur les intérêts dont elle a la charge, en vertu des compétences qui lui sont attribuées. De la même façon qu'une association, une personne publique peut largement contester des actes administratifs en matière d'environnement, avec toutefois une différence de taille. L'association se dote librement de son objet statutaire, tandis que les intérêts dont les personnes publiques ont la charge sont attribués par le législateur.

Ainsi, un syndicat mixte ayant en charge la compétence de gestion des déchets justifie d'un intérêt à agir contre le permis de construire un restaurant Mac Donald's, la construction ayant une incidence sur l'activité de la déchetterie²³.

Une commune ne peut par contre pas se prévaloir de l'atteinte qu'un projet porterait à l'environnement visuel de ses habitants, dès lors qu'elle n'invoque aucune atteinte aux intérêts dont elle a la charge²⁴.

Il est toutefois des textes spéciaux qui conduisent à admettre plus largement l'intérêt pour agir des personnes publiques. Ainsi en matière d'installations classées, l'art. R.514-3-1 du code de l'environnement donne intérêt aux communes sur le territoire desquelles les inconvénients de l'installation classée se font sentir, alors même que l'arrêté contesté n'atteint en rien les compétences de la commune requérante²⁵.

II-La nécessaire résolution des actuelles difficultés par la reconnaissance de l'action populaire.

Nous avons bien conscience que promouvoir l'action populaire, c'est plaider pour une cause désespérée. Il n'est pas dans l'air du temps de développer l'accès au juge. Au contraire, on observe une certaine tendance à tenter de le réduire, soit par l'introduction de dispositions restrictives comme en contentieux de l'urbanisme (lesquelles sont toutefois assez peu efficaces), soit par l'institution de recours administratifs préalables obligatoires (qui n'interdisent toutefois par l'accès au juge).

²³ TA Lille 15 mars 2016 Syndicat mixte ternois n°1402727 AJDA 2016 p.1665.

²⁴ CAA Douai 11 juillet 2013 Commune d'Étalondes n°12DA00923 AJDA 2013 p.414.

²⁵ CE 22 septembre 2014 SIETOM de la région de Tournon-en-Brie n°367889.

Introduire l'action populaire en contentieux administratif de l'environnement constituerait à n'en pas douter une révolution d'un point de vue conceptuel. Cependant, en pratique, cela n'impliquerait qu'une évolution limitée puisque, comme on l'a vu, l'état du droit est en réalité assez proche de l'action populaire. Il est permis de se demander s'il n'y a pas une certaine hypocrisie, ou à tout le moins incohérence, à ouvrir très largement le prétoire tout en refusant catégoriquement de basculer véritablement dans l'action populaire.

Cette évolution nous semblerait, dans le contentieux de l'environnement, à la fois logique (A), saine (B) et modeste (C), et les objections qui sont généralement soulevées nous semblent assez largement infondées.

A-Une évolution logique.

Personne n'a oublié les formules particulièrement parlantes de René Chapus pour caractériser le recours pour excès de pouvoir, formules qui restent d'actualité aujourd'hui. L'éminent auteur écrivait ainsi fort justement que « *le recours pour excès de pouvoir est ce que j'appellerai un recours d'utilité publique, parce que le droit objectif, ou si on préfère la légalité, est le bien de tous. Il est d'intérêt général que la légalité soit respectée* »²⁶ Si la légalité est le bien de tous, pourquoi donc ne pas admettre que tous (les administrés) ne puissent exercer cette action d'utilité publique ? La formule semble même appeler de ses vœux, sinon même constater l'existence de l'action populaire en matière de recours pour excès de pouvoir. Et la même observation peut-être faite dans le plein contentieux objectif de la légalité.

