

Veille juridique

NOVEMBRE 2023



À NE PAS MANQUER CE MOIS-CI ...

ARCHITECTURE ET CONSTRUCTION

- Le Conseil d'Etat a organisé le mercredi 8 novembre 2023 un colloque sur le thème "la norme, frein ou moteur pour le logement ? » – **Page 2**
- L'action en garantie des vices cachés : Précisions sur la nature des délais – **Page 3**

- COVID-19 : La cour des comptes valide la conclusion d'un marché public sans publicité ni mise en concurrence pour raison impérieuse – **Page 10**
- L'irrecevabilité de la tierce opposition en cas d'occupation irrégulière du domaine public – **Page 11**

DROIT DE L'URBANISME

- Notion d'extension d'une construction existante au sens du Conseil d'Etat (CE, 9 novembre 2023, n° 469300) – **Page 4**
- La cristallisation des règles d'urbanisme à l'épreuve du temps – **Page 5**
- Suppression de l'obligation de transmettre au préfet certains certificats et autorisations d'urbanisme – **Page 7**

COLLECTIVITES TERRITORIALES

- L'impréscrition de l'occupation irrégulière et continue d'un bien immobilier – **Page 12**
- La précision du régime des retraits en droit de la fonction publique : l'exemple de la décision de congé d'invalidité temporaire imputable au service – **Page 13**
- La liberté d'association s'oppose à la dissolution d'associations ou de mouvement qui ne menacent pas directement l'ordre public – **Page 14**

CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

- La commission européenne dévoile les nouveaux seuils de procédure formalisée à compter du 1er janvier 2024 – **Page 8**

Le Conseil d'Etat a organisé le mercredi 8 novembre 2023 un colloque sur le thème « la norme, frein ou moteur pour le logement ? »

Le colloque a été organisé dans un contexte où le logement est affecté par la conjonction d'une crise conjoncturelle (coûts de matières premières, augmentation des taux d'intérêt, etc.) et de handicaps structurels parmi lesquels figure le « poids des normes », que ce soit pour construire des logements ou pour mieux les habiter.

Il a été rappelé lors du colloque que les normes ne sont que le reflet de l'intervention de la puissance publique pour répondre à de nombreux objectifs, parfois contradictoires, mais dont le principal reste de pouvoir loger tous les habitants dans les meilleures conditions possibles.

Il n'en demeure pas moins que les règles de droit applicables régissant le logement ont une incidence, tant sur le flux (la

construction) que sur le stock de logements (rénovation, réhabilitation, mise aux normes ou accessibilité).

Lors du colloque il a été souligné qu'aux normes liées à la construction en elle-même (diagnostics ou réglementation environnementale des bâtiments), s'ajoutent de nouvelles règles dans la gestion du foncier disponible, notamment le principe de zéro artificialisation nette (ZAN). Or, le coût de la construction neuve est susceptible d'affecter négativement l'offre de logements, en particulier dans un contexte de baisse des prix de l'immobilier et de réduction des marges économiques des constructeurs.

Les termes et les conclusions du colloque ont donné lieu à un dossier complet téléchargeable sur le site du conseil d'état.

L'action en garantie des vices cachés : Précisions sur la nature des délais

Cour de cassation Chambre Mixte 21 juillet 2023 n° 20-10.763 Société Arbre Construction c/ Société SPA EDILFIBRO : Jurisdata n° 2023-012082

Par une importante décision en date du 21 juillet 2023¹, la Cour de cassation a fixé par voie prétorienne l'échéance du délai pour agir dans le cadre de l'action biennale en garantie.

En effet, du fait de l'absence de qualification textuelle du délai d'action, la nature de l'échéance de cette garantie prévue par l'article 1648 du Code civil laissait peser une incertitude quant à sa qualification, soit de forclusion, soit de prescription.

Loin de n'être qu'une simple querelle sémantique, une telle différence de qualification a une conséquence sur le régime du délai d'action en lui-même.

En effet, à l'inverse du délai de forclusion, le délai de prescription peut faire l'objet d'une suspension.

La nature du délai d'action biennale en garantie présente donc une importance pratique évidente.

