

N^{os} 424293, 427249

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL NATIONAL DES
BARREAUX et autres
SYNDICAT DES AVOCATS DE
FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

Mme Yaël Treille
Rapporteur

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la section du contentieux

M. Frédéric Dieu
Rapporteur public

Séance du 17 juin 2020
Lecture du 3 juillet 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 424293, par une requête enregistrée le 17 septembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux, l'Ordre des avocats à la cour de Paris et la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 2 et 7 du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le Conseil national des barreaux et autres soutiennent que les dispositions des articles 2 et 7 du décret attaqué :

- sont entachées d'incompétence, dès lors que le législateur est seul compétent pour fixer celles des règles de la procédure contentieuse qui ont pour effet de limiter le droit d'accès au juge, telles le désistement d'office prévu par le nouvel article R. 612-5-2 du code de justice administrative, les exigences de justification de l'intérêt à agir fixées par le nouvel article R. 600-4 du code de l'urbanisme, la réduction de un an à six mois du délai de recours par le nouvel article R. 600-3 du même code, la fixation du délai de dix mois imparti au juge pour statuer par le nouvel article R. 600-6 du même code, ou de limiter les droits de la défense, telle la

fixation à deux mois du délai de cristallisation des moyens par le nouvel article R. 600-5 du même code ;

- méconnaissent le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours juridictionnel, rappelé par les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et celles de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui instituent un droit au recours effectif, ainsi que par les articles 2 et 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ils soutiennent en outre que le nouvel article R. 600-5 du code de l'urbanisme porte une atteinte illégale aux droits de la défense.

Par un mémoire en défense, enregistré les 14 juin 2019, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 juin 2019, le Premier ministre fait siennes les observations présentées par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

La requête a été communiquée à la garde des sceaux, ministre de la justice, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 5 décembre 2018, le Syndicat de la juridiction administrative demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête n° 424293. Il soutient que le décret attaqué :

- est irrégulier, faute d'avoir été signé par les ministres contresignataires ;
- est entaché d'incompétence ;
- méconnaît le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours juridictionnel ;

- méconnaît le droit d'accès à un juge consacré par les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les stipulations des articles 2 et 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il soutient en outre :

- que le nouvel article R. 612-5-1 du code de justice administrative méconnaît les articles L. 511-1 et L. 521-1 du code de justice administrative et le principe d'égalité devant la justice ;

- que le nouvel article R. 600-6 du code de l'urbanisme méconnaît le principe de séparation des pouvoirs et le principe de l'indépendance des magistrats administratifs, en ce qu'il impose aux juges de statuer dans le délai qu'il fixe.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 28 octobre 2019, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales soutient que les moyens soulevés par l'intervention du Syndicat de la juridiction administrative ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 427249, par une requête enregistrée le 21 janvier 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des avocats de France demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires),

ainsi que la décision implicite résultant du silence gardé par le Premier ministre sur son recours gracieux dirigé contre ce décret.

Le Syndicat des avocats de France soutient que les dispositions des articles 2 et 7 du décret attaqué :

- sont entachées d'incompétence, dès lors que le législateur est seul compétent pour fixer celles des règles de la procédure contentieuse qui ont pour effet de limiter le droit d'accès au juge, telles le désistement d'office prévu par le nouvel article R. 612-5-2 du code de justice administrative, les exigences de justification de l'intérêt à agir fixées par le nouvel article R. 600-4 du code de l'urbanisme, la réduction de un an à six mois du délai de recours par le nouvel article R. 600-3 du même code, la fixation d'un délai de dix mois imparti au juge pour statuer par le nouvel article R. 600-6 nouveau du même code, ou de limiter les droits de la défense, telle la fixation à deux mois du délai de cristallisation des moyens par le nouvel article R. 600-5 du même code ;

- méconnaissent le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours juridictionnel, rappelé par les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et celles de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui instituent un droit au recours effectif, ainsi que par les articles 2 et 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il soutient en outre que le nouvel article R. 600-5 du code de l'urbanisme porte une atteinte illégale aux droits de la défense.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 juin 2019, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 juin 2019, le Premier ministre fait siennes les observations présentées par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

La requête a été communiquée à la garde des sceaux, ministre de la justice, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Yaël Treille, auditeur,
- les conclusions de M. Frédéric Dieu, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes du Conseil national des barreaux et autres et du Syndicat des avocats de France sont dirigées contre des dispositions du même décret du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires). Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Le Syndicat de la juridiction administrative justifie d'un intérêt suffisant, eu égard à la nature et à l'objet du litige, pour intervenir au soutien de la requête enregistrée sous le n° 424293. Son intervention est, par suite, recevable.

3. Il ressort de l'examen de la copie du décret versée au dossier par le Premier ministre que le décret a été contresigné par la garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de la cohésion des territoires. Par suite, le moyen tiré du défaut de signature des ministres contresignataires ne peut qu'être écarté.

4. Si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer notamment les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et la création de nouveaux ordres de juridiction, les dispositions de la procédure applicable devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle.

En ce qui concerne l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative :

5. L'article R. 612-5-2 code de justice administrative, issu de l'article 2 du décret attaqué, dispose que : « En cas de rejet d'une demande de suspension présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, il appartient au requérant, sauf lorsqu'un pourvoi en cassation est exercé contre l'ordonnance rendue par le juge des référés, de confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation ou de réformation dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce rejet. A défaut, le requérant est réputé s'être désisté. / Dans le cas prévu au premier alinéa, la notification de l'ordonnance de rejet mentionne qu'à défaut de confirmation du maintien de sa requête dans le délai d'un mois, le requérant est réputé s'être désisté ».