Et le professeur Chapus de poursuivre : « *Alors même que le requérant croît agir égoïstement (...) il se comporte en réalité comme un défenseur de la légalité ou un procureur du droit. Il s'acquitte d'un office public : il met en œuvre un moyen de contrôle de l'administration. Et si le juge annule l'acte attaqué, c'est moins pour réparer le tort fait au requérant que pour assurer le rétablissement de la légalité méconnue* ». Le recours au juge administratif dans le contentieux objectif de la légalité ne saurait-être une action purement égoïste, il convient donc enfin de le reconnaître explicitement en consacrant l'action altruiste.

L'action altruiste existe d'ailleurs déjà incontestablement au bénéfice des associations qui se donnent un tel objet statutaire altruiste, non limité à la défense des intérêts collectifs de ses membres. On voit mal en vérité pourquoi l'action altruiste des personnes morales pourrait être admise tandis que l'action altruiste des personnes physiques ne le serait pas.

Il y a même quelque paradoxe à admettre très largement l'intérêt altruiste d'une association, (l'examen de son objet statutaire suffit sans qu'il y ait lieu d'examiner ses activités effectives dans le domaine considéré) et à refuser un tel intérêt à une personne physique qui pourtant établit par ses activités effectives qu'elle est personnellement particulièrement intéressée par la question litigieuse. Ainsi le Conseil d'Etat refuse l'intérêt à agir d'un particulier contre un arrêté fixant la liste des espèces nuisibles, alors même que celui-ci établit qu'il a publié de nombreux articles sur le sujet, qu'il est engagé dans plusieurs

²⁶ René Chapus, Droit administratif général T1, Monchrestien, 14^e ed. p.772.

associations concernées et qu'il a pris part à la procédure de participation précédant la décision contestée²⁷. Pourtant, la haute juridiction n'aurait eu aucun mal à admettre l'intérêt d'une de ces associations, quand bien même elle n'aurait produit aucune publication en la matière ni pris part à la procédure participative.

Et l'on ajoutera que dans le domaine de l'environnement, cette action populaire se justifie vraiment plus qu'ailleurs.

D'abord parce que l'environnement est le bien de tous par excellence, l'espèce humaine étant dépendante de son environnement et du bon fonctionnement de ses écosystèmes. Tout être humain est objectivement intéressé à la préservation de l'environnement et en particulier de la biodiversité, même s'il ne s'en préoccupe pas effectivement.

Ensuite parce que, prenant acte de cette réalité scientifique, plusieurs textes ont reconnu cet intérêt. C'est d'abord le cas de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 et de son art. 9 qui favorise l'accès à la justice des « membres du public », même si, prudence d'un traité international oblige, il renvoie à la loi interne le soin de déterminer ce qu'est un « intérêt suffisant » nécessaire à l'accès au juge.

Mais c'est aussi, plus récemment, et de façon sans doute plus déterminante, la charte constitutionnelle de l'environnement de 2004. Son art. 2 dispose en effet que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Ce texte, malgré sa valeur constitutionnelle incontestée, risque de ne constituer qu'une pétition de principe sans la moindre portée effective si on ne l'incarne concrètement, notamment dans le droit de toute personne à saisir le juge pour contribuer à la préservation de l'environnement. L'exigence d'un intérêt égoïste pour agir heurte frontalement la disposition constitutionnelle.

B-Une évolution saine.

Dans une période où tous les acteurs institutionnels réclament une simplification de l'état du droit, celle que nous appelons de nos vœux en constituerait une importante concernant le contentieux administratif de l'environnement.

Dans ce genre de contentieux, les défenseurs, Administration ou bénéficiaire de la décision contestée, soulèvent très fréquemment des fins de non-recevoir liées au défaut d'intérêt pour agir. Ces discussions alourdissent inutilement la procédure contentieuse. De longs développements, solidement argumentés, sont échangés entre requérants, avocats et Administration. Les interminables discussions sur l'adéquation entre l'objet statutaire de l'association et la portée de la décision, sur le ressort géographique de ladite personne morale, ou sur les qualités invoquées par le particulier deviendraient parfaitement inutiles. Il y a là d'incontestables économies d'énergie intellectuelle et financière à obtenir.