Ainsi, en mettant fin à une divergence de position entre la première et la troisième Chambre², la Chambre mixte a statué en considérant que le délai biennal en matière de vente immobilière était un délai de prescription et pouvait donc bénéficier d'une suspension lorsque certaines conditions étaient remplies.

Une telle décision garantit une meilleure sécurité juridique du justiciable pouvant voir se délai suspendu, ne serait-ce que le temps du dépôt d'un rapport d'expertise.

¹ Cour de cassation, Chambre Mixte 21 juillet 2023, n° 20-10.763, Société Arbre Construction c/ Société SPA Edilfibro.

² La Troisième Chambre civile considérait que le délai d'action en garantie des vices cachés était un délai de forclusion. Cour de cassation, Troisième Chambre Civile, 10 novembre 2016, n° 15-24. 289.

Notion d'extension d'une construction existante au sens du Conseil d'Etat

CE, 9 novembre 2023, n° 469300

Le conseil d'État vient d'apporter une définition importante de la notion d'extension d'une construction existante.

Cette notion soulève régulièrement des questions juridiques complexes visant à comprendre la limite de ce qui relève ou non d'une extension.

En l'espèce, le Conseil d'Etat considère qu'en l'absence de définition dans un document d'urbanisme, elle doit s'entendre en principe comme d'un agrandissement de la construction existante présentant,

outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci. Dès lors, il faut comprendre que les conditions de la qualification d'une extension sont, le lien physique, le lien fonctionnel, et surtout des dimensions inférieures à la construction existante.

Ce dernier point a déjà pu faire l'objet d'appréciations divergentes, comme c'est le cas dans l'arrêt examiné – et annulé – par le Conseil d'Etat dans cette affaire.

La cristallisation des règles d'urbanisme à l'épreuve du temps

Conseil d'Etat, 13 novembre 2023, n° 466407

La chose est connue : Les procédures devant les Tribunaux administratifs sont longues, parfois très longues. Et lorsque se rajoute à ces procédures un appel devant une Cour administrative d'appel, le délai se calcule en années.

Si ces délais emportent de très nombreuses conséquences, parfois excessivement fâcheuses pour les justiciables, la palme de la conséquence la plus complexe revient sans aucun doute au requérant qui, souhaitant contester une décision ayant refusé de faire droit à une demande de délivrance d'une autorisation d'urbanisme, se retrouve, après avoir obtenu l'annulation de la décision de refus, confronté à une Collectivité lui imposant un nouveau document d'urbanisme, lequel ne permettrait plus de réaliser son projet.

Le législateur, conscient de cette faille dans la sécurité juridique du demandeur de bonne foi, a introduit un article, L. 600-2, aux termes duquel : *« Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire »*. Comme le Conseil d'Etat a pu le rappeler à de nombreuses reprises, en application de cet article, *« l'autorité administrative compétente ne peut rejeter la demande de*

permis, opposer un sursis à statuer, s'opposer à la déclaration préalable dont elle se trouve ainsi ressaisie ou assortir sa décision de prescriptions spéciales en se fondant sur des dispositions d'urbanisme postérieures à la date du refus ou de l'opposition annulé ».

Deux conditions doivent toutefois être réunies : L'annulation de la décision de refus doit être définitive et la demande initiale doit être confirmée dans un délai de six mois suivant la notification de son annulation au pétitionnaire.

Une fois ces conditions réunies, le pétitionnaire est protégé du risque qui pesait sur lui du fait de l'élaboration de nouvelles règles d'urbanisme.

C'est dans le cadre de l'application de cet article que le Conseil d'Etat, dans la décision commentée, s'est prononcé.

Le cas d'espèce auquel était confronté les juges du Palais royal est tout à fait classique : Deux demandes de déclarations préalables refusées, une procédure en annulation de ces refus engagée devant le Tribunal administratif, lequel rejettera la demande, une procédure en appel devant la Cour administrative d'appel, laquelle annulera les deux décisions de refus.

Arrêt qui deviendra, faute d'un pourvoi en cassation, définitif.

La présente décision du Conseil ne fait donc pas suite à cet arrêt, devenu définitif, mais un à un second arrêt de la même Cour, non plus saisi des deux refus initiaux mais des deux sursis à statuer opposés par la Commune suite au premier arrêt, la Commune prétextant de l'évolution du PLU.

