

# Rapport de la délégation française

présenté par

M. MICHEL PINAULT, Maître des  
Requêtes au Conseil d'Etat.

## INTRODUCTION

La notion d'intérêt pour agir, commune à l'ensemble des systèmes juridiques contemporains, est d'un usage constant aussi bien en droit privé qu'en droit public.

C'est une notion de bon sens mais qui résiste, au moins en droit français, à toute analyse synthétique et qui »met dans l'embarras les faiseurs de système« (1).

En outre il s'agit d'une notion qui évolue avec les changements économiques et sociaux qui transforment nos sociétés. Tel est le cas pour le développement récent du fait associatif qui est certainement de nature à favoriser la prise en compte d'une conception moins exclusivement individualiste ou catégorielle de l'intérêt pour agir.

## I L'INTERET POUR AGIR - DEFINITION

### A. L'intérêt pour agir

En droit administratif français, la notion d'intérêt pour agir a été principalement développée et illustrée à propos du contentieux de l'excès de pouvoir, contentieux objectif de la légalité des actes administratifs.

Ceci s'explique aisément par le fait que dans le contentieux de la responsabilité ou contentieux de pleine juridiction il faut, pour pouvoir agir, être victime d'un préjudice matériel ou moral juridiquement protégé ou plus simplement d'un »droit lésé«.

Or, l'existence d'un préjudice matériel ou moral ou d'un droit lésé est une notion assez concrète et précise et qui n'offre, sauf dans certains cas exceptionnels (2), guère de difficulté au juge.

Il n'en est pas de même dans le contentieux de excès de pouvoir, contentieux objectif de la légalité des actes administratifs car, ainsi que l'avait relevé Ed. LAFERRIERE (3) »si l'on avait exigé pour la recevabilité des recours pour excès de pouvoir que la partie se prévaut *d'un droit contre l'acte administratif attaqué*, on aurait en réalité, ouvert le recours que contre les actes qui lésent *des droits acquis*. Ceux qui ne lésent que des *Intérêts* auraient échappé au recours alors même qu'ils auraient été entachés d'incompétence ou de vice de forme il était cependant nécessaire que ces irrégularités puissent être relevées, même dans les actes facultatifs et discrétionnaires de l'administration car la vigilance des intérêts lésés est ici la meilleure sauvegarde de la légalité«.

La logique même du recours pour excès de pouvoir qui »a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité et qui est ouvert, même sans texte, contre tout acte administratif« (4), ainsi que la volonté du juge administratif d'en accroître l'efficacité ont donc fait que la recevabilité de recours *n'est pas subordonnée à l'existence d'un droit lésé* (CE 17 janvier 1954 Syndicat des Marchands du Carreau du Temple p. 55).

Pour autant le juge administratif français n'a jamais fait sienne la conception qu'avait HAURIOU (5) du recours pour excès de pouvoir dans lequel il voyait »un moyen de bonne administration, une procédure contentieuse d'introspection administrative, une sorte d'action publique ou populaire, l'individu qui la met en mouvement agissant dans l'intérêt de tous«.

Le juge s'est toujours refusé à faire du recours pour excès de pouvoir une »action populaire«. Les citoyens, les administrés ne sont pas, en cette seule qualité recevables à se pourvoir contre toute décision de l'administration. L'ouverture d'une telle »*actio popularis*« aurait en effet paralysé les juridictions administratives sous l'afflux des pourvois et le contrôle du juge administratif sur l'administration aurait été mis en péril par le développement sans frein du nombre des procès.

D'où la nécessité pour le juge de l'excès de pouvoir de définir un critère permettant de distinguer parmi les recours ceux dont l'introduction est légitime de ceux qui ne répondent à aucune nécessité véritable.

Ce critère, *plus large que celui des droits lésés*, est celui de »l'intérêt que l'annulation éventuelle de la décision attaquée peut présenter pour l'auteur du pourvoi« (Odent Contentieux Administratif cours IEP p. 1614).

