**PROCEDURE**

***Thèmes traités :***

**Recevabilité de la requête** **(4 Observations)**

**Exécution des décisions de justice (2 Observations)**

**RECEVABILITE DE LA REQUETE -**

**ABSENCE D’INTERET A AGIR DES ASSOCIATIONS –**

**CAA Douai, 27 novembre 2013, Ligue française pour la défense des droits de l’homme et du citoyen, n° 12DA00884**

« Considérant qu’eu égard à la généralité de son objet, qui est notamment de « défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l’homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et ses protocoles additionnels », d’œuvrer « à l’application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d’asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel », de combattre « l’injustice, l’illégalité, l’arbitraire, l’intolérance, toute forme de racisme et de discrimination (…) et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d’égalité entre les êtres humains, (…) », de lutter « en faveur du respect des libertés individuelles en matière de traitement des données informatisées, et contre toute atteinte à la dignité, à l’intégrité et à la liberté du genre humain pouvant notamment résulter de l’usage de techniques médicales ou biologiques » et à son champ d’action national, la Ligue française pour la défense des droits de l’homme et du citoyen ne justifie pas d’un intérêt lui donnant qualité pour demander l’annulation de l’arrêté de police du maire de la commune de La Madeleine interdisant sur le territoire de la commune les fouilles de poubelles, de conteneurs, ou de tout autre lieu de regroupement de déchets, qui n’a qu’une portée strictement locale »

**Observations** : La cour administrative d’appel de Douai confirme le rejet par le tribunal administratif de Lille de la requête présentée par la Ligue française des droits de l’homme et tendant à l’annulation de l’arrêté municipal du maire de La Madeleine interdisant les fouilles de poubelles, de conteneurs ou de tout autre lieu de regroupement de déchets.

Pour refuser à l’association appelante un intérêt donnant qualité à agir, la cour fait application des deux critères d’appréciation dégagés par la jurisprudence du Conseil d’Etat, à savoir l’objet et le champ d’action, lesquels doivent tous deux correspondre à l’objet et à la portée de la décision attaquée (CE, n°227742, 29 avril 2002, Association en toute franchise ; CE, n° 250482, 23 février 2004, Communauté de communes du pays loudunais).

La cour relève dans un premier temps la généralité de l’objet de la Ligue des droits de l’homme « qui est notamment de « défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l’homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et ses protocoles additionnels », d’œuvrer « à l’application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d’asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel », de combattre « l’injustice, l’illégalité l’arbitraire, l’intolérance, toute forme de racisme et de discrimination (…) et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d’égalité entre les êtres humains », de lutter « en faveur du respect des libertés individuelles en matière de traitement des données informatisées, et contre toute atteinte à la dignité, à l’intégrité et à la liberté du genre humain pouvant notamment résulter de l’usage de techniques médicales ou biologiques ». C’est donc une mission générale de défense de la justice que se donne l’association. La juridiction d’appel relève dans un second temps le champ d’action national de la Ligue des droits de l’homme.

Elle en déduit que l’association appelante n’a pas d’intérêt donnant qualité à agir contre un arrêt municipal qui a une portée au champ d’application géographiquement limité.

**Anne JENNEQUIN, MCF, Université d’Artois**

**RECEVABILITE DE LA REQUETE -**

**QUALITE POUR AGIR – REPRESENTATION DES PERSONNES MORALES - ASSOCIATIONS**

**CAA Douai, 24 octobre 2013, Association foncière urbaine (AFU) de l’autoroute dite AFU ZAC de l’Epinette, n° 13DA00123**

« Considérant qu'en l'absence, dans les statuts, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice l'organisme dont il s'agit ; que, dans le silence des statuts sur ce point, l'action ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale ;