A cet égard, les requérants, bien qu'ayant obtenus l'annulation des deux décisions de refus, étaient confrontés à des sursis à statuer sur les mêmes demandes pour des règles d'urbanisme qui n'existaient pas à la date de leurs demandes.

Si le Conseil va naturellement soutenir la position des demandeurs par la stricte application de l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme, la décision rendue ouvre une brèche dans l'application de ce dernier :

« Pour annuler les arrêtés du 15 février 2019 au motif que la commune de Saint-Didier-au-Mont-d'Or ne pouvait légalement surseoir à statuer sur les déclarations préalables en se fondant sur l'état d'avancement du nouveau plan local d'urbanisme dans son état à la date de ces arrêtés, la cour administrative d'appel de Lyon s'est fondée sur ce que M. et Mme C... ont confirmé ces déclarations préalables sur le fondement de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme dans le délai de six mois suivant la notification de l'arrêt du 20 décembre 2018 par lequel la cour a annulé les décisions d'opposition à ces déclarations. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 qu'en statuant ainsi, elle n'a pas commis d'erreur de droit. Si elle a en outre relevé que le maire ne pouvait ignorer, à la date des arrêtés annulés, que la commune n'introduirait pas de pourvoi en cassation contre l'arrêt du 20 décembre 2018 et qu'aucun pourvoi en cassation n'a par la suite été introduit par la commune, ces motifs

présentent un caractère surabondant et ne peuvent être utilement critiqués en cassation ».

En synthèse, là où, comme il l'a été rappelé, les deux conditions posées par l'article L. 600-2 précité disposaient de la même valeur contraignante et indépassable, le Conseil semble indiquer que la condition tenant à une décision devenue définitive est « *surabondante* » si la condition tenant à la confirmation de la demande initiale est, quant-à-elle, effective.

Ne demeurait donc, comme seule condition d'application de cet article, la confirmation de la demande suite à la décision ayant annulé les décisions de refus.

On ne peut que s'étonner d'une telle formulation qui fait manifestement fief de la plus évidente des évidences : Si la décision de justice ayant annulé les décisions de refus a été confirmée mais n'est pas devenue définitive, c'est qu'une procédure en cassation est pendante et donc qu'un risque, *in fine*, existe d'annulation de la première annulation...

La sécurité juridique impose donc de prendre cette décision avec précaution et de continuer à considérer que les deux conditions posées par l'article L. 600-2 doivent bien être réunies.

Suppression de l'obligation de transmettre au préfet certains certificats et autorisations d'urbanisme

Par un décret n° 2023-1037 du 10 novembre 2023 publié au Journal officiel du 14 novembre dernier, que vous retrouverez [ici](#), le pouvoir réglementaire a mis fin à l'obligation pesant sur le maire d'une commune, au stade de l'instruction, de transmettre au préfet certains dossiers de demandes de certificats et d'autorisations d'urbanisme.

Si cette pratique était en réalité déjà courante au sein des collectivités, ce texte a le mérite de supprimer officiellement le premier alinéa de l'article R. 423-7 du Code de l'urbanisme qui prévoyait précisément que :

« Lorsque l'autorité compétente pour délivrer le permis ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est le maire au nom de la commune, celui-ci transmet un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable au préfet dans la semaine qui suit le dépôt. ».

Attention, ce décret n'a toutefois pas supprimé le deuxième alinéa de ce même article, de sorte que **lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier de la demande ou de la déclaration préalable reste transmis par l'autorité compétente aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés** en application du V de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement dans la semaine qui suit le dépôt.

Cette obligation de transmission au préfet, par le maire, du dossier de demande demeure également dans les sites classés ou en instance de classement et les réserves naturelles³.

Ce n'est pas la seule innovation de ce décret puisque celui-ci prévoit désormais que lorsque le président de l'EPCI est compétent pour délivrer l'autorisation ou se prononcer sur un projet, le maire n'a plus à transmettre la demande au préfet mais reste tenu de la transmettre au président de l'EPCI⁴.

Le décret prévoit, en outre, que la notification de la modification du délai d'instruction de droit commun des demandes de permis et de déclaration n'a plus à être transmise au préfet⁵ ; de même s'agissant de la notification d'une prolongation exceptionnelle⁶ ou d'une suspension, prévue aux articles R. 423-37-1 et R. 423-37-3 du Code de l'urbanisme.