En France donc, tout requérant qui *a un intérêt direct et suffisant à l'annulation de la décision administrative qu'il attaque, est recevable à agir*.

Comme on l'a dit, cette notion *d'intérêt de nature* à rendre recevable le recours pour excès de pouvoir, est impossible à enfermer dans une définition synthétique. La méthode suivie par le juge administratif pour décider si un requérant a ou non intérêt à l'annulation de la décision qu'il attaque est d'ailleurs entièrement pragmatique et il prend position cas par cas, en général sans indiquer les raisons de son choix.

Une tentative, sinon de définition synthétique de la notion, du moins d'éclaircissement de la démarche intellectuelle sous-jacente aux positions prises par le juge administratif en matière d'intérêt pour agir a cependant été tentée par le Commissaire du Gouvernement CHENOT dans l'affaire GICQUEL du 10 février 1950 Lebon p. 100.

«Celui qui forme un recours pour excès de pouvoir peut fort bien, aujourd'hui ne pas être directement et personnellement visé par l'acte qu'il attaque, mais il ne suffit pas qu'il montre que cet acte a pour lui des suites fâcheuses, il faut encore que ces conséquences placent le requérant dans une catégorie nettement définie d'intéressés. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que l'intérêt invoqué soit propre et spécial au requérant, mais il doit s'inscrire dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés, sans l'agrandir toutefois jusqu'aux dimensions de la collectivité nationale».

Cette conception de l'intérêt pour agir se retrouve chez le Commissaire du Gouvernement MOSSET (6) pour qui »la reconnaissance d'un intérêt ouvrant le recours pour excès de pouvoir est subordonnée à une double condition. Il faut que la décision attaquée lèse le requérant matériellement ou moralement, qu'elle ait pour lui des conséquences fâcheuses sur l'un ou l'autre plan. Mais il faut aussi que ces conséquences fâcheuses atteignent le requérant en une qualité, à un titre particulier, en tant qu'appartenant à une catégorie définie et limitée ... Le requérant doit être, par rapport à l'acte dans une situation particulière, reconnue par votre jurisprudence de nature à lui ouvrir le recours pour excès de pouvoir».

Mais il faut aussi relever, à côté de cette conception »subjective« de l'intérêt pour agir une tendance vers une conception »objective« de l'intérêt fondé sur la notion de *qualité* correspondant à la *situation juridique* prédéterminée dans laquelle se trouverait l'individu ou le groupement et qui lui donnerait, de façon *institutionnelle* intérêt pour agir.

Cette évolution s'explique d'ailleurs assez largement par «l'effet de précédent», qui conduit le juge administratif, après avoir jugé qu'un administré placé dans une certaine situation a intérêt à agir, à reproduire cette solution chaque fois qu'il rencontrera des requérants se trouvant dans une situation juridique identique. D'où une tendance presque naturelle à considérer que le seul fait d'appartenir à une catégorie juridique donnée ou de se prévaloir d'une «qualité» déterminée confère ipso-facto qualité pour agir. La jurisprudence du Conseil d'Etat donne quelques illustrations de cette conception, résumée par le juge dans la formule «M.X. en sa qualité de ..., a un intérêt à contester...». (7)

Ceci étant ce recours à la notion de «qualité» en laquelle le requérant introduit un pourvoi et qui le rend recevable à agir *ne remet pas en cause le fondement de l'ouverture du recours pour excès de pouvoir* qui reste bien *la notion d'intérêt direct et suffisant* à obtenir l'annulation de l'acte attaqué. L'utilisation de la notion de «qualité», la référence à la «situation juridique» dans laquelle se trouve le requérant, ne constituent en fait pour le juge qu'une commodité qui lui permet une approche rapide et sûre de l'intérêt du requérant par la création de grandes catégories (contribuables, propriétaires, locataires, usager d'un service public, fonctionnaires dont il est possible d'affirmer de façon générale qu'elles ont intérêt à agir contre certains types déterminés d'actes.

