



## Commentaire

Décision n° 2022-986 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2022

*Association La Sphinx*

*(Recours des associations contre les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1<sup>er</sup> février 2022 par le Conseil d'État (décision n° 455122 du 31 janvier 2022) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association La Sphinx, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Dans sa décision n° 2022-986 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *au moins un an* » figurant à cet article L. 600-1-1.

### **I. – Les dispositions contestées**

#### **A. – Objet des dispositions contestées**

Selon l'article L. 778-2 du code de justice administrative, le contentieux relatif aux documents d'urbanisme (actes réglementaires) et aux autorisations d'urbanisme (décisions individuelles) est régi à la fois par les dispositions de ce code et par le livre VI du code de l'urbanisme.

Ce contentieux se caractérise notamment par des règles spécifiques d'accès au juge visant à sécuriser les autorisations d'urbanisme. La recevabilité des recours est ainsi soumise à un régime limitant tant la capacité que l'intérêt donnant qualité pour agir afin d'éviter les recours abusifs ou dilatoires. Seules les personnes physiques directement affectées par un projet et les personnes morales justifiant de conditions particulières pour agir peuvent ainsi en contester la légalité.

Dans ce cadre, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme détermine plus particulièrement les règles encadrant la capacité des associations à agir à l'encontre des autorisations d'urbanisme.

## **1. – L'encadrement de la capacité à agir des associations par la loi du 13 juillet 2006**

\* Avant l'introduction de cet article, le juge administratif appliquait aux actes d'urbanisme sa jurisprudence libérale relative à la capacité à agir des associations, même non déclarées, contre les actes administratifs<sup>1</sup>. En matière d'urbanisme, en particulier, il était notamment admis qu'une association puisse être constituée postérieurement à l'autorisation d'urbanisme attaquée, son intérêt à agir étant apprécié au moment du dépôt du recours<sup>2</sup>.

Issu d'un amendement adopté par le Sénat lors de l'examen de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL »<sup>3</sup>, l'article L. 600-1-1 a restreint la capacité à agir des associations contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols en la réservant aux associations déclarées dont le dépôt des statuts en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire<sup>4</sup>.

L'article L. 600-1-1 s'est appliqué aux contentieux portant sur les autorisations d'urbanisme intervenues à compter de l'entrée en vigueur de la loi ENL, soit le 17 juillet 2006, dont les demandes avaient été affichées en mairie antérieurement à cette date<sup>5</sup>.

\* La question s'est alors posée de l'effet de cette restriction de la capacité à agir des associations sur leur intérêt à agir.

---

<sup>1</sup> Dans une décision du 31 octobre 1969, le Conseil d'État avait jugé que « *si, en application des articles 5 et 6 de [la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association], les associations non déclarées n'ont pas la capacité d'ester en justice pour y défendre des droits patrimoniaux, l'absence de la déclaration ne fait pas obstacle à ce que, par la voie du recours pour excès de pouvoir, toutes les associations légalement constituées aient qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre* » (CE, Ass., 31 octobre 1969, n° 61310).

<sup>2</sup> CE, 25 mars 1991, n° 112031.

<sup>3</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>4</sup> Ne sont ainsi visées que les décisions individuelles (et non les actes réglementaires) qui doivent faire l'objet d'un affichage en mairie, soit les permis de construire, les permis d'aménager, les permis de démolir et les décisions de non-opposition à des déclarations préalables.

<sup>5</sup> CE, 11 juillet 2008, n° 313386.

En principe, l'appréciation de l'intérêt à agir d'une association repose sur la prise en compte de son objet statutaire tel qu'il existe à la date du recours<sup>6</sup>. Toutefois, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de l'article L. 600-1-1, il pouvait être considéré que l'obligation d'avoir déposé ses statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire valait également pour la modification des statuts d'une association déjà constituée<sup>7</sup>.

À ce titre, le commentaire de la décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011<sup>8</sup>, par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution cet article dans sa version résultant de la loi du 13 juillet 2006 (voir *infra* II.A.), rappelait que « *Le Conseil n'a pas pris parti sur l'application de la disposition contestée aux associations qui modifient leurs statuts postérieurement à l'affichage en mairie d'une demande relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol. Il appartient au juge du litige d'apprécier en pareil cas, si compte tenu de la portée de la modification de leurs statuts, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme leur est applicable* ».