Enfin, cette suppression de l'obligation de transmission du dossier de demande de certificat ou d'autorisation d'urbanisme ou de la déclaration préalable ne remet pas en cause, comme le précise la notice du décret, les règles de transmission au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements. **Ces nouvelles dispositions seront applicables pour toute demande d'autorisation et de certificat d'urbanisme et aux déclarations préalables déposées à compter du 1^{er} janvier 2024.**

³ Article R. 423-12 du Code de l'urbanisme

⁴ Article R. 423-8 du Code de l'urbanisme

⁵ Article R. 423-42 du Code de l'urbanisme

⁶ Article [R. 423-34](#) à [R. 423-37](#) du Code de l'urbanisme

CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

La commission européenne dévoile les nouveaux seuils de procédure formalisée à compter du 1er janvier 2024

Règlements délégués (UE) 2023/2497, 2023/2495, 2023/2496 et 2023/2520 du 15 novembre 2023

Afin de tenir compte de l'accord sur les marchés publics conclu avec l'OMC et de l'évolution du taux de change entre l'euro et les DTS (Droits de Tirage Spéciaux), la Commission européenne réévalue tous les deux ans, les seuils de procédure formalisée de passation des contrats de la commande publique.

Pour mémoire, la passation des contrats de la commande publique (marchés publics et contrats de concessions) sont soumis à des règles de procédure et de publicité spécifiques selon la **valeur du besoin**, l'**objet** du contrat et le **type d'acheteur**.

Si en dessous de la somme de 40 000€ HT, les acheteurs publics sont dispensés de

procédure de publicité et de mise en concurrence, il en va différemment lorsque les besoins des acheteurs dépassent un certain seuil. Il convient alors de respecter les règles établies par le Code de la commande publique relatives aux différentes procédures formalisées d'attribution des marchés et autres contrats de concession (appel d'offres, procédure avec négociation et dialogue compétitif).

La Commission européenne, à l'occasion de quatre Règlements en date du 15 novembre 2023, a revu à la hausse les différents seuils à partir desquels les acheteurs sont tenus de recourir à une procédure formalisée.

	2022-2023	2024-2025
Marchés de fournitures et services des pouvoirs adjudicateurs centraux	140 000€	143 000€
Marchés de fournitures et services des autres pouvoirs adjudicateurs	215 000€	221 000€
Marchés de fournitures et services des entités adjudicatrices et marchés de fournitures et services de défense ou de sécurités	431 000€	443 000€
Marchés de travaux et contrats de concessions	5 382 000€	5 538 000€

Une évolution de +2,8% peut être constatée pour les marchés de fournitures et services (alors que l'augmentation n'était que de 0,5% entre 2021 et 2022), tandis

qu'elle est de +2,9% pour les marchés de travaux (contre +0,6% entre 2021 et 2022). Ces nouveaux seuils qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2024, doivent

officiellement être publiés au JOUE dans les prochaines semaines. Un avis sera également publié au JORF et annexé au Code de la commande publique.

COVID-19 : La cour des comptes valide la conclusion d'un marché public sans publicité ni mise en concurrence pour raison impérieuse

Cour des comptes, Rapport S2023-0586, 7 avril 2023

A l'occasion de son Rapport portant sur l'organisation, la situation financière et la gestion de l'Agence Régionale de Santé (ARS) de l'Occitanie, pour les exercices 2016-2021, la Cour des comptes a été amenée à se pencher sur la régularité d'un marché public conclu par l'ARS, sans publicité ni mise en concurrence, en raison d'une urgence impérieuse.

Dans le cadre de la gestion de la crise du Covid-19, les ARS ont été chargées d'assurer le suivi des malades et des personnes « cas contact » identifiées à risques. Elles ont également eu pour mission de prendre en charge ces personnes dans le cadre d'un dispositif de contact-tracing (suivi téléphonique actif et régulier des malades et des personnes contacts isolés à domicile).

C'est dans ce contexte que l'ARS Occitanie a, aux termes d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable, attribué, à la Société IPContact, un marché spécifique de suivi téléphonique.

D'une durée d'un mois à compter du 14 mai 2020, ce marché a été reconduit par période d'un mois, jusqu'à sa résiliation, le 27 janvier 2021.