## B. L'intérêt personnel

L'intérêt personnel est conçu par la jurisprudence comme un *intérêt individuel et direct*. Quelques exemples permettront de mieux cerner la notion.

- Ainsi l'intérêt pour agir *du propriétaire* destinataire de l'acte administratif attaqué a-t-il toujours été reconnu. Citons le Commissaire du Gouvernement Robert (8) pour qui l'intérêt se définissait en 1864 comme «un intérêt individuel et privé ayant à un degré quelconque ce caractère privatif et personnel qui apparaît au plus haut point dans le droit de propriété».

- Est également largement pris en compte l'intérêt économique, social ou professionnel personnel.

Ainsi un hôtelier de l'île de Port-Cros est-il recevable à critiquer un arrêté réglementant, dans le cadre du Parc National institué sur cette île, la circulation des engins nautiques à moteur (C.E. 20 novembre 1968 Ministre des Armées c/Auger Lebon p. 580).

- L'intérêt moral suffit à rendre recevables certaines personnes mais cet intérêt est conçu de façon assez restrictive par le juge français de l'excès de pouvoir.

- Citons enfin, comme exemple d'intérêt personnel, l'intérêt de carrière des fonctionnaires.

L'intérêt personnel invoqué doit en principe être certain et pas seulement éventuel. Mais une éventualité suffisamment probable et précise rend la requête recevable: ainsi un touriste pratiquant habituellement le camping a un intérêt suffisant pour attaquer l'arrêté réglementant le camping dans une commune située dans la région où il se livre à ce sport (Conseil d'Etat 14 février 1958 Abisset Lebon p. 98).

## C. L'intérêt collectif

Bien que des intérêts à caractère collectif puissent être défendus par des individus isolés (le contribuable communal est ainsi recevable à contester les mesures ayant des répercussions sur les finances de la commune), ce sont surtout les groupements, syndicats, ou associations qui tentent de faire reconnaître de tels intérêts par le juge de l'excès de pouvoir.

L'intérêt collectif est conçu par le juge administratif français non comme la juxtaposition des *intérêts individuels* des membres d'un groupement mais comme *les intérêts communs aux membres* de ce groupement intérêts dont l'association ou le syndicat à la garde et qu'il défend en son nom propre en tant que personne morale distincte des personnes qu'elle regroupe.

Ceci explique qu'un groupement ne puisse pas, sauf s'il bénéficie d'un mandat des intéressés, agir au lieu et place de tout ou partie de ses membres *en vue de leur faire obtenir certains avantages individuels*: cela serait méconnaître le vieil adage »nul en France ne plaide par procureur«. Cette règle vaut aussi bien pour *les demandes d'annulation pour excès de pouvoir* des actes administratifs concernant la situation individuelle d'un ou de plusieurs membres du groupement (9) que pour des demandes d'indemnisation (10).

Dans ces hypothèses cependant les groupements associations ou syndicats peuvent toujours *intervenir au soutien* d'une action individuelle dont le résultat peut présenter pour eux un intérêt, même très indirect.

Les groupements, syndicats et associations ne peuvent donc attaquer que les décisions administratives qui froissent *les intérêts communs* soit de la totalité soit *d'une fraction de ses membres*. Dans ce dernier cas cependant la requête du groupement n'est recevable que si les seuls membres concernés ne sont pas eux-mêmes réunis dans une organisation particulière. Autrement seule cette organisation spécifique serait apte à défendre leurs intérêts communs.

En outre le groupement, l'association ou le syndicat doit agir dans le cadre de son objet. Il ne peut donc attaquer des décisions qui ne lèsent pas les adhérents du groupement *en la qualité en raison de laquelle ils se sont engagés*.

Ainsi des syndicats de salariés ou des sections locales de partis politiques n'ont-ils pas intérêt à agir en intervention et a fortiori directement contre un décret déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement du canal Saône-Rhin (11).