Considérant que si les stipulations des statuts autorisent le président de l'association foncière urbaine à la représenter en justice, elles réservent au conseil des syndics, qui, en outre, règle par ses délibérations les affaires de l'association foncière urbaine, l'autorisation d'agir en justice ; que, par suite, le président de l'association devait être habilité par cet organe pour introduire la procécure d'appel ; qu'il a, toutefois, produit devant la cour une habilitation qui émane non du conseil des syndics - qui, ainsi qu'il est indiqué à la cour, n'a d'ailleurs pas été institué -, mais de l'assemblée générale ordinaire qui, dans sa séance du 6 mars 2013, a autorisé le président de l'association foncière urbaine à relever appel du jugement attaqué ; que, dans ces conditions, et compte tenu du rôle joué par l'assemblée générale dans l'organisation et le fonctionnement de l'association foncière urbaine, le président doit être regardé comme ayant été valablement habilité à exercer une telle action ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la SCP Francis Morel et Jean-François Morel doit être écartée »

**Observations** : L’arrêt de la cour administrative d’appel vient apporter quelques précisions utiles sur la représentation en justice des associations.

La requête introduite en première instance au nom de l’Association foncière urbaine par son président avait été rejetée pour irrecevabilité par le tribunal administratif de Lille, au motif que le président avait produit une habilitation à agir en justice émanant de l’assemblée générale et non du conseil des syndics, seul habilité au titre des statuts à autoriser les actions en justice.

La cour reprend le considérant de principe désormais bien établi, aux termes duquel « en l’absence, dans les statuts, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l’organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice l’organisme dont il s’agit ; que, dans le silence des statuts sur ce point, l’action ne peut être régulièrement engagée que par l’assemblée générale » (Voir notamment CE, n° 125528 et 125572, 3 février 1993, Association En avant Saint-Laurent et Association Amitiés socialistes laurentines ; CE, n° 177962, 180754 et 183067, 3 avril 1998, Fédération de la plasturgie ; CE, n° 221622, 16 février 2001, Association pour l'égalité aux concours et examens).

La cour fait ensuite application de ce principe à des faits de l’espèce délicats. Les statuts autorisaient certes le président de l’association foncière urbaine à la représenter en justice mais réservaient au seul conseil des syndics l’autorisation d’agir en justice. Le président aurait donc dû disposer d’une habilitation délivrée par le conseil des syndics. Toutefois, ce conseil des syndics n’ayant pas été institué, la cour admet que l’assemblée générale ait pu valablement autoriser son président à agir en justice, compte tenu du rôle joué par celle-ci dans l’organisation et le fonctionnement de l’association foncière urbaine (notamment délibérations sur la gestion du conseil des syndics qui lui rend des comptes chaque année et délibérations que sur les questions qui lui sont soumises par le conseil des syndics). Ainsi, en l’absence d’institution de l’organe auquel les statuts attribuent expressément la qualité pour agir au nom de la personne morale, l’organe auquel ces mêmes statuts attribuent la représentation en justice de la personne morale ne peut agir que sur autorisation préalable de l’assemblée générale.

**Anne JENNEQUIN, MCF, Université d’Artois**

**RECEVABILITE DE LA REQUETE -**

**INTERET POUR AGIR – ABSENCE – IMPLANTATION D’UNE EOLIENNE**

**CAA Douai, 24 octobre 2013, Commune d’Iron, Communauté de communes de la région de Guise, n° 12DA00464**

« Considérant, en premier lieu, que, pour justifier son intérêt à agir contre l'arrêté du préfet de l'Aisne portant refus de délivrer à la société Ecotera le permis de construire une éolienne sur son territoire, la commune d'Iron, qui, en tout état de cause, n'avait pas qualité pour agir au nom du propriétaire du terrain sur lequel l'aérogénérateur doit être implanté, ne saurait utilement se prévaloir de l'atteinte faite à la situation de cette personne privée ;

Considérant, en deuxième lieu, que si la commune d'Iron et la communauté de communes de la région de Guise se prévalent de la perte de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux à laquelle aurait été assujettie l'éolienne dont s'agit, un tel intérêt économique n'est pas suffisamment direct pour leur donner qualité à agir contre cette mesure d'urbanisme ;