Le Conseil d'État, saisi de cette question, a finalement jugé, dans sa décision du 29 mars 2017, « *qu'une association n'est recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision individuelle relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol que si elle a déposé ses statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ; qu'il appartient au juge administratif, lorsque cette condition est remplie, d'apprécier si l'association requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la décision qu'elle attaque en se fondant sur les statuts tels qu'ils ont été déposés à la préfecture antérieurement à la date de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* »<sup>9</sup>.

Le rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, soulignait, dans ses conclusions, qu'il s'agissait ainsi de préserver l'effet utile de l'article L. 600-1-1 au motif que « *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.*

---

<sup>6</sup> Par exemple, CE, 24 octobre 1994, n° 123316.

<sup>7</sup> Dans sa décision n° 306946 du 27 juillet 2009<sup>7</sup>, le Conseil d'État avait identifié cette question pour l'écarter, dans l'affaire en question, en considérant que « *la modification du régime de recevabilité des recours formés par les associations en matière d'urbanisme instauré par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 n'était pas applicable au litige ; que dans ces circonstances, l'absence de déclaration de la modification des statuts ne faisait pas obstacle à ce que l'association pût contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elle avait, à la suite de cette modification, pour objet de défendre* ».

<sup>8</sup> Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, *Association Vivraviry, (Recours des associations)*.

<sup>9</sup> CE, 29 mars 2017, n° 395419.

*L'association ne se crée pas aux seules fins d'exercer le recours mais se transforme dans ce seul objectif ».*

Par conséquent, l'affichage en mairie de la demande d'autorisation a pour effet de cristalliser la date de l'appréciation non seulement de la qualité mais également de l'intérêt des associations à contester la légalité d'un projet<sup>10</sup>.

## **2. – La nouvelle restriction introduite par la loi « ELAN » du 23 novembre 2018**

\* Le contentieux relatif aux projets d'urbanisme demeurant, malgré les réformes entreprises, un facteur important de retard, voire d'annulation, des projets et d'augmentation de leurs coûts, le Gouvernement a proposé, sur le fondement d'un rapport remis par Mme Christine Maugué<sup>11</sup>, une série de dispositions visant notamment à encadrer davantage le droit au recours en matière d'urbanisme.

Le projet de loi à l'origine de la loi du 23 novembre 2018 précitée, dite « loi ELAN », contenait ainsi plusieurs dispositions visant à « *sécurise[r] les opérations de construction en luttant contre les recours abusifs avec des mesures issues d'une concertation que le Gouvernement a voulue élargie au sein d'un groupe de travail [...]. Les mesures législatives, qui ont vocation à être complétées par des dispositions réglementaires, doivent contribuer à raccourcir les délais de jugement, à permettre aux acteurs économiques de mieux anticiper l'issue des recours et enfin à sécuriser un certain nombre de droits à construire légalement attribués* »<sup>12</sup>.

Figurant à l'article 80 de la loi adoptée, ces dispositions prévoient notamment l'encadrement dans le temps de la possibilité de former un référé-suspension contre les autorisations d'urbanisme et la limitation des effets d'une annulation ou d'une déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme sur les décisions individuelles d'occupation ou d'utilisation des sols délivrées antérieurement à la décision du juge<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Pour mémoire, d'autres dispositions du code de l'urbanisme encadrent également l'intérêt à agir par référence à la date d'affichage de certains documents d'urbanisme. Par exemple, son article L. 600-1-3, créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, prévoit que l'intérêt pour agir d'un requérant contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, sauf s'il justifie de circonstances particulières.

<sup>11</sup> Rapport « *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* », remis au ministre de la cohésion des territoires en janvier 2018.

<sup>12</sup> Exposé des motifs.

<sup>13</sup> Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 600-3, 1<sup>er</sup> alinéa, et L. 600-12-1 du code de l'urbanisme.

Le prononcé par le juge de condamnations pécuniaires à titre de dommages et intérêts versés au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme est également facilité en cas de recours abusif<sup>14</sup>.