## II - L'ENVIRONNEMENT - DEFINITION - PRINCIPALES LEGISLATIONS

Il existe manifestement en France, comme dans les autres pays industriels développés, deux conceptions de l'environnement.

La première est celle d'un *patrimoine naturel à protéger*. Elle est bien résumée par l'article 1er de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature selon lequel »la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent, sont d'intérêt général«.

Mais il existe aussi une conception plus large de l'environnement en tant que cadre de vie que l'homme doit bien sûr protéger et respecter mais qu'il peut aussi, et de façon légitime, aménager à son profit pour y accroître la »qualité de la vie«.

### A. A la première conception peuvent être rattachées les législations et réglementations suivantes (12)

#### a) DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE LA NATURE

- La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature qui vise à assurer la protection de la faune et de la flore, des animaux, des espaces boisés et institue l'obligation de procéder à une étude d'impact écologique pour les ouvrages ou les travaux pouvant avoir des incidences sur le milieu naturel;
- Les dispositions du code rural relatives à la chasse;
- Les dispositions du code rural relatives à la pêche;
- Les dispositions du code rural relatives aux forêts;
- Les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces boisés et aux espaces verts;
- La loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux et le décret du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux;

La loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

#### b) DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DIVERSES POLLUTIONS

- La loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux;

- La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement;
- Le décret du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires et les décrets des 6 novembre et 31 décembre 1974 relatifs aux rejets d'effluents gazeux et liquides provenant d'installations nucléaires;
- La loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques;
- Les textes concernant l'eau et notamment la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions ainsi que ses décrets d'application.

**B. SI L'ON CONÇOIT L'ENVIRONNEMENT DANS SON ACCEPTATION PLUS LARGE DE CADRE DE VIE ON PEUT Y RATTACHER:**

**a) UNE GRANDE PARTIE DES DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME NOTAMMENT CELLES RELATIVES:**

- \* Aux dispositions dites du «règlement national d'urbanisme».
- \* Aux prévisions et régies d'urbanismes locales (schéma directeurs d'aménagement et d'urbanisme et plans d'occupation des sols).
- \* A l'urbanisme opérationnel (zones d'aménagement concerté- Lotissements - villes nouvelles - modernisation des quartiers anciens).
- \* A la maîtrise des sols (droit de préemption: zone d'intervention foncière en milieu urbain, zone d'aménagement différé dans les secteurs promis à l'urbanisation - Réserves foncières).
- \* Au permis de construire, au permis de démolir et aux divers autres modes d'utilisation des sols.

**b) IL FAUDRAIT AUSSI MENTIONNER CERTAINS TEXTES SPÉCIFIQUES QUI ONT ÉGALEMENT TRAIT À LA QUALITÉ DU CADRE DE VIE**

- La loi du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques;
- La loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes qui fixe le droit de l'affichage;
- Les multiples textes réglementant le bruit et les nuisances sonores;
- Les directives d'aménagement national:
- \* du 22 novembre 1977 sur la protection et l'aménagement de la montagne.
- \* du 25 août 1979 sur la protection et l'aménagement du littoral.

**c) L'AMPLEUR DE CETTE LÉGISLATION FAIT QU'IL EST IMPOSSIBLE, DANS LE CADRE DU PRÉSENT RAPPORT, D'EN EXPOSER LE CONTENU, MÊME DE FAÇON SUCCINCTE**

Il est cependant intéressant de décrire brièvement quels sont les divers procédés juridiques utilisés par ces différents textes.

De façon très générale il faut d'abord noter que la législation de l'environnement est une législation *relevant du droit administratif*. Elle règle en effet soit les relations entre les diverses collectivités ou organes publics (Etat, Communes, Etablissements publics) appelés à intervenir en la matière, soit les rapports de droit entre les particuliers et l'administration.