Considérant, en dernier lieu, que la circonstance que les deux collectivités territoriales concernées entendent participer à la lutte contre le réchauffement climatique à travers l'implantation d'éoliennes sur leur territoire ne leur confère pas davantage un intérêt suffisamment direct et personnel pour agir contre le refus opposé par le préfet à la délivrance d'un permis de construire une éolienne sollicité par un tiers exploitant ;

Considérant que, dans ces conditions, le ministre de l'égalité des territoires et du logement est fondé à soutenir que la demande présentée devant le tribunal administratif d'Amiens par la commune d'Iron et la communauté de communes de la région de Guise était irrecevable »

**Observations** : La cour administrative d’appel de Douai dénie à une commune et à une communauté de communes tout intérêt à agir contre l’arrêt préfectoral rejetant la demande de permis de construire une éolienne.

Une commune et une communauté de communes avaient saisi le tribunal administratif d’Amiens d’un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus de délivrance du permis de construire une éolienne demandé par une société. Saisie en appel, la cour administrative d’appel est amenée à se prononcer sur la recevabilité de leur recours.

Elle juge tout d’abord que la commune, qui n’a pas qualité pour agir au nom du propriétaire du terrain sur lequel devait être implantée l’éolienne, ne peut se prévaloir de l’atteinte faite à la situation de cette personne privée. Il s’agit ici d’une reprise d’une jurisprudence ancienne, selon laquelle une commune ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un certificat d'urbanisme négatif délivré par le préfet pour un terrain situé sur cette commune et appartenant à un habitant de celle-ci (CE, 135333, 28 juin 1996, Commune de Bures-en-Bruay).

La cour estime ensuite que la perte d’un impôt potentiel (en l’occurrence l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) auquel aurait été assujettie l’éolienne ne donne pas aux collectivités territoriales requérantes un intérêt à agir suffisamment direct.

La cour énonce enfin que l’engagement des deux collectivités territoriales à participer à la lutte contre le réchauffement climatique à travers l’implantation d’éoliennes sur leur territoire ne leur confère pas un intérêt à agir suffisamment direct et personnel pour attaquer un refus de permis de construire opposé à un tiers exploitant.

**Anne JENNEQUIN, MCF, Université d’Artois**

**RECEVABILITE DE LA REQUETE -**

**Formes de la requête – Contribution pour l'aide juridique**

**CAA Douai, 28 novembre 2013, SA NEXO, n° 12DA01156**

« Considérant, en premier lieu, qu’eu égard à l’objet de la contribution et à la généralité de l’obligation posée par l’article 54 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 codifié à l’article 1635 bis Q du code général des impôts, la faculté qu’ouvre au tribunal le troisième alinéa de l’article R. 411-2 du code de justice administrative de rejeter d’office, sans invitation à régulariser, les requêtes présentées par un avocat et ne comportant pas la preuve de l’acquittement de la contribution pour l’aide juridique ne méconnaît pas le droit à un procès équitable garanti par l’article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ni, en tout état de cause, la règle de procédure dont la société requérante allègue le non-respect ni le droit au recours effectif garanti par l’article 13 de la même convention ni le principe constitutionnel d’égalité ni le principe conventionnel de non-discrimination dès lors qu’il existe une différence de situation entre les requérants représentés par un avocat, professionnel du droit et auxiliaire de justice averti, ou qui ont été informés de leur obligation par la décision administrative qu’ils attaquent, et les autres requérants ;

Considérant, en deuxième lieu, que par les dispositions précitées de l’article R. 411-2 du code de justice administrative, l’autorité réglementaire se borne à définir le régime de la contribution pour l’aide juridiquequi, n’étant pas pris en considération de la personne du requérant, ne constitue pas un régime de sanctions ; que par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des sanctions est inopérant ;