6. Prises dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ces dispositions prévoient, à peine d'irrégularité de la décision constatant le désistement, que la notification de l'ordonnance du juge des référés rejetant des conclusions à fin de suspension en raison de l'absence de moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse, mentionne l'obligation pour l'intéressé de confirmer dans le délai d'un mois le maintien de sa requête au fond, ainsi que les conséquences d'une abstention de sa part. Dans ces conditions, les requérants et intervenant ne sont pas fondés à soutenir que ces dispositions méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ni qu'elles seraient incompatibles avec les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par ailleurs, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au caractère provisoire des décisions du juge des référés, résultant de

l'article L. 511-1 du code de justice administrative. Le moyen tiré de ce qu'elles seraient, pour ces motifs, entachées d'incompétence ou d'illégalité ne peut qu'être écarté.

7. Enfin si, à la différence des dispositions du nouvel article R. 615-5-2 du code de justice administrative, celles de l'article R. 615-5-1 du même code permettent au président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, au président de la chambre chargée de l'instruction, sans leur en faire obligation, d'inviter un requérant à confirmer le maintien de ses conclusions lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt de leur maintien, les différences qui séparent ces deux règles procédurales distinctes ne sauraient traduire une méconnaissance du principe d'égalité devant la justice.

En ce qui concerne l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme :

8. L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 7 du décret attaqué, dispose : « Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement. / Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. ».

9. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté indéfiniment par des tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir. Prises pour des motifs de sécurité juridique, les dispositions particulières du nouvel article R. 600-3 du code de l'urbanisme fixent à six mois après la date de l'achèvement des travaux, déterminée conformément aux dispositions de l'article R. 462-1 du code de l'urbanisme, le délai au-delà duquel, dans le cas où l'affichage du permis ou de la déclaration n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois fixé par l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme, aucun recours contentieux dirigé contre un permis de construire ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut plus être exercé. Ces dispositions, qui se bornent à fixer un délai de recours contentieux, ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

10. La fixation des délais de procédure relève de la compétence du pouvoir réglementaire et non de la compétence du législateur. Dès lors, et compte tenu de ce qui est dit au point précédent, le moyen tiré de ce que la modification apportée à l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme par l'article 7 du décret attaqué serait entachée d'incompétence ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme :

11. Aux termes de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme : « Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Et aux termes de l'article L. 600-1-2 du même code : « Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe ».

régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation./ Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire ».

12. L'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, issu de l'article 7 du décret attaqué, dispose que : « Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. / Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire ».

13. Prises dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme prévoient que les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol qui ne seraient pas accompagnées des pièces justificatives nécessaires pour apprécier si les conditions de recevabilité fixées par les articles L. 600-1-1 et L. 600-1-2 du code de l'urbanisme sont remplies, sont irrecevables. Ces dispositions, qui ne peuvent être opposées sans que l'auteur de la requête soit invité à la régulariser en produisant les pièces requises, ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'elles seraient, pour ce motif, entachées d'incompétence, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme :

14. L'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, issu de l'article 7 du décret attaqué, dispose que : « Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code, lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. / Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation est contesté dans les conditions prévues à l'article L. 600-5-2, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux à son encontre passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense le concernant. / Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut, à tout moment, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. »

15. Les dispositions de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, prises dans l'objectif de bonne administration de la justice et de respect du droit à un délai raisonnable de jugement des recours en matière d'urbanisme, limitent le délai ouvert aux parties pour invoquer des moyens nouveaux à deux mois suivant la communication, conformément aux dispositions de l'article R. 611-3 du code de justice administrative, du premier mémoire en défense. Elles permettent toutefois au juge de reporter ce délai et de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens, lorsque l'affaire le justifie. Dans ces conditions, ces dispositions ne méconnaissent

pas le principe des droits de la défense. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'elles seraient, pour ce motif, entachées d'incompétence, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme :

16. L'article R. 600-6 du code de l'urbanisme, issu de l'article 7 du décret attaqué, dispose que : « Le juge statue dans un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement. / La cour administrative d'appel statue dans le même délai sur les jugements rendus sur les requêtes mentionnées au premier alinéa. »

17. Ces dispositions, prises dans l'objectif de bonne administration de la justice et de respect du droit à un délai raisonnable de jugement des recours en matière d'urbanisme afin notamment de réduire les délais de construction des logements, fixent un délai de jugement, qui n'est pas prescrit à peine de dessaisissement de la juridiction, des recours contre certaines autorisations de construire. En assignant un tel objectif, ces dispositions ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif et ne portent pas d'atteinte illégale à l'égalité entre les justiciables. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'elles seraient, pour ces motifs, entachées d'incompétence, ne peut qu'être écarté. Par ailleurs, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de la séparation des pouvoirs ou l'indépendance de la juridiction administrative.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes du Conseil national des barreaux et autres et du Syndicat des avocats de France doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention du Syndicat de la juridiction administrative est admise.

Article 2 : La requête du Conseil national des barreaux et autres et la requête du Syndicat des avocats de France sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Conseil national des barreaux, premier requérant dénommé, au Syndicat des avocats de France, au Syndicat de la juridiction administrative, à la garde des sceaux, ministre de la justice, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au Premier ministre.