

## **REGARDS SUR L'ACTUALITE JURIDIQUE**



### **La décision du Conseil d'Etat du 14 juin 2023 (n°466933) ou la difficile conciliation entre droit à l'accès au juge et accélération du contentieux de l'urbanisme**

Dès sa parution au journal officiel, le décret n°2022-929 du 24 juin 2022 a suscité de nombreuses controverses parmi les professionnels du droit. L'un des articles les plus critiqués étendait en effet la suppression du droit d'appel à certains contentieux de l'urbanisme tout en accordant le bénéfice du délai de jugement de 10 mois aux permis d'aménager un lotissement ou aux décisions de refus de délivrance de ces autorisations.

Un recours tendant à l'annulation de ce décret a donc été initié par la Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA), le conseil national des barreaux, la conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer, l'ordre des avocats d'Aix-en-Provence, l'ordre des avocats de Rennes, l'ordre des avocats de Seine-Saint-Denis, et l'ordre des avocats de Versailles.

Par une décision en date du 14 juin 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en excès de pouvoir formé à l'encontre du décret n° 2022-929

du 24 juin 2022 portant modification du Code de justice administrative et des parties réglementaires du Code de l'urbanisme.

Cet arrêt illustre la difficile conciliation entre le droit à l'accès au juge, la protection de l'environnement et du droit de propriété d'une part et l'accélération des contentieux en droit de l'urbanisme d'autre part. Elle démontre les difficultés de mise en œuvre d'une politique de logement volontariste destinée à ne pas pénaliser les autorisations d'urbanisme dans les zones dites tendues où l'accès au logement est difficile.

### **I. Un contexte législatif et réglementaire marqué par la volonté d'accélération du contentieux de l'urbanisme**

Publié au journal officiel du 25 juin 2022, le décret du 24 juin 2022 est entré en vigueur le 1er septembre 2022. Il modifie le code de l'urbanisme en ce qu'il étend le champ de la suppression du droit d'appel, tout en s'inscrivant dans un contexte plus global tendant à accélérer le contentieux en matière du droit d'urbanisme.

A. Une extension du champ de la suppression du droit d'appel

Dès sa parution, le décret a suscité la controverse en ce qu'il prévoyait des dispositions tendant à étendre la suppression du degré d'appel à toujours plus de contentieux d'urbanisme.

Rappelons que l'aménagement du droit d'appel en contentieux de l'urbanisme est bien antérieur au décret du 24 juin 2022.

• **Le décret du 1er octobre 2013 [1]**

Le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 avait créé un nouvel article R. 600-4 au Code de l'urbanisme, initialement rédigé ainsi : « *Saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués* ».

Il avait également inséré un nouvel article R. 811-1-1 au Code de justice administrative initialement limité aux contentieux introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018. Cet article était initialement rédigé ainsi :

« *Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application (...)* ».

• **Les nouveautés introduites par le décret du 24 juin 2022 [2]**

Le décret du 24 juin 2022 étend les dispositions précédemment en vigueur relatives à la suppression du délai d'appel, tout en les prolongeant dans le temps. Cette dérogation à la procédure d'appel est

entrée en vigueur à compter du 1er septembre 2022 jusqu'au 31 décembre 2027.

En premier lieu, le décret modifie la rédaction précédemment en vigueur en remplaçant les bâtiments à usage principal d'habitation par « *les bâtiments comportant plus de deux logements* ».

En deuxième lieu, le décret supprime le degré d'appel aux décisions portant non-opposition à une déclaration préalable autorisant un lotissement ; ou aux décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en zone tendue.

Enfin, il instaure également une suppression du degré d'appel aux décisions portant création ou modification d'une zone d'aménagement concertée, ainsi qu'aux décisions environnementales afférentes à une action ou une opération d'aménagement située en zone tendue, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme.

Notons toutefois que les opérations d'urbanisme et d'aménagement liées à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris ne sont pas concernées par le décret.

Toutefois, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler dans une décision de 2018 [3] que cette dérogation au principe du double degré de juridiction introduite par l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative est d'interprétation stricte. Elle ne s'applique « *ni aux jugements statuant sur des recours formés contre des refus d'autorisation, ni aux jugements statuant sur des recours formés contre des décisions de sursis à statuer* » [4].

L'accélération du contentieux de l'urbanisme par l'encadrement des conditions d'accès au juge et d'exercice de l'action

Rappelons à titre liminaire que si le droit à un recours en cassation a été érigé par le Conseil d'Etat en principe général du droit [5], il n'en est pas de même pour ce qui est du droit à un recours en appel qui n'a pas fait l'objet d'une telle consécration.

B. L'instauration de mécanismes procéduraux tendant à encadrer davantage les conditions d'accès au juge et d'exercice de l'action

Des délais particuliers et dérogatoires au droit commun tendent à limiter le droit d'agir des requérants, tant par voie d'action que par voie d'exception.