Considérant, enfin, qu’il est constant que la SA NEXO n’a pas acquitté la contribution pour l’aide juridique lorsqu’elle a saisi le tribunal administratif d’Amiens ; qu’ainsi, sa demande, présentée par un avocat, était manifestement irrecevable ; que, dès lors, elle pouvait régulièrement être rejetée, sans invitation préalable à la régulariser, par application des dispositions du 4° de l’article R. 222-1 et du dernier alinéa de l’article R. 411-2 du code de justice administrative »

**Observations** : Cet arrêt fournit l’occasion de revenir sur le dispositif de la contribution pour l’aide juridique, supprimé par la loi de finances pour 2014 du 29 décembre 2013 à compter du 1er janvier 2014.

La loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 avait rétabli l’ancien droit de timbre sous l’appellation de contribution pour l’aide juridique, afin de faire face à l’augmentation des rémunérations versées aux avocats liée à la réforme de la garde de à vue en 2011. D’un montant de 35 euros, cette contribution était due à chaque instance introduite devant une juridiction judiciaire (en matière civile, commerciale, prud’homale, sociale ou rurale) ou devant une juridiction administrative. A défaut d’acquittement de la contribution pour l’aide juridique, la requête était entachée d’irrecevabilité. Une différence était toutefois établie par l’article R.411-2 du code de justice administrative : si en principe le juge ne pouvait rejeter la requête pour irrecevabilité, qu’après avoir invité le requérant à la régulariser, par exception, lorsque l’obligation d’acquitter la contribution avait été mentionnée dans la notification de la décision attaquée ou lorsque la requête avait été introduite par un avocat, le juge pouvait rejeter d’office la requête sans demande de régularisation préalable.

La société appelante, dont la requête présentée par ministère d’avocat en première instance a été rejetée d’office sans demande de régularisation préalable pour défaut de timbre, se prévaut de l’inconventionnalité et de l’inconstitutionnalité des dispositions de l’article R.411-2 du code de justice administrative.

La cour administrative d’appel de Douai rejette les moyens tirés de la méconnaissance du droit à un procès équitable garanti par l’article 6 § 1 de la CEDH, du droit au recours effectif garanti par l’article 13 de la CEDH et du principe conventionnel de non-discrimination ainsi que du principe constitutionnel d’égalité. Elle rejoint ainsi la position adoptée par le Conseil d’Etat dans un arrêt du 17 juillet 2003, Fondation Ellen Poidatz (n°359420), lequel a d’ailleurs précisé que ce rejet d’office pouvait intervenir avant l’expiration du délai de recours, et ce alors même que l’irrecevabilité était de nature à être couverte en cours d’instance.

**Anne JENNEQUIN, MCF, Université d’Artois**

**EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE –**

**ASTREINTE – LIQUIDATION**

**CAA Douai, 27 novembre 2013, Commune de Saint-Jouin-Bruneval, Ligue de protection des oiseaux de Haute-Normandie et Association Haute Normandie, n° 12DA00108 et n° 12DA00109**

« Considérant que, par un arrêt du 31 décembre 2012, la cour, après avoir annulé l’arrêté du 27 mai 2009 du ministre de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer portant désignation du site Natura 2000 littoral seino-marin (zone de protection spéciale), en tant qu’il exclut de son périmètre le port pétrolier d’Antifer situé sur le territoire de la commune de Saint-Jouin-Bruneval, a, en application de l’article L. 911-1 du code de justice administrative, enjoint au ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie d’intégrer le site du port pétrolier dans le périmètre de la zone de protection spéciale, conformément au zonage projeté initialement ; que, par ce même arrêt, elle a également décidé de prononcer une astreinte à l’encontre de l’Etat en l’absence d’exécution dans les trois mois suivant la notification de l’arrêt et a fixé son taux à 150 euros par jour de retard ;

