

N° 424146
M. H... A...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 30 janvier 2019
Lecture du 8 février 2019

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

La volonté de réduire le contentieux de l'urbanisme en vue de favoriser la création de logements a conduit ces dernières années à l'adoption d'un certain nombre de mesures afin d'accélérer les procédures contentieuses et de tarir les recours dilatoires. Ainsi en va-t-il de la suppression temporaire de la voie de l'appel en zone tendue (art. R. 811-1-1 du code de justice administrative), de la limitation de l'intérêt agir des personnes autres que l'Etat, les collectivités territoriales et les associations contre les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol (article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme), ou encore de la création d'un mécanisme de cristallisation des moyens (articles R. 600-4 puis, depuis 2018, R. 600-5 du même code).

A la différence des mesures que nous venons de citer, le dispositif de caducité qui a figuré de manière éphémère à l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme ne trouvait pas son origine de la mise en œuvre des préconisations du rapport de 2013 « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », issu du groupe de travail du président Labetoulle, mais d'amendements parlementaires introduits en séance lors de l'examen de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et adoptés après avis favorable du Gouvernement. Il a été abrogé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ELAN », conformément aux préconisations du rapport Maugué pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace, qui avait souligné son caractère peu lisible et peu praticable.

Concrètement, cet article L. 600-13 du code de l'urbanisme prévoyait la caducité de la requête introductive d'instance lorsque, « sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge. ». La seule souplesse tenait à ce que la déclaration de caducité pouvait être rapportée si le demandeur faisait connaître au greffe, dans un délai de quinze jours, le motif légitime qu'il n'avait pas été en mesure de faire valoir en temps utile.

Dans son économie générale comme dans sa rédaction, cette disposition était manifestement inspirée de celle qui figure à l'article 468 du code de procédure civile, relative au défaut de comparution du demandeur sans motif légitime et qui permet au juge, même d'office, de déclarer la citation caduque, la déclaration de caducité pouvant là aussi être rapportée « si le demandeur fait connaître au greffe dans un délai de quinze jours le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile ».

Force est de constater que durant sa brève existence, l'article L. 600-13 n'a pas été plébiscité par les juges du fond. On ne recense en tout et pour tout dans les bases de données qu'une petite quinzaine d'occurrences, dont seulement un tiers d'applications positives.

Malheureusement pour lui, la requête de M. A...est de celles-là. L'intéressé a saisi le tribunal administratif de Toulouse d'un recours dirigé contre le permis de construire un immeuble collectif de 69 logements et contre l'autorisation de division foncière du terrain d'assiette de ce projet, tous deux délivrés par le maire de la commune de Pinsaguel (Haute-Garonne) à la SARL Les Terrains du Lac et à la SA HLM Colomiers Habitat. Mais par son jugement n° 1702312 du 12 juillet 2018 (codé C+ par la juridiction pour signaler son intérêt), le tribunal administratif a déclaré sa requête caduque sur le fondement de l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme.

A l'appui du pourvoi en cassation qu'il forme contre ce jugement, M. A...soulève une question prioritaire de constitutionnalité tirée de ce que cet article porterait une atteinte disproportionnée à son droit au recours.

Cette question prioritaire de constitutionnalité est recevable, ayant bien été présentée par mémoire distinct. Bien que vraisemblablement de nature réglementaire, car se rattachant à la procédure administrative contentieuse (voyez par analogie les dispositions des articles 612-5 et R. 612-5-1 code justice administrative relatives au désistement d'office du requérant en cas de défaut de production d'un mémoire récapitulatif ou de maintien de ses conclusions, ainsi que l'avis d'Assemblée générale n° 394535 du 12 avril 2018 relatif au projet de loi de programmation pour la justice), la disposition contestée est par ailleurs bien de forme législative, applicable au litige et n'a jamais fait l'objet d'une déclaration de conformité à la Constitution. Quant à la circonstance qu'elle ait été abrogée, elle ne fait pas disparaître les éventuelles atteintes qu'elle aurait portées aux droits et libertés garantis par la Constitution et ne fait donc pas obstacle à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (CC, n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, M. Philippe E. ; CC, n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, M. Rachid M. et autres).