Elle utilise donc les procédés unilatéraux traditionnels en droit administratif c'est-à-dire l'édition de règlements: généraux assortis d'un régime d'autorisations administratives individuelles. Dans certaines de ses parties la législation de l'environnement et de l'urbanisme *s'apparente à une véritable police administrative*.

Le non respect de cette législation est en général pénalement sanctionné. Dans certains domaines cependant (établissements classés, permis de construire) et en sus des sanctions pénales, l'administration dispose de procédés administratifs d'exécution très étendus (pouvoir d'injonction, exécution d'office de certains travaux).

Dans d'autres secteurs la législation de l'environnement met en oeuvre des procédés moins traditionnels et des techniques juridiques plus diverses.

C'est le cas par exemple de l'exigence instituée par la loi du 10 juillet 1976 d'une étude d'impact écologique préalable à la réalisation des équipements, travaux et ouvrages qui par leur importance ou leurs incidences sur le milieu naturel peuvent porter atteinte à celui-ci.

La lutte contre les pollutions, la récupération et l'élimination des déchets impliquent quant à elles, compte tenu de leurs conséquences économiques, un recours particulier à des mécanismes d'incitation, de subventions ainsi que le financement d'action et d'équipements par le biais de taxes parafiscales ou de «redevances de pollution».

Ces actions sont en général mises en oeuvre par des établissements publics spécialisés (Agences financières de bassin pour les eaux, Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets).

L'ensemble de cette législation de droit public donne lieu à un contentieux administratif important et en voie d'accroissement.

### III - PRE-CONTENTIEUX ET CONTENTIEUX - LES VOIES DE DROIT OUVERTES AUX ADMINISTRÉS

#### A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

##### a) PRÉ-CONTENTIEUX ET RECOURS DEVANT L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays (Grande-Bretagne - République Fédérale Allemande), la procédure de réclamation contre des décisions administrative *devant l'administration elle-même* est fort peu formalisée en France.

Ceci s'explique notamment par l'évolution historique qui a eu pour aboutissement l'abandon (13) de la théorie dite du ministre-juge selon laquelle toute requête d'un particulier devait être d'abord portée devant le ministre et ensuite seulement devant le juge administratif. En droit administratif français la possibilité pour les citoyens de saisir *directement* le juge d'une décision administrative illégale a toujours été analysée comme une importante conquête jurisprudentielle.

Le principe est donc l'absence de recours préalable *obligatoire* devant l'administration avant la saisine des tribunaux administratifs. Il existe cependant des domaines dans lesquels un tel *recours obligatoire* a été institué: nullité des délibérations devant les conseils municipaux, contributions directes et taxe sur la valeur ajoutée, radiation de la liste des demandeurs d'emplois, remembrement rural, inscription au tableau obligatoire des ordres professionnels. Mais l'existence d'une saisine préalable de l'administration avant l'introduction d'un recours contentieux est toujours interprétée restrictivement par la jurisprudence.

Depuis peu cependant un renversement de tendance se fait jour et on observe, peut-être en raison de l'encombrement des juridictions administratives, un certain développement de cette règle de procédure. De nombreuses législations nouvelles ont en effet institué de tels recours obligatoires (élections universitaires depuis 1968, aide personnalisée au logement, refus de la qualité de chômeur).

Si la jurisprudence a jusqu'à présent interprété restrictivement les cas de recours administratif obligatoire elle a en revanche toujours admis la *faculté* pour les citoyens d'introduire des réclamations devant l'administration avant de saisir le juge.

Les recours administratifs *non obligatoires* peuvent être portés devant l'auteur de la décision lui-même (recours gracieux) ou devant son supérieur hiérarchique (recours hiérarchique).

Qu'ils soient ou non obligatoires les recours administratifs ne sont pas enfermés dans des règles de forme contraignante. La plupart doivent cependant être introduits dans un certain délai qui est en général celui de droit commun en matière administrative c'est-à-dire deux mois. Ils conservent alors le délai de recours devant le juge.