Considérant que l’arrêt de la cour a été notifié au ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie le 11 janvier 2013 ; que ce dernier a procédé à son exécution complète en édictant le 19 août 2013, conjointement avec le ministre de la défense, un arrêté modifiant le périmètre de la zone de protection spéciale, qui a été publié au Journal officiel de la République française le 3 septembre 2013 ; que si cette publication est intervenue près de cinq mois après le 11 avril 2013, date limite d’exécution fixée par la cour, la procédure de modification de la zone de protection spéciale, que l’injonction prononcée ne dispensait pas le ministre de respecter, comportait la consultation de la commune et la mise en œuvre de la participation du public et présentait, en outre, un caractère interministériel ; que dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de liquider l'astreinte prononcée à titre provisoire par la cour dans son arrêt du 31 décembre 2012 »

**Observations** : La cour administrative d’appel de Douai était saisie d’une demande de liquidation de l’astreinte assortissant l’injonction prononcée par l’arrêt du 31 décembre 2012 à l’encontre du ministre de l’écologie et exigeant l’intégration du port pétrolier d’Antifer dans le périmètre de la zone de protection spéciale Natura 2000 dans le délai de 3 mois suivant la notification de l’arrêt.

En dépit de la publication de l’arrêté modifiant le périmètre de la zone de protection spéciale près de cinq mois après la date limite d’exécution, la cour estime qu’il n’y a pas lieu de liquider l’astreinte, après avoir retenu la complexité et la longueur inhérentes à la procédure de modification du périmètre : exigence d’une consultation de la commune concernée, nécessité d’une participation du public et enfin interministérialité de la procédure.

Cet arrêt illustre le pouvoir d’appréciation du juge dans la liquidation de l’astreinte : celle-ci n’est pas automatique en cas d’inexécution ou d’exécution tardive de la décision juridictionnelle et le juge doit évaluer la bonne volonté à exécuter de l’autorité administrative.

**EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE –**

**ASTREINTE – LIQUIDATION –**

**CAA Douai, 11 décembre 2013, Commune d’Ostel, n° 13DA00682**

« Considérant qu’aux termes de l’article L. 9 du code de justice administrative : *« Les jugements sont motivés »* ; qu’aux termes de l’article L. 911-7 du même code : *« En cas d’inexécution totale ou partielle ou d’exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l’astreinte qu’elle avait prononcée. / Sauf s’il est établi que l’inexécution de la décision provient d’un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l’astreinte définitive lors de sa liquidation. / Elle peut modérer ou supprimer l’astreinte provisoire, même en cas d’inexécution constatée »* ; que selon l’article L. 911-8 de ce code : *« La juridiction peut décider qu’une part de l’astreinte ne sera pas versée au requérant. / Cette part est affectée au budget de l’Etat »* ; qu’il résulte de ces dispositions que la décision par laquelle la juridiction ayant prononcé une astreinte provisoire statue sur sa liquidation présente un caractère juridictionnel et doit, par suite, être motivée ; qu’en particulier, il appartient à la juridiction d’énoncer les motifs qui la conduisent, soit à ne pas faire droit aux moyens dont elle est saisie en vue d’une modulation de l’astreinte, soit à procéder d’office à une telle modulation ;

Considérant que, pour prononcer la liquidation de l’astreinte au taux prévu de 100 euros par jour de retard à compter du 5 août 2009, soit un montant de 126 700 euros, le tribunal administratif d’Amiens s’est borné à constater qu’il ne ressortait pas des pièces du dossier que son jugement du 28 mai 2009 avait été exécuté dans le délai de deux mois suivant la notification intervenue le 4 juin 2009 ; qu’en statuant ainsi, sans justifier, même succinctement, sa décision de ne pas modérer ou supprimer l’astreinte, alors qu’il était saisi d’une argumentation en ce sens, le tribunal n’a pas suffisamment motivé son jugement ; que, par suite, le jugement du tribunal administratif d’Amiens du 12 février 2013 doit être annulé »