Suivant la même logique, le législateur a restreint les possibilités de transactions financières conclues pour obtenir le désistement de l'auteur d'un recours ou l'engagement d'une personne à ne pas en introduire : ces transactions sont désormais interdites aux associations, sauf lorsqu'elles défendent leurs intérêts matériels propres, de manière à éviter que leur création ne soit motivée que par le marchandage de leur désistement<sup>15</sup>.

S'il préconisait l'adoption de toutes ces mesures, le rapport de Mme Maugüe faisait en revanche mention de « *voies écartées d'emblée* », parmi lesquelles celles consistant à restreindre davantage l'accès au juge.

À cet égard, il soulignait notamment que « *Des propositions conduisant à reformuler l'article L. 600-1-1 sur l'intérêt pour agir des associations ou l'article L 600-1-2 sur l'intérêt pour agir des particuliers existent et peuvent être étayées par des éléments de droit comparé. Dans des pays proches, l'intérêt pour agir des associations est nettement plus encadré qu'en France : pour pouvoir agir contre des autorisations d'occupation des sols, une association doit avoir deux ans d'existence en Espagne, une vie associative effective aux Pays-Bas, être agréée en Suisse, agir contre des projets soumis à évaluation environnementale en Allemagne. / Mais il a paru que toute mesure revenant à imposer une durée minimale d'existence aux associations pour qu'elles puissent agir en justice, ou exigeant qu'elles aient une vie associative effective, risquait ou bien de se heurter au principe de la liberté d'association qui, ayant la valeur d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, a un degré de protection très élevé en France, ou bien d'être peu efficace, car aisément contournable. Il n'est au demeurant pas dans la mission naturelle du juge administratif de contrôler la réalité de la vie d'une association* ».

\* Toutefois, le législateur a considéré qu'une telle condition de durée minimale d'existence pour apprécier la recevabilité des associations à agir pouvait être utile afin de limiter le nombre de recours et de mieux sécuriser les autorisations d'urbanisme. À l'initiative du Sénat, il a ainsi modifié l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme de manière à prévoir que, pour être recevables à agir, les associations

---

<sup>14</sup> Cette modification de l'article L. 600-7 consiste notamment à supprimer la référence au caractère « *excessif* » du préjudice subi par le bénéficiaire de l'autorisation du fait du recours abusif et à supprimer le deuxième alinéa de ce même article qui prévoyait qu'une association de protection de l'environnement régulièrement agréée est présumée ne pas adopter de comportement abusif lorsqu'elle introduit un recours contre une autorisation d'urbanisme.

<sup>15</sup> Article L. 600-8, troisième alinéa.

devaient avoir déposé leurs statuts non plus à la date de l’affichage en mairie des demandes d’autorisation, mais un an avant cet affichage (les dispositions objet de la présente QPC).

Comme le soulignait l’auteur de l’amendement, « *Les projets d’urbanisme ne naissent pas à la date de l’affichage en mairie de la demande mais, souvent, bien longtemps avant. Imposer un délai minimum d’existence à l’association avant de l’autoriser à déposer un recours ne porte pas une atteinte substantielle à ses droits* »<sup>16</sup>.

Lors des débats devant la commission des lois du Sénat, il a également été constaté que « *L’amendement que propose le rapporteur règle un problème : celui des associations créées à l’occasion d’un projet de travaux. [...] Il est clair que lorsqu’un permis est publié, l’opération est déjà perceptible dans l’environnement. Il y a forcément des personnes qui laissent filtrer des informations. L’association est créée plusieurs mois avant la délivrance du permis. En revanche, à mon avis, on ne pourrait pas introduire un délai beaucoup plus long. On s’opposerait alors au droit au recours, en l’occurrence celui d’une personne morale. Le délai préliminaire est bien calculé. En revanche, par rapport aux associations déjà constituées et « tirant sur tout ce qui bouge » dans une localité, je ne vois pas d’autres outils que ceux existant déjà dans le code de justice administrative. Je pense notamment au pouvoir qu’a le président du tribunal administratif de clore l’instruction et donc de statuer assez vite sur le recours. L’association qui perd doit supporter les frais de procédure de la collectivité. En outre, le tribunal a la possibilité de prononcer une amende pour recours abusif. Il est vrai que les tribunaux administratifs le font avec prudence, mais ils en ont le droit* »<sup>17</sup>.