En outre, l'appréciation de l'intérêt pour agir relève du cas par cas, et il est inévitable de constater des divergences d'appréciation entre tribunaux pour des situations très similaires.

²⁷ CE 26 octobre 2015 M. A. n°392550 Energie-Environnement-Infrastructures février 2016 p.41.

L'exigence que les conséquences de la décision sur le requérant soient « *suffisamment précises, suffisamment graves et suffisamment probables* »²⁸ est oserons-nous écrire, suffisamment floue pour aboutir à des résultats différents d'une juridiction à l'autre. L'action populaire permettrait donc de mettre fin à ces incohérences jurisprudentielles.

Cette action populaire éviterait en outre les multiples contournements des règles de l'intérêt à agir que les requérants doués d'imagination ont mis en place pour parvenir à la recevabilité de leur requête. Un particulier ira trouver une association pour porter son recours, une association passera plus de temps à soigner la rédaction de ses statuts pour être toujours recevable qu'à poursuivre son objet statutaire. Autrement dit, actuellement, la recevabilité d'une association est moins liée à sa sincérité dans la poursuite de son objet qu'à l'habileté du rédacteur de ses statuts. Sans compter les innombrables associations créées dans le seul but de porter un ou plusieurs recours contentieux. Et il est actuellement bien rare que le juge administratif se permette de « démasquer » de telles associations²⁹.

Autre problème qui serait résolu, c'est celui des décisions qui, en raison de l'exigence d'un intérêt, ne trouvent aucune catégorie de requérants autorisée à les contester. Les exemples sont certes rares, mais l'on en citera un d'importance en droit de l'environnement, c'est celui des agréments. Naturellement, une association qui se voit refuser un agrément est recevable à demander l'annulation de ce refus. Mais la pratique administrative de la délivrance excessive des agréments à des associations qui ne remplissent manifestement pas la condition d'une activité principale consacrée à la protection de l'environnement ne peut être contestée devant les tribunaux. En effet, ni une commune³⁰, et surtout ni une association concurrente n'ont intérêt à contester un tel agrément³¹.

L'action populaire, est-il besoin de le préciser, constituerait un encouragement, pour les personnes publiques, à mieux respecter le principe de légalité. L'évolution récente du contentieux de l'urbanisme montre que l'Administration vise l'objectif de sécurisation des opérations de construction non pas en encourageant au respect du principe de légalité, mais au contraire en décourageant les requérants d'accéder au juge. Cette forme de protectionnisme est condamnable et, en droit de l'environnement, l'Administration ne doit pas non plus craindre les recours pour des motifs de sécurité juridique. Elle devrait au contraire les apprécier, car ceux-ci lui permettent progressivement d'améliorer ses pratiques au regard du respect du principe de légalité. C'est en ouvrant au maximum les portes du prétoires que la légalité sera de mieux en mieux respectée, et les opérations d'aménagement de plus en plus sécurisées. Au surplus, les importantes régressions du droit de l'environnement de ces dernières années rendent beaucoup plus aléatoires les annulations contentieuses. Recevabilité du recours ne signifie pas annulation de la décision, loin s'en faut !

²⁸ Concl. M. Long sur CE Section 14 février 1958 Abisset rec. p.98.

²⁹ Pour une illustration exceptionnelle v. CAA Lyon 22 juin 2006 Sté Celaur énergies n°06LY00237 AJDA 27 novembre 2006 p.2245 ; RFDA juillet 2006 p.852. Dénie l'intérêt de l'association composée de membres d'une seule famille qui entend en réalité défendre les seuls intérêts de son président.

³⁰ CE 13 décembre 2006 Commune d'Issy-les-Moulineaux n°264115, AJDA 19 février 2007 p.367 ; RFDA janvier 2007 p.26 avec concl. C. Vérot.

³¹ CAA Paris 22 novembre 2007 Ass. FARRE n°05PA00642.