Il en va ainsi des procédures tendant à la limitation des recours énumérées à l'article R. 311-3 du code de justice administrative. A titre d'exemple, l'appel a été supprimé pour certains contentieux du droit de l'urbanisme selon la nouvelle rédaction de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative.

L'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme restreint, quant à lui, la possibilité de contester par voie d'exception certaines mesures, avec l'encadrement du délai en application de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme. Aux termes de cette disposition, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document local d'urbanisme ne peut plus être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

En outre, les recours formés par des associations constituées moins d'un an avant la demande sont irrecevables [6].

Enfin, le juge administratif retient une interprétation restrictive de l'intérêt à agir et de la qualité à agir s'agissant des associations souhaitant contester un projet d'urbanisme. S'agissant de la qualité à agir, si toute association peut agir devant les juridictions administratives, une vérification approfondie est effectuée par le juge : le contentieux doit être en lien direct avec l'objet associatif, ainsi que le champ territorial d'action de l'association et la compétence des intervenants [7].

Enfin, la règle relative à la cristallisation des moyens a une incidence en matière de référés-suspensions.

C. Une volonté d'accélération des procédures contentieuses

Plus largement, le décret du 24 juin 2022 est à mettre en perspective avec l'évolution du contentieux de l'urbanisme, et l'introduction de nombreuses dispositions réglementaires tendant à accélérer les procédures, et à diminuer les délais de jugement.

- Le délai de 10 mois introduit par l'article R. 600-6 du Code de l'urbanisme

L'article R. 600-6 du Code de l'urbanisme conduit notamment à encadrer les délais de jugement de première instance, et donne au juge de première instance un délai de 10 mois pour statuer. Le décret n°2022-929 du 24 juin 2022 étend le bénéfice du délai de 10 mois pour les jugements contentieux en urbanisme aux refus d'autorisation d'urbanisme.

- L'intervention du juge unique dans les conditions prévues par l'article R. 222-1 du Code de justice administrative

Dans l'hypothèse où les requêtes ne relèvent pas de la compétence du juge administratif ou sont manifestement irrecevables, le juge unique peut rejeter la requête au moyen d'une ordonnance de tri.

- L'instauration de régimes dérogatoires s'agissant notamment des Jeux Olympiques de 2024 [8]

Ce décret attribue cette fois à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux olympiques et paralympiques de 2024.

## **II. La confirmation de la légalité du décret du 24 juin 2022 par le Conseil d'Etat dans sa décision du 14 juin 2023**

Dans une décision récente du 14 juin 2023, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de confirmer la légalité du décret du 24 juin 2022.

En l'espèce, la plus haute juridiction administrative avait été saisie par la fédération nationale des jeunes avocats, le Conseil national des barreaux, la conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer, l'ordre des avocats d'Aix-en-Provence, de Rennes, de Seine-Saint-Denis et de Versailles.

Les requérants avaient formé un recours en excès de pouvoir tendant à obtenir l'annulation du décret n°2022-929 du 24 juin 2022, portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme. La requête sollicitait plus particulièrement l'annulation des dispositions prolongeant et étendant la suppression du degré d'appel prévue par l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative pour certains contentieux de l'urbanisme.

### A. Les questions de droit soulevées par les requérants

En droit, le Conseil d'Etat devait déterminer si l'article 1er du décret prolongeant jusqu'au 31 décembre 2027 la suppression du degré d'appel prévu par l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative pour certains contentieux de l'urbanisme et l'étendant à d'autres recours était conforme aux principes d'égalité et de droit au recours effectif devant une juridiction.

Enfin, les requérants soulevaient également le moyen de légalité interne tiré de la méconnaissance du principe de non-régression en matière environnementale consacré par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement.

### B. La solution proposée par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a répondu par la négative à l'ensemble des questions posées. Il a écarté l'ensemble des moyens de légalité interne et externe soulevés par les requérants, et a procédé à quelques rappels utiles.

- La convention d'Aarhus dépourvue d'effet direct en droit interne

La plus haute juridiction administrative a rapidement écarté les différents moyens de légalité externe soulevés par les requérants s'agissant notamment de la méconnaissance des règles qui gouvernent les modalités d'examen par le Conseil d'Etat des décrets en conseil, ainsi que du défaut de consultation du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le Conseil d'Etat a également écarté le moyen tiré du défaut de contreseing des ministres concernés par l'exécution du décret, ainsi que celui invoquant l'incompétence du pouvoir réglementaire pour prendre de telles mesures relatives aux modalités d'appel devant une juridiction.

Le Conseil d'Etat rappelle à cette occasion que la Convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale n'a pas d'effet direct en droit interne. Par suite, l'article 8 de la convention d'Aarhus ne peut être utilement invoqué par les requérants à l'appui de leur recours en excès de pouvoir.

- Le droit à l'appel n'est pas un principe général du droit

Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 211-1 et L. 211-2 du Code de justice administrative est également écarté par le Conseil d'Etat.