Ces dispositions, adoptées par la suite en commission mixte paritaire, n’ont pas fait l’objet d’autres débats et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>18</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

À l’occasion d’un projet d’implantation d’un centre de recherches et d’innovation de la société Total Énergies Paris-Saclay sur le campus de Saclay auquel l’association requérante s’était opposé, cette dernière avait modifié ses statuts auprès de la

---

<sup>16</sup> Amendement n° COM-229 présenté par M. Marc-Philippe Daubresse, adopté en commission, le 27 juin 2018.

<sup>17</sup> Intervention de M. Alain Richard lors de la réunion de commission du 27 juin 2018.

<sup>18</sup> Conformément au paragraphe V de l’article 80 de la loi du 23 novembre 2018. On relèvera que si le Conseil constitutionnel a été saisi de cette loi dans le cadre de son contrôle *a priori* (décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique*), il ne s’est pas prononcé sur cette modification de l’article L. 600-1-1.

préfecture en février 2020 pour étendre son objet à la protection des milieux et habitats naturels environnant ce campus.

Le conseil d'administration de l'École polytechnique ayant approuvé le projet d'implantation le 25 juin 2020, une demande d'autorisation de permis de construire avait été affichée en mairie le 31 juillet 2020, soit moins d'un an après la modification des statuts de l'association requérante.

Par un arrêté du 2 avril 2021, le maire de Palaiseau avait délivré à la société partie au litige un permis de construire. L'association requérante avait alors demandé l'annulation de cette décision devant le tribunal administratif de Versailles et avait assorti son recours d'une demande de suspension de ce permis. En réponse à une fin de non-recevoir soulevée par les services de l'État et la société partie au litige, au motif que l'association requérante n'était pas recevable à agir en application de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, cette dernière avait soulevé une QPC contre cet article.

Par une ordonnance du 27 juillet 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles avait refusé de transmettre cette QPC au Conseil d'État au motif qu'elle était dépourvue de caractère sérieux. Il avait ensuite fait droit à la fin de non-recevoir soulevée par le préfet et la société partie au litige et avait rejeté la demande de suspension du permis de construire. L'association requérante avait alors formé un pourvoi en cassation contre cette ordonnance, contestant notamment le refus de transmission de la QPC.

Dans sa décision du 31 janvier 2022 précitée, le Conseil d'État avait renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel au motif que « *La question de l'atteinte que [l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme] porte[nt] aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, présente un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

L'association requérante, rejointe en ce sens par l'association France nature environnement (FNE), intervenante, reprochait à ces dispositions de priver les associations dont les statuts ont été déposés depuis moins d'un an de toute possibilité d'agir en justice pour défendre leur objet social, alors même que leurs recours ne seraient ni dilatoires ni abusifs. Selon elle, il en résultait une atteinte substantielle au droit à un recours effectif. Pour les mêmes motifs, la requérante estimait que ces dispositions méconnaissaient le principe de la liberté d'association (paragr. 2).

Par ailleurs, ces associations soutenaient que le critère temporel retenu par le législateur pour apprécier la recevabilité des recours des associations contre les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols était sans lien avec leur intérêt à agir, de sorte que la différence de traitement qui en résultait entre les associations était contraire au principe d'égalité devant la loi (paragr. 3).

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les mots « *au moins un an* » figurant à l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme. En effet, les critiques portaient sur cette seule restriction introduite par la loi du 23 novembre 2018 précitée (paragr. 4).

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit à un recours juridictionnel effectif**

\* Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

Cette exigence constitutionnelle ne fait toutefois pas obstacle à ce que des règles de recevabilité puissent contraindre, dans certains cas, l'accès au juge<sup>19</sup> à la condition de ne pas être excessives<sup>20</sup> ou de ne aboutir à priver un justiciable de toute voie de recours.

Dans sa décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, le Conseil était ainsi saisi de dispositions prévoyant que, pour se voir reconnaître la capacité notamment d'ester en justice, de recevoir des dons ou d'acquérir des biens, les associations devaient être régulièrement déclarées à la préfecture ou, pour celles dont le siège social était situé à l'étranger, à la préfecture du département où était situé le siège de leur principal établissement en France.