C-Une évolution modeste.

Le professeur Chapus poursuivait son propos en énonçant fort justement que « *parce que le recours pour excès de pouvoir est un recours d'utilité publique, il doit pouvoir être exercé par le plus grand nombre de personnes possible (...) l'intérêt personnel à agir dont le requérant doit justifier est libéralement apprécié, au point qu'à certains égards, le recours pour excès de pouvoir est proche de ce que serait une action populaire* »³². Autrement dit, notre droit ne connaîtrait aucun bouleversement à adopter l'action populaire puisque la situation actuelle en est déjà proche comme cela a été exposé dans la première partie de ce propos. L'action populaire est déjà presque une réalité pour les associations qui sont en capacité de rédiger habilement leurs statuts.

Pourtant, le professeur Chapus ajoutait, de façon beaucoup moins motivée, que ledit recours « *est proche d'une action populaire, ce qu'il ne peut pas vraiment être pour un motif d'opportunité (les capacités de jugement des juridictions ont des limites)* »³³. Cette affirmation peut paraître séduisante au premier abord, elle ne nous semble pourtant pas convaincante.

Les jugements d'irrecevabilité sont déjà nombreux. Les requérants imprudents, les requérants d'habitude, sont déjà dans le prétoire. Il est en effet toujours possible de saisir un tribunal administratif, même lorsque l'on est irrecevable, et ce d'autant plus facilement que le recours à l'avocat n'est généralement pas obligatoire. Et cette saisine donne toujours lieu à une décision juridictionnelle motivée et le plus souvent en amont à une discussion contradictoire par échanges de mémoires. L'action populaire permettrait de faire l'économie de ces discussions et de cette motivation sur la recevabilité.

Ces requérants voués à l'irrecevabilité prennent le risque important d'une condamnation aux frais au titre de l'art. L.761-1 du code de justice administrative, ce qui peut expliquer une forme d'auto-limitation. Et l'on retrouverait cette tendance à l'auto-censure dans le cadre de l'action populaire en raison du risque, souvent élevé au regard de l'affaiblissement du droit de l'environnement, de perdre le procès au fond et donc d'être là encore condamné aux frais.

Rappelons également que l'amende pour recours abusif existe, même si elle est très peu utilisée par le juge administratif. Rien ne lui interdirait d'en faire un usage le cas échéant moins timide dans le cadre de l'action populaire.

Le passage du système actuel à l'action populaire aurait pour effet principal de permettre aux administrés désintéressés et altruistes de passer à l'action contentieuse. Comment imaginer une déferlante contentieuse ? Les administrés désintéressés, sensibles à la question écologique, et prêts à investir du temps et de l'argent tout en prenant le risque d'une condamnation aux frais ne sont certainement pas légion dans notre pays. Et ces rares personnes se retrouvent déjà, le plus souvent, dans les associations, qui, elles bénéficient d'une quasi-action populaire. Il est en outre intellectuellement incohérent de limiter l'action

³² René Chapus, Droit administratif général T1, Monchrestien, 14^e ed. p.772.

³³ Ibid p.773.

contentieuse pour la protection de l'environnement, bien collectif s'il en est, à l'action égoïste.

Enfin, en tout état de cause, le contentieux de l'environnement *stricto sensu* (à l'exclusion du contentieux de l'urbanisme) représente une très faible part des recours portés devant la juridiction administrative. Même à imaginer une certaine augmentation de la saisine des tribunaux en la matière, l'effet sur le volume de contentieux global ne pourrait qu'être marginal. Cette application de l'action populaire au seul contentieux de l'environnement (singularité qui serait justifiée par l'art. 2 de la charte de l'environnement) permettrait de tirer des enseignements de cette expérimentation avant d'envisager une généralisation éventuelle de l'action populaire.

Xavier Braud.

Maître de conférences HDR à l'université de Rouen.

Membre du CUREJ.