Le prix total liquidé au titre de ce marché s'est finalement élevé à la somme totale de 7 462 656€ HT.

Ce contrat, qui était initialement conclu à prix unitaire avec un montant minimum de 780 000€ HT et un montant maximal de 2

313 000€ HT, dépassait donc les seuils de procédure formalisée.

Invoquant les dispositions de l'article R. 2122-1 du Code de la commande publique, l'ARS Occitanie justifie le recours à cette procédure dérogatoire d'attribution des marchés publics en raison d'une « *urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures* » que l'acheteur public « *ne pouvait pas prévoir* », et qui ne permet pas « *de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées* ».

La Cour des comptes rappelle dans son rapport, que les acheteurs publics peuvent recourir à cette procédure dérogatoire dans l'hypothèse notamment où les marchés sont rendus nécessaires pour l'exécution d'office, en urgence, des travaux mentionnés à l'article L. 1311-4 du Code de la santé publique.

Ce dernier article porte sur le cas d'une épidémie ou d'un danger ponctuel imminent pour la santé publique. Il précise également que « *l'urgence doit être constatée par un arrêté du maire, et, à son défaut, par un arrêté du représentant de l'État dans le département* ».

Le marché passé par l'ARS Occitanie s'inscrivant pleinement dans ce cas de figure, la Cour des comptes a finalement validé le recours à cette procédure d'attribution sans publicité ni mise en concurrence, dérogatoire au droit commun, en raison de l'urgence impérieuse à laquelle était confrontée l'acheteur.

L'irrecevabilité de la tierce opposition en cas d'occupation irrégulière du domaine public

CE 13 novembre 2023 n° 474211

Une tierce personne peut-elle demander l'annulation d'un jugement entraînant la cessation d'une occupation irrégulière du domaine public ?

A cette question, le Conseil d'Etat répond négativement.

La société Westmead occupait sans titre des ouvrages relevant du domaine public maritime.

Le tribunal administratif de Nice avait confirmé l'irrégularité de cette occupation et condamné la société Westmead à évacuer les lieux.

La Cour d'appel de Marseille a confirmé cette décision et a rejeté, parallèlement, la tierce opposition d'un syndicat de copropriété.

Celui-ci a constitué un pourvoi au fin d'annulation de l'arrêt.

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que : *"Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision ". En vertu de ces dispositions, toute personne qui n'a été ni appelée, ni représentée dans l'instance peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle. Cette voie de rétractation est ouverte à ceux qui se prévalent d'un droit auquel la décision entreprise aurait préjudicié."*

Ainsi le syndicat de copropriété remplit la 1ere condition d'un permettant de former une tierce opposition.

Cependant, le Conseil d'Etat rappelle que *"Lorsqu'il est saisi par le préfet d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public, et alors même que la transmission n'est ni assortie, ni suivie de la présentation de conclusions tendant à faire cesser l'occupation irrégulière et à remettre le domaine public en l'état, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle. "*

Or, syndicat intervient pour défendre ses intérêt privé. Il est donc impossible pour lui d'intervenir au sein de la procédure.

C'est ce que juge Le Conseil d'Etat de manière explicite :

"[...] que cette remise en état était susceptible de porter atteinte à ses propres intérêts privés, le syndicat de copropriété n'est pas fondé à soutenir que la cour administrative d'appel de Marseille aurait entaché son arrêt d'erreur de droit ou d'erreur de qualification juridique des faits en jugeant que, dans l'instance en cause, ses intérêts et ceux de la société Westmead Production étaient concordants, [...]"

Ainsi, la tierce opposition d'un jugement portant à la régulation d'une occupation irrégulière du domaine public ne peut être reçue par le juge administratif, puisque celle-ci ne représente que des intérêts privés et non des intérêts publics.

L'imprescription de l'occupation irrégulière et continue d'un bien immobilier

Conseil d'État arrêt du 6 octobre 2023, n° 466523

L'occupation irrégulière d'un bien immobilier par une personne publique constitue évidemment un préjudice.

Si celui-ci est ininterrompue, alors la prescription de ce préjudice est rattachée à son année d'occupation.