Après avoir jugé qu'« *aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la reconnaissance en France de la personnalité morale des associations ayant leur*

---

<sup>19</sup> Dans sa décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, le Conseil juge, par exemple, que l'acte introductif d'instance peut être assujéti à l'acquittement d'une contribution financière : « *les dispositions contestées qui excluent les droits de plaidoirie du champ de [l'aide juridictionnelle] ne méconnaissent pas, eu égard à leur faible montant, le droit au recours effectif devant une juridiction* » (cons. 4).

<sup>20</sup> Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, *Commune du Pré-Saint-Gervais (Mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique envers un corps constitué)*, cons. 7.

*siège social à l'étranger et disposant d'un établissement en France soit subordonnée, comme pour les associations ayant leur siège social en France, à une déclaration préalable de leur part à la préfecture du département où est situé le siège de leur principal établissement », il a toutefois considéré que les dispositions contestées « n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter une atteinte injustifiée au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, être interprétées comme privant les associations ayant leur siège à l'étranger, dotées de la personnalité morale en vertu de la législation dont elles relèvent mais qui ne disposent d'aucun établissement en France, de la qualité pour agir devant les juridictions françaises dans le respect des règles qui encadrent la recevabilité de l'action en justice »<sup>21</sup>. Sous cette réserve, il les a déclarées conformes à la Constitution.*

\* En matière de contentieux de l'urbanisme, le Conseil a examiné, à plusieurs reprises, la constitutionnalité de dispositions ayant pour objet ou pour effet de limiter le droit à un recours juridictionnel.

- Dans sa décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, le Conseil constitutionnel a eu à connaître des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui, afin de limiter certains contentieux en matière d'urbanisme, prive les requérants de la faculté d'invoquer, par voie d'exception devant les juridictions administratives, l'illégalité tirée d'un vice de forme ou de procédure de certains documents d'urbanisme.

*Il a considéré « que la restriction apportée par les dispositions contestées est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme ; qu'elle a été justifiée par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes ; qu'en effet, le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes ; qu'il a fait réserve des vices de forme ou de procédure qu'il a considérés comme substantiels ; qu'il a maintenu un délai de six mois au cours duquel toute exception d'illégalité peut être invoquée ; que les dispositions qu'il a prises n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux ou devenus illégaux et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites ; que dès lors il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours »<sup>22</sup>.*

---

<sup>21</sup> Décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, *Association Mouvement raëlien international (Capacité juridique des associations ayant leur siège social à l'étranger)*, cons. 6 et 7.

<sup>22</sup> Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, cons. 2 et 4.

- Dans sa décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011 précitée, le Conseil était saisi des dispositions de l'article L. 600-1-1 dans sa version initiale issue de la loi du 13 juillet 2006.

Il a d'abord rappelé l'objectif poursuivi par le législateur : « *en adoptant l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, le législateur a souhaité empêcher les associations, qui se créent aux seules fins de s'opposer aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols, de contester celles-ci ; qu'ainsi, il a entendu limiter le risque d'insécurité juridique* ».

Puis, après avoir écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'association au motif que « *la disposition contestée n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire la constitution d'une association ou de soumettre sa création à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire* », il a considéré que cette disposition « *prive les seules associations, dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande ; que la restriction ainsi apportée au droit au recours est limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols ; que, par suite, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours ; qu'il ne porte aucune atteinte au droit au recours de leurs membres* »<sup>23</sup>.

- Dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, saisi de dispositions du code de l'urbanisme qui limitent les possibilités d'action en démolition d'une construction édifée sur le fondement d'un permis annulé par le juge administratif, le Conseil constitutionnel a relevé que, « *en interdisant l'action en démolition prévue au 1° de l'article L. 480-13 en dehors des zones qu'il a limitativement retenues, le législateur a entendu réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements* »<sup>24</sup>, poursuivant ainsi un objectif d'intérêt général. Au regard de cet objectif et des différentes garanties reconnues par ailleurs aux requérants ayant obtenu l'annulation du permis, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit d'obtenir l'exécution d'une décision de justice.

---

<sup>23</sup> Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011 précitée, cons. 6 à 8.

<sup>24</sup> Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*, paragr. 8.