Sauf exception ces recours sont instruits dans le cadre des structures administrative normales. Dans certaines matières cependant il existe des instances administratives spécialement organisées pour le traitement des réclamations lorsque celles-ci constituent un préalable obligatoire. C'est le cas notamment pour le remembrement rural (commission départementales de remembrement), les impôts directs et la taxe sur la valeur ajoutée (commission départementale des impôts).

Dans les litiges en matière de contrats ou de responsabilité extra-contractuelle il existe aussi dans certains ministères des comités consultatifs spécialisés. Ainsi des commissions consultatives de règlement ont-elles été instituées pour les demandes d'indemnité en matière d'urbanisme et pour les dommages causés par les vaccinations obligatoires. Un comité consultatif de règlement amiable des marchés publics a récemment été constitué auprès du Premier Ministre (Décret du 18 mars 1981).

Signalons également cette institution pré-contentieuse très particulière qu'est le Médiateur, inspirée de l'Ombudsman suédois, dont on sait qu'il agit seulement par voie de recommandation et ne dispose pas d'un pouvoir d'annulation ou de réformation des décisions de l'administration.

##### b) RECOURS CONTENTIEUX

La voie de droit la plus habituelle dont disposent les administrés en cas de litige avec la puissance publique est donc la voie juridictionnelle.

En France on le sait il existe un ordre administratif de juridiction qui est compétent pour connaître des actes de l'administration aussi bien du point de vue de leur légalité que de leurs conséquences dommageables éventuelles. Cette juridiction administrative est composée de juridictions de première instance qui sont soit des juridictions de droit commun: les tribunaux administratifs soit des juridictions spécialisées dans certaines matières. Le Conseil d'Etat est juge d'appel des tribunaux administratifs ainsi que de certaines juridictions spécialisées. D'autres juridictions spécialisées, soit qu'elles jugent en premier et dernier ressort, soit qu'elles possèdent leur propre instance d'appel, relèvent du contrôle du Conseil d'Etat par la voie de la cassation.

Les juridictions peuvent être saisies soit de demandes d'annulation des actes de l'administration, soit de demandes d'indemnité par toutes les personnes ayant »intérêt pour agir« dans le sens explicité au paragraphe I ci-dessus.

Toute décision administrative peut être déférée à la juridiction administrative, par la voie de l'excès de pouvoir, dès lors qu'elle n'entre pas dans la catégorie, très étroite, des actes de Gouvernement. La seule condition est celle, déjà examinée, de justifier d'un intérêt à se pourvoir.

En matière d'environnement ce sont ces voies de recours de droit commun qui peuvent être utilisées par les administrés. L'intérêt pour agir des requérants y est cependant apprécié de façon très libérale notamment en ce qui concerne les associations et les groupements de défense de l'environnement.

## B. VOIES DE DROIT ET INTÉRÊT POUR AGIR DANS LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT

### a) LE CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT

L'objet de ce rapport n'est pas de donner une analyse détaillée du contentieux administratif de l'environnement. L'abondance et la complexité de la législation en cette matière, la multiplicité des interventions administratives qui donnent presque toutes lieu à des décisions susceptibles d'être déférées au juge de l'excès de pouvoir, interdisent tout compte rendu synthétique. On se bornera donc ici à quelques éléments chiffrés sur la répartition des litiges par nature ainsi que sur l'importance des recours émanant d'associations ou de groupements.

#### - LA RÉPARTITION DU CONTENTIEUX PAR NATURE

Dans le contentieux de l'environnement les litiges en matière d'urbanisme sont de loin les plus nombreux. En 1979 ils se répartissaient de la façon suivante (en recours introduits):

#### RECOURS CONTENTIEUX EN 1979 DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS (T.A.) ET LE CONSEIL D'ETAT (C.E.)