**Observations** : La commune d’Ostel avait saisi la cour administrative d’appel de Douai d’une demande tendant à l’annulation du jugement du tribunal administratif d’Amiens liquidant l’astreinte pour non-respect de l’injonction faite au maire par le jugement du 28 mai 2009 d’user de ses pouvoirs de police pour restaurer la libre circulation sur deux chemins ruraux dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

La cour annule le jugement prononçant la liquidation de l’astreinte pour insuffisance de motifs. Le tribunal administratif s’est en effet borné à constater l’inexécution du jugement du 28 mai 2009 dans le délai de deux mois à compter de la notification et a procédé à la liquidation de l’astreinte au taux prévu par le jugement de 2009, sans justifier, même succinctement, sa décision de ne pas modérer ou supprimer l’astreinte, alors même qu’il était saisi d’une argumentation en ce sens. L’arrêt rappelle ainsi que la liquidation de l’astreinte n’est pas automatique en cas d’inexécution ou d’exécution tardive de la décision juridictionnelle et que le juge peut refuser la liquidation de l’astreinte ou en modérer le montant.

La cour use de son pouvoir d’évocation et décide de statuer elle-même sur la demande de liquidation de l’astreinte présentée le tribunal administratif d’Amiens. Mais pour se prononcer sur la liquidation de l’astreinte jusqu’à la date de lecture de se décision, elle joint à cet examen celui de la liquidation de l’astreinte que la cour elle-même avait prononcée dans un arrêt du 3 juillet 2012 en appui à l’injonction de rétablir la libre circulation sur les deux chemins ruraux par la réalisation d’office des travaux nécessaires.

S’agissant de la liquidation de l’astreinte prononcée par le tribunal administratif en 2009, la cour procède d’abord à l’examen des conditions de la non-exécution du jugement du tribunal. Elle détaille à cet égard différentes phases : une première de juillet à décembre 2009 et caractérisée par l’accomplissement par la commune des actes nécessaires au rétablissement de la libre circulation sur les deux chemins ; une seconde au cours de l’année 2010 marquée par l’inertie de la commune (après une demande du sous-préfet de retirer la mise en demeure adressée à l’occupant d’un des chemins, la commun a cessé les démarches en attendant les résultats de son appel) ; une troisième phase de janvier à octobre 2011 dans laquelle, après le rejet de son appel, la commune a repris des démarches afin d’exécuter la décision de justice ; et enfin une quatrième période d’octobre 2011 à septembre 2012 de complète abstention de la commune. La juridiction d’appel relève ensuite les difficultés à respecter l’injonction de rétablir la circulation : elle note la complexité notamment juridique des situations qu’elle met en rapport avec la petite taille de la commune (environ quatre vingt habitants) et estime que le délai d’exécution fixé par le jugement à deux mois était « de toute façon » largement insuffisant pour permettre le rétablissement effectif de la libre circulation. Selon la cour, ces difficultés n’expliquent toutefois pas l’inexécution du jugement pendant 3 ans et il y a lieu de prononcer la liquidation de l’astreinte. Tenant compte des conditions d’exécution et des capacités financières réduites de la commune, la cour modère le taux de l’astreinte en l’abaissant de 100 à 50 euros par jour de retard et retient comme durée d’inexécution non pas non trois ans, mais six cents jours. L’astreinte, d’un montant de 30 000 euros est répartie entre les demandeurs et l’Etat à hauteur respective de 90 et 10 %.

S’agissant de la liquidation de l’astreinte prononcée par la cour administrative d’appel de Douai elle-même dans un arrêt en date du 3 juillet 2012, la cour juge qu’il n’y a pas lieu de procéder à la liquidation de l’astreinte, en dépit du rétablissement de la circulation sur les deux chemins ruraux plus de six mois après l’expiration du délai de deux mois imparti par la cour. La commune a en effet accompli des démarches tout au long de la période.

**Anne JENNEQUIN, MCF, Université d’Artois**