La question n'étant par ailleurs pas nouvelle au sens où il n'aurait jamais été fait application des principes constitutionnels invoqués (voyez, pour l'interprétation donnée du critère de nouveauté par le Conseil constitutionnel : n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009), nous en venons directement à l'examen de son caractère sérieux.

Est invoquée à titre principal la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif découlant de l'article 16 de la DDHC, qui est bien au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit (voyez par exemple CC, 29 septembre 2010, n° 2010-38 QPC, M. Jean-Yves G.).

Sous le timbre de cet article, le Conseil constitutionnel s'assure de l'existence d'un recours, mais aussi de la proportionnalité des règles pouvant en restreindre l'exercice au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, s'assurant qu'elles ne portent pas d'atteinte substantielle au droit au recours effectif devant une juridiction (voyez, pour un rappel de ce cadre de raisonnement : CC, n° 2014-403 QPC, M. Laurent L. du 13 juin 2014).

Ainsi a-t-il jugé conforme à la Constitution l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, qui restreint les possibilités d'invoquer par voie d'exception l'illégalité des vices de forme ou

de procédure des documents d'urbanisme, après avoir relevé que ces dispositions étaient justifiées par le risque d'insécurité juridique lié à la multiplicité des contestations relatives à la légalité externe de ces actes, et rappelé qu'elles n'avaient ni pour objet, ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'annulation pour excès de pouvoir d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites de les abroger (n° 93-335 DC du 21 janvier 1994). Il a également déclaré conforme à la Constitution l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, qui subordonne la recevabilité des recours formés par les associations contre des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol au dépôt préalable de leurs statuts en préfecture (CC, n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, Association Vivraivry). Et vous avez pour votre part refusé de transmettre une question dirigée contre l'article L. 600-1-2 de ce code, limitant l'intérêt pour agir en contentieux de l'urbanisme (CE, 6^e SSJS, 27 juin 2014, Society of Architects and Developers, n° 380645, inédite).

En dehors de cette matière, le Conseil constitutionnel a par exemple également jugées conformes à la Constitution les modalités de contestation des perquisitions fiscales, justifiées par la nécessité de garantir l'efficacité des procédures de visite et de saisie destinées à mettre en œuvre l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, dès lors qu'elles ne portaient pas atteinte au droit du requérant d'obtenir le cas échéant l'annulation de ces opérations (CC, n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, Epoux P. et autres).

A l'inverse, il a déclaré contraire à la Constitution le mécanisme de caducité de l'appel de l'accusé s'étant soustrait à son obligation de comparution à l'audience, qui avait été institué à l'article 380-11 du code de procédure pénale et qui avait pour effet de rendre définitive la condamnation si l'intéressé était le seul à avoir formé un appel principal (n° 2014-403 du 13 décembre 2014, M. Laurent L., précitée). La sévérité de ce dispositif était renforcée par le fait que la caducité était seulement constatée par le président de la cour d'assises dans le procès-verbal de l'audience et ne pouvait par conséquent pas faire l'objet d'un pourvoi en cassation, cette voie de recours n'étant ouverte que contre les arrêts de cour d'assises.

Pour en revenir à l'examen de la présente QPC, l'édiction de l'article L. 600-13 poursuivait l'objectif d'intérêt général de lutte contre les recours dilatoires, avec la volonté de renforcer le mouvement engagé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et le décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 ayant mis en œuvre les préconisations du rapport Labetoulle, le constat de départ étant celui de délais de recours encore relativement longs devant les juridictions administratives (voyez en ce sens le rapport d'information n° 720 du 23 juin 2016 des sénateurs François Calvet et Marc Daunis sur la simplification législative du droit de l'urbanisme et de la construction, qui a inspiré le dépôt des amendements ayant donné lieu à l'article L. 600-13, pp. 64 et 65).