MATIÈRES	T.A.	C.E.
Permis de construire	2.138	231
Documents d'urbanisme	155	32
Zones d'aménagement concerté (ZAC)	35	5
Expropriation	113	33
Lotissements	105	6
Sites	19	1
Affichage et publicité	42	12
Divers	351	35
<b>Total.....</b>	<b>2.958</b>	<b>355</b>

Source: Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie - Décembre 1980 -

#### - l'importance qualitative et quantitative des recours émanant d'associations et de groupements.

Le contentieux de l'environnement et de l'urbanisme est marqué depuis quelques années par un développement croissant des actions introduites par des associations ou groupements de défense. Cette évolution correspond certainement à un progrès de l'organisation sociale et au désir de citoyens mieux formés et attentifs à la chose publique de jouer un rôle actif dans l'administration de la cité. Le législateur a d'ailleurs apporté sa sanction à ce rôle des associations.

En ce qui concerne les actions pénales, domaine qui n'est pas le nôtre ici, les associations qui, soit ont été reconnues d'utilité publique, soit ont fait l'objet d'un agrément administratif, ont reçu de par la loi, dans plusieurs matières touchant à la protection de l'environnement, le *droit de se porter partie civile, devant le juge pénal, en ce qui concerne les faits délictueux portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.*

Dans le contentieux administratif et singulièrement en excès de pouvoir, les recours d'associations deviennent assez fréquent dans le contentieux de l'environnement.

Ainsi un relevé rapide des décisions rendues par le Conseil d'Etat en matière d'urbanisme en 1979 et en 1980 fait-il apparaître que sur un total de respectivement 304 et 329 décisions 29 puis 30 l'ont été sur des requêtes introduites par des associations de défense.

Ces groupements ont également été présents soit par voie d'action soit en tant qu'intervenants dans tous les contentieux concernant les grands équipements d'intérêt national (canal Rhin-Rhône, train à grande vitesse centrales nucléaires).

Enfin sur un plan plus qualitatif il faut relever que les recours introduits par ces associations ont souvent contribué surtout en matière d'urbanisme, à éclairer une réglementation très complexe et qui posait de délicats problèmes de droit.

#### b) L'INTÉRÊT POUR AGIR EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La conception qu'a le juge administratif de l'intérêt pour agir des administrés en matière d'environnement et d'urbanisme n'est pas différente de celle qui est la sienne sur ce point dans d'autres contentieux. Les définitions de l'intérêt pour agir qui ont été données au paragraphe I de ce rapport peuvent donc être appliquées dans ce contentieux particulier.

Elles doivent cependant être comprises à la lumière des précisions suivantes.

- En premier lieu, la notion d'intérêt pour agir a toujours été marquée en cette matière par un grand libéralisme que quelques exemples suffisent à illustrer.

Ainsi *en matière de permis de construire* justifient d'un intérêt suffisant pour agir:

- un voisin même non contigu (14)
- les associations et comités de défense de quartiers ou de sites (15)
- les communes (16)

On peut cependant signaler dans les années récentes des décisions qui se livrent à un examen plus serré de l'intérêt pour agir contre des permis de construire.

- la seule qualité *d'habitant de la commune* ne suffit pas toujours pour donner un intérêt suffisant. Une condition supplémentaire de proximité est exigée par certains arrêts (17)
- un agent immobilier même habitant de la commune ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour contester un permis de construire (5 octobre 1979 S.C.I. Adal d'Arvor).

Quant aux documents d'urbanisme (plans d'urbanisme, plans d'occupation des sols, schémas directeurs) leur caractère réglementaire et leur champ territorial d'application font que nombreux sont ceux qui peuvent en demander l'annulation:

- habitant de la commune
- associations de défense (18)
- établissements publics (19)

- En second lieu, au sein de cette conception libérale de l'intérêt pour agir, l'intérêt des associations de défense et autres groupements est lui-même conçu de façon large, dès lors du moins que leur objet social est en rapport avec la décision attaquée.