Ce dernier rappelle que les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) n'ont pas pour effet de consacrer ou d'imposer un droit d'appel ouvert à l'encontre de l'ensemble des jugements rendus par les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Il confirme implicitement sa position précédente : si le droit à un recours en cassation a été consacré de longue date en principe général du droit, il n'en est pas de même pour le droit d'appel qui ne fait pas l'objet d'une telle reconnaissance.

- Le rappel du caractère temporaire des dispositions contestées de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative

Le moyen tiré de ce que les dispositions contestées pérenniseraient la compétence en premier et en dernier ressort des Tribunaux administratifs est également écarté par le Conseil d'Etat. Ce dernier rappelle à cette occasion le caractère temporaire des dispositions contestées par le requérant. En effet, l'article R.811-1-1 du Code de justice administrative s'applique aux recours introduits entre le 1er septembre 2022 et le 31 décembre 2027.

- L'inopérance du principe de non-régression en matière environnementale pour contester un article aménageant la procédure de l'appel

Le Conseil d'Etat souligne l'inopérance du moyen tiré de la violation du principe de non-régression en matière environnementale. Consacré par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, ce dernier dispose que « *la protection de l'environnement assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». Pour le Conseil d'Etat, les requérants ne peuvent utilement invoquer ce principe pour

contester des dispositions aménageant la procédure de l'appel.

- La conformité du décret au principe d'égalité

Les requérants avançant également la violation du principe d'égalité, en ce que le décret introduirait une différence de traitement injustifiée entre des requérants habitant en zone tendue et les autres.

En répondant à ce moyen, le Conseil d'Etat rappelle subtilement la définition du principe d'égalité et de ses tempéraments. En effet, ce dernier ne s'oppose pas à ce que le législateur et le pouvoir réglementaire traitent de façon différente des situations différentes. En outre, il ne fait pas obstacle à ce que des différences de traitement soient instituées pour des raisons tenant à l'intérêt général, à la condition que « *cette différence de traitement (soit) en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit, et n'est pas disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.* »

Le Conseil d'Etat rappelle que la disposition contestée tend à réduire le délai de traitement pouvant retarder la réalisation d'opérations de constructions de logements situées en zone tendue. En considération de cet objectif d'intérêt général, le Conseil d'Etat juge que la différence de traitement introduite entre les habitants situés en zone de tension et les autres n'est pas disproportionnée. L'objectif du pouvoir réglementaire est bien l'aménagement des voies de recours, sans que cet aménagement n'ait pour effet de priver les potentiels justiciables de leur droit d'accès à un juge.

- L'importance de réduire les délais de jugement en matière d'urbanisme

Le Conseil d'Etat achève sa démonstration sur une note pragmatique en écartant également le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation. Il rappelle à cette occasion l'objectif principal du décret du 24 juin 2022 qui s'inscrit dans un cadre plus global tendant à accélérer le contentieux de l'urbanisme.

Si le Conseil d'Etat juge « *regrettable* » l'absence d'évaluation de l'impact de la suppression du double degré de juridiction, il rappelle que l'objectif de réduction des délais de jugement revêt également un caractère d'intérêt général, notamment lorsque le projet contesté tend à répondre aux besoins de logement en zone tendue.

Par cette décision du 14 juin 2023, le Conseil d'Etat valide donc la prolongation et l'extension de la suppression de l'appel pour certains contentieux de l'urbanisme introduite par le décret du 24 juin 2022 jusqu'en 2027.

Toutefois, le Conseil d'Etat ne méconnaît pas les questions posées par l'absence d'étude d'impact préalable à la suppression de l'appel dans ces contentieux mentionnés plus haut. Il rappelle enfin à plusieurs reprises que l'article introduisant cette suppression n'est que temporaire. Par cette décision, le Conseil d'Etat montre son attachement au principe de pragmatisme, particulièrement lorsqu'il sert une cause d'intérêt général, en l'occurrence la réponse à la pénurie de logements.



**Sophie Maréchal**  
Elève-avocate

## **Références :**

- [1] *Décret n°2013-879 du 1er octobre 2013*
- [2] *Décret n°2022-929 du 24 juin 2022*
- [3] *Conseil d'Etat, 16 mai 2018, n°414777*
- [4] *Conseil d'Etat, 8 novembre 2017, n°409654*
- [5] *Conseil d'Etat, 1947, D'Aillières*
- [6] *Article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme*
- [7] *Conseil d'Etat, 20 octobre 2017, n°400585, Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier « Epi d'Or »- Saint-Cyr-L'Ecole*
- [8] *Décret n°2018-1249 du 26 décembre 2018*

## **Bibliographie :**

### Articles de doctrine

- Le recours contre les prescriptions d'un permis de construire en zone tendue peut bénéficier de la suppression du double degré de juridiction, Xavier Couton
- Permis de construire – Zones tendues et suppression du double degré de juridiction : la jurisprudence s'étoffe, Xavier Couton

### Textes utiles et documents utiles

- Décret n°2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires).
- Article R. 811-1-1 Code de justice administrative.
- Le colloque du conseil d'Etat « *Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif* ».