- En revanche, le Conseil a récemment censuré une disposition portant une atteinte substantielle au droit au recours au regard de l'objectif poursuivi par le législateur de limiter les recours dilatoires. Dans sa décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019, le Conseil était saisi de l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme qui permettait au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les pièces nécessaires au jugement de l'affaire.

Le Conseil a d'abord relevé que « *En permettant au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les pièces nécessaires au jugement de l'affaire, le législateur a entendu limiter les recours dilatoires* ». En effet, comme le précise le commentaire de cette décision, en ne produisant pas les documents permettant au juge d'examiner le bien-fondé des griefs qu'il soulevait, le requérant pouvait seulement chercher à retarder l'opération immobilière ou à « *monnayer* » son désistement contre rémunération.

Le Conseil a cependant constaté que ces dispositions étaient susceptibles de porter atteinte au droit à un recours effectif dès lors que, dans un contentieux administratif, la caducité « *a pour effet d'éteindre l'instance* ».

Or, il a constaté que « *en premier lieu, d'une part, la notion de "pièces nécessaires au jugement d'une affaire" est insuffisamment précise pour permettre à l'auteur d'une requête de déterminer lui-même les pièces qu'il doit produire. D'autre part, le juge administratif peut, sur le fondement des dispositions contestées, prononcer la caducité de la requête sans être tenu, préalablement, ni d'indiquer au requérant les pièces jugées manquantes ni même de lui préciser celles qu'il considère comme nécessaires au jugement de l'affaire. / En second lieu, d'une part, si la déclaration de caducité peut être rapportée lorsque le demandeur fait connaître, dans un délai de quinze jours, un motif légitime justifiant qu'il n'a pas produit les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai imparti, elle ne peut en revanche être rapportée par la seule production des pièces jugées manquantes. D'autre part, dès lors que la caducité a été régulièrement prononcée, le requérant ne peut obtenir l'examen de sa requête par une juridiction ; il ne peut introduire une nouvelle instance que si le délai de recours n'est pas expiré* ». Par conséquent, le Conseil a jugé que les dispositions contestées portaient au droit à un recours juridictionnel effectif une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019, *M. Bouchaïd S. (Caducité de la requête introductive d'instance en l'absence de production des pièces nécessaires au jugement)*, paragr. 4 à 8.

## **B. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (paragr. 5).

Après avoir rappelé l'objet de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme et des dispositions contestées (paragr. 6 et 7), le Conseil s'est ensuite attaché à apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que ces dernières portaient au droit à un recours juridictionnel effectif.

En premier lieu, le Conseil a considéré qu'en les adoptant, le législateur « *a souhaité que les associations qui se créent aux seules fins de s'opposer à une décision individuelle d'occupation ou d'utilisation des sols ne puissent la contester. Il a ainsi entendu limiter les risques particuliers d'incertitude juridique qui pèsent sur ces décisions d'urbanisme et prévenir les recours abusifs et dilatoires* » (paragr. 8).

Cet objectif est semblable à celui dégagé dans sa précédente décision n° 2011-138 QPC précitée. Le législateur n'ayant modifié le régime issu de la loi ENL que pour reculer d'un an la date à laquelle doit être appréciée la qualité à agir des associations et mieux assurer ainsi l'efficacité de cette mesure, les dispositions contestées résultant de la loi ELAN poursuivaient le même objectif.

En second lieu, s'inscrivant dans la continuité de cette même décision, le Conseil constitutionnel a, d'une part, considéré que cette atteinte porte sur le droit au recours des seules associations dont les statuts ont été déposés moins d'un an avant l'affichage de la demande du pétitionnaire sur laquelle porte la décision qu'elles entendent contester. Les associations plus anciennes conservent ainsi la possibilité de saisir le juge. D'autre part, il a relevé que cette condition de recevabilité n'est prévue qu'en matière de contentieux relatif aux décisions individuelles d'occupation ou d'utilisation des sols. Les associations concernées par cette restriction conservent donc leur qualité à agir contre les autres actes d'urbanisme (paragr. 9).

Compte tenu de ces éléments, le Conseil a considéré que les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 10).

Ces dispositions ne méconnaissant pas non plus la liberté d'association, ni le principe

d'égalité devant la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 11).