Ceci étant cette jurisprudence libérale comporte certainement des limites et on peut imaginer des hypothèses où une association de défense de l'environnement d'intérêt purement local ou régional ne pourrait être admises à se pourvoir contre, par exemple, la déclaration d'utilité publique d'un ouvrage important mais situé dans une autre région.

Ainsi qu'il a été dit c'est la jurisprudence et non le législateur qui, en droit administratif français, a été amenée à définir progressivement et comme touche après touche la notion d'intérêt pour agir.

Cette méthode pragmatique, si elle se prête peu à l'analyse théorique, s'est révélée à l'usage souple et efficace. Elle permet en effet de prendre en compte deux exigences difficiles à concilier par des textes généraux: celle du respect du principe de légalité dont la meilleure sauvegarde est une large ouverture des voies de recours et celle du bon fonctionnement du service public de la justice qui ne résisterait pas à une multiplication excessive des pourvois.

Dans le domaine de l'environnement, et au moins en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, l'équilibre auquel la jurisprudence est parvenue en matière d'intérêt pour agir, notamment pour les associations et groupements de défense de l'environnement, semble pour l'instant satisfaire cette double exigence.

- 
- ( 1) Bernard CHENOT conclusions dans l'affaire GICQUEL 10 février 1950. Recueil Lebon p. 100.
- ( 2) Notamment lorsque le requérant est une association ou un groupement qui demande la réparation d'un dommage collectif non individualisable. Voir sur ce point:  
- Section 18 mai 1979 - Association Urbanisme «Judaïque - Saint Seuri  
- Section 30 mars 1981 - Association des sinistrés de la région Morlaisienne
- ( 3) Ed. LAFFERRIERE - Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux - Paris 1888 T.II P. 405.
- ( 4) Conseil d'Etat 17 février 1950 - Assemblée Ministre de l'Agriculture c/dame LAMOTHE.
- ( 5) HAURIOU: note sous C.E. 24 juillet et 7 août 1903 Chabot et Commune de Massât Sirey 1904 p. 783.
- ( 6) Conclusions sur CE 26 octobre 1956 Association Générale des Administrateurs Civils.
- ( 7) Voir notamment C.E. 11 décembre 1903 Lot Lebon p. 780, 26 juin 1968. Sieur Auregan et Moulouguet - Doleris Lebon p. 398, 14 octobre 1977. Boyer Lebon p. 391 ainsi que l'analyse du Président Odent dans son cours de Droit Administratif p. 1626.
- ( 8) Conclusions sur «Académie des Beaux-Arts 21 juillet 1864 Recueil p. 68.
- ( 9) Voir par exemple pour des mesures individuelles intéressant des propriétaires expropriés: Ministère de l'Aménagement du Territoire c/Association de défense des habitants des quartiers de Super La Ciotat 17 décembre 1975 p. 647.
- (10) Conseil d'Etat Caisse des Incendies de la Marne 9 décembre 1964. Lebon p. 964.
- (11) Conseil d'Etat Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin intérieur du Doubs et autres 13 février 1981.
- (12) La liste qui est ici fournie ne prétend pas à l'exhaustivité.
- (13) par la décision CADOT du 13 décembre 1889 - Rec p. 1148.
- (14) 9 juin 1967 Dlle Camuys.
- (15) parmi beaucoup d'autres: 14 décembre 1951 - Société pour l'esthétique générale de la France, 26 mai 1976 - Association «S.O.S.- PARIS».
- (16) 28 janvier 1972 Mesnard, 10 mars 1978 Commune de Roquefort-les-Pins.
- (17) 6 juin 1973 Dame Veuve CHALOT, 25 mars 1981 Dame LOCHET.
- (18) Voir notamment, pour un plan d'occupation des sols, 23 mars 1970 Commune de Bouchemaine.
- (19) Voir dans le cas d'une association syndicale autorisée: Association syndicale autorisée des Palus de Latresne 23 mars 1979.