En ce sens le Conseil d'État, dans un arrêt du 6 octobre 2023 à préciser que :

« Pour l'application de ces règles, la créance du propriétaire d'un bien immobilier relative à l'indemnisation des préjudices résultant pour lui de l'occupation irrégulière, sans extinction du droit de

propriété, de ce bien par une personne publique présente un caractère continu et évolutif et doit, en conséquence, être rattachée à chacune des années au cours desquelles ces préjudices ont été subis. »

En somme chaque année d'occupation possède sa propre prescription.

Ainsi en cas de saisine du juge administratif seul compétent pour juger de ce litige, le dédommagement du préjudice ne pourra être calculé que sur la durée non assujettie à la prescription.

La précision du régime des retraits en droit de la fonction publique : l'exemple de la décision de congé d'invalidité temporaire imputable au service

Conseil d'État, 3 novembre 2023, n° 4565818

Une employée communale a demandé au Maire de la Commune dont il relève de la placer en congé d'invalidité temporaire imputable au service (CITIS). Cependant, à la suite de cette décision individuelle favorable de la part du Maire, le comité médical départemental a émis un avis défavorable à la reconnaissance de l'imputabilité au service.

Le Conseil d'Etat a alors retenu que lorsque la décision plaçant un agent en congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) ne précise pas que ce placement pourra être retiré dans les conditions spéciales prévues à l'article 37-9 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987. En effet, aucun délai n'était prévu au sens de ce texte et le placement ne peut pas être regardé comme provisoire mais crée des droits au profit de l'agent, et ne peut donc être retiré ou abrogé que dans les conditions classiques de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration.

On observe ici, que ce délai de 4 mois a été imposé non pas conformément à ce décret spécial, mais bien sur le fondement du texte général que constitue le Code des relations entre le public et l'Administration.

La raison de la soumission à ce régime « général » selon le Conseil d'État, est ici lié au fait que la mise en congé pour invalidité temporaire imputable au service **ne précise pas que cette décision pouvait être retirée** dans les conditions prévues à l'article 37-9 du décret du 30 juillet 1987.

Dès lors, on relève que du fait de ce défaut de mention, le Conseil d'État a appliqué un principe dérogatoire au principe selon lequel « la loi spéciale déroge à la loi générale », à savoir, le principe selon lequel « la loi générale peut déroger à la loi spéciale, à la condition de le prévoir expressément ».⁷

⁷ Voir en ce sens, Cour administrative d'appel de Lyon, 18 mai 1993, n° 92LY00770, Cité par : C. A. Dubreuil *in* Les adages et la rigueur du droit

administratif, RFDA, 2014, disponible en ligne sur : <https://uca.hal.science/hal-01725259/document>, p. 9.

La liberté d'association s'oppose à la dissolution d'associations ou de mouvement qui ne menacent pas directement l'ordre public

Les conditions de l'application de l'article L 212-1 du Code de la Sécurité Intérieur issu de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la république.

En 2021, dans un texte de loi discutée au parlement, le Gouvernement a réussi à faire adopter un texte visant à lutter contre les séparatismes. Cette loi était adoptée dans un contexte de menace terroriste. Les débats concernaient les atteintes aux libertés publiques dans la mesure où il introduit l'article L 212-1 du Code de la sécurité intérieur qui autorise le ministre de l'Intérieur à dissoudre par un décret en Conseil des Ministres une association ou un groupement de fait sous les motifs suivants :

« 1 Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;

2 Ou qui présentent, par leurs formes et leurs organisations militaires, le caractère de groupe de combat ou de milice privés ;

3 Ou dont l'objet ou l'action tends à porter atteinte à l'intégrité du territoire nationale ou à attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement ;

4 Ou dont l'activité tends à faire échec aux mesures concernant la légalité républicaine ;

5 Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;

6 Ou qui, soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine, ou à la violence envers une

personne ou un groupe de personne à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance, vraie ou supposé, à une ethnie ou une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette haine ou cette violence

7 Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorismes en France ou à l'étranger »

Le Conseil d'Etat était saisi d'un recours pour excès de pouvoir en premier et dernier ressort en application de l'article R 311-1 du code de justice administrative pour statuer sur la légalité de plusieurs décrets portant dissolution des groupements les « Soulèvements de la Terre » (Décret du 21 Juin 2023), « l'Alvarium » (Décret du 30 mars 202) et le « CRI » (Décret du 20.10.2021).