Or, au regard de cet objectif, le mécanisme de caducité mis en place à l'article L. 600-13 apparaît d'une grande sévérité.

La déclaration de caducité de la requête, qui s'apparente à un désistement d'office, a pour effet de priver le requérant de tout examen de son recours, sans pouvoir, nous semble-t-il, introduire de nouvelle instance, du fait de l'expiration du délai de recours. A cet égard, le rapport d'information sénatorial du 23 juin 2016, précité, qui a inspiré la mesure, indiquait que « tout requérant qui ne produirait dans un certain délai un élément demandé par le juge serait réputé s'être désisté, rendant caduque l'instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire ».

On ne voit par ailleurs pas bien ce que sont les pièces « nécessaires au jugement de l'affaire » dont le défaut de production entraîne la caducité de l'instance - n'est-ce au juge de déterminer quelles sont ces pièces ? -, et la teneur des motifs légitimes permettant de faire échec à la caducité ne fait l'objet d'aucun commencement d'explication.

Enfin, l'article L. 600-13 permettait de déclarer une requête caduque sans aucune information ou mise en demeure préalable du requérant, placé devant le fait accompli, sauf à faire valoir dans les quinze jours un motif justifiant que soit rapportée la déclaration de caducité.

Même si le recours à la procédure prévue par cet article peut être contesté en appel ou en cassation, comme en témoigne le pourvoi en cassation formé par M. A..., la combinaison de ces caractéristiques rendaient le dispositif beaucoup plus sévère que le désistement d'office pour défaut de production d'un mémoire complémentaire prévu à l'article R. 611-22 du code de justice administrative ou que le constat de caducité pour défaut de comparution de l'article 468 du code de procédure civile, car à la différence de ces derniers, il ne constitue pas la sanction d'un comportement précisément identifié. Et ne sachant pas précisément ce qui est attendu de lui, le requérant se trouve exposé à un risque d'arbitraire.

Ces éléments nous convainquent de regarder comme sérieuse la question tirée de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Les deux autres griefs, qui portent sur la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et du principe de clarté législative qui découle de l'article 34 de la Constitution, dont toute mention a disparu des décisions du Conseil constitutionnel depuis 2006 (voyez en dernier lieu les décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 et n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006), vous retiendront moins longtemps.

Le Conseil constitutionnel juge que cet objectif d'accessibilité et d'intelligibilité ne peut par lui-même être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (voyez par exemple en ce sens : CC, 22 juillet 2010, n° 2020-4/17 QPC, M. Alain C., ou encore CC, 17 juin 2011, n° 2011-134 QPC). Nous ne pensons pas qu'il faille réserver de sort différent au principe de clarté législative, à supposer qu'il soit toujours en vigueur en tant que tel. Et le Conseil ne semble avoir admis que cet objectif d'accessibilité et d'intelligibilité était invocable que dans une affaire dans laquelle il était mobilisé à l'appui d'un grief tiré de la méconnaissance de la première phrase de l'article 2 de la Constitution qui dispose que la langue de la République est le français (CC, n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S.). Le commentaire de cette décision laisse planer le doute sur la question de savoir si cette solution, non réitérée depuis à notre connaissance, est généralisable, même si l'affirmation selon laquelle cet objectif ne peut être invoqué par lui-même laisse entendre qu'il pourrait bien être invoqué de manière confortative à l'appui d'un autre grief.

En tout état de cause, le requérant ne fait que réitérer sous l'angle du manque de clarté et de l'inintelligibilité de la loi les critiques qu'il développe au soutien de la méconnaissance de l'article 16 de la DDHC, et qui suffisent à justifier la transmission.

PCMNC à ce que vous jugiez qu'il y a lieu de transmettre au Conseil constitutionnel la présente question prioritaire de constitutionnalité.