La décision du Conseil d'Etat était particulièrement attendue juridiquement. En effet, l'article L 212-1 permettant la dissolution d'une association ou d'un collectif constitue une atteinte importante à la liberté d'association garantie par le conseil constitutionnel depuis sa décision du 16 Juillet 1971. Les juges ont donc rappelé le principe d'interprétation strict de cet article et la nécessité de le mettre en œuvre uniquement pour empêcher un trouble à l'ordre public.

La Haute Juridiction a d'abord confirmé l'application de l'article L-212-1 aux trois collectifs.

En effet, n'étant pas toutes des associations déclarés les juges du Palais-Royal ont défini les conditions permettant de caractériser un groupement de fait. En l'espèce, il suffit que

le collectif dispose d'un objet précis et soit identifiable par un logo mais aussi dispose des publications sur un site internet ou sur les réseaux sociaux pour rentrer dans le champ d'application de l'article L 212-1. Ainsi le groupe des Soulèvements de la Terre est un mouvement né en 2021 rassemblant diverses organisations militantes pouvait être identifié par son logo, ses publications et l'objet de son intervention. Ces caractéristiques suffisaient à faire de lui un groupement de fait. De même, dans le cadre de l'association Alvarium les juges ont retenu également que la présence d'un local où se réunissent ses membres, l'émission de stickers, et un mécanisme de paiement de cotisations permet de caractériser l'existence d'un groupe organisé en vue d'une expression collective et donc d'un groupement de fait. Pour le GALE, le champ d'application de la loi se posait différemment. Le Conseil d'Etat estime que quand un groupe légitime l'action violente de ses membres, ils provoquent à la violence et peut se trouver sous le coup d'une dissolution. La question ne se posait pas pour le CRI qui était une association déclarée sur le fondement de la loi du 1 er juillet 1901.

Le Conseil d'Etat est ensuite venue apprécier ensuite in concreto les griefs à l'encontre de ces mouvements et les justifications de leurs dissolutions. Concernant les Soulèvement de la Terre le Conseil d'Etat a estimé que la dissolution pouvait être légalement justifié en raison des prises de positions publiques du mouvement prônant la désobéissance civile ou la mise hors d'état de nuire de sites industriels jugées polluant. Toutefois cette mesure devait prendre un caractère adapté, nécessaire et proportionnée. Le conseil d'Etat a considéré que le ministre de l'Intérieur a prononcé la dissolution du mouvement de la terre sur un fondement d'ordre général sans se fonder sur des griefs spécifiques. En revanche, l'appréciation

était bien différente pour le GAL dont il ressort des pièces du dossier que les messages postés par le groupe appelaient explicitement à la violence en encourageant la destruction de voiture de police. Le Conseil d'Etat rappelle également au requérant que la Convention Européenne des Droits de l'Homme justifie les restrictions aux articles 10 et 11 garantissant l'exercice la liberté d'expression, de la liberté de réunion et d'association dès lors qu'elles sont nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sureté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime. Ces motifs doivent être utilisé de manière adaptée, nécessaire et proportionné. Dès lors, les requérants ne sauraient soutenir que le texte autoriserait par principe des ingérences puisque sa mise en œuvre est encadrée par le principe de proportionnalité et de nécessité. Les juges ont apprécié distinctement la publication de voitures de police incendiées sur le site des Soulèvements de la Terre avec celle présentés sur celle du GAL.

Pour le CRI, le Conseil d'Etat est allé assez loin dans son interprétation pour rejeter le recours de l'association. En effet, il a estimé que des propos outranciers tendant à inciter à penser que les pouvoirs publics, la législation, les institutions et autorités nationales et partis politiques seraient systématiquement hostile aux croyants de religion musulmane, venait provoquer des commentaires incitant à la haine que le collectif ne supprimait et donc contribuait indirectement à faire émerger. En revanche, pour l'ALVARIUM, le Conseil d'Etat a estimé qu'au vue des pièces du dossier les messages diffusés propageait directement des messages hostiles aux étrangers visant à justifier les discriminations ce qui fondait la sanction sur le fondement de l'alinéa 6 de l'article L 221-1 du code de la sécurité intérieur.