N° 470092

Conférence des bâtonniers de France (CBF)

N° 470120

Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 18 mars 2024

Décision du 12 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

Lorsque les porteurs de projets d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables voient l'autorisation qui a leur été accordée contestée devant le juge administratif, ils sont souvent conduits à suspendre la mise en œuvre de leur projet pendant plusieurs années jusqu'à l'obtention d'une décision juridictionnelle favorable définitive. Ce délai, outre qu'il retarde la mise en service des installations, augmente les risques d'abandon des projets avant terme.

Pour réduire la durée des procédures juridictionnelles en cause, dans le double objectif de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de diminuer la dépendance de la France aux produits énergétiques importés, le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 introduit dans le code de justice administrative un article R. 311-6 qui définit un régime contentieux spécifique aux décisions, y compris de refus, afférentes à certaines de ces installations : installations de méthanisation de déchets non dangereux ou de matière végétale brute, ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW, gites géothermiques, installations hydroélectriques d'une puissance égale ou supérieure à 3 MW, ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité de raccordement de ces installations de production d'électricité.

Ce régime contentieux n'est en revanche pas applicable aux éoliennes terrestres ou en mer, qui font déjà l'objet d'un régime contentieux spécifique¹.

Le dispositif instauré s'applique aux recours dirigés contre l'ensemble des décisions relatives à la mise en œuvre des projets d'installations et ouvrages qu'il énumère, parmi

¹ Défini respectivement par le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 (éolien terrestre) d'une part, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 et le décret n° 2021-282 du 12 mars 2021 (éolien en mer) d'autre part, l'ensemble étant codifié aux articles L. 311-13 et R. 311-1-1 et R. 311-5 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

lesquelles on peut citer l'autorisation environnementale, l'autorisation au titre de la loi sur l'eau, la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées, le permis de construire, l'autorisation au titre du code de l'énergie, les titres d'exploitation de gîtes géothermiques ou encore les déclarations d'utilité publique.

Ce régime, qui s'applique aux décisions prises entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2026, est caractérisé par deux types de mesures :

- En premier lieu, le délai de recours contentieux contre les décisions concernées devant le tribunal administratif est de deux mois à compter, le cas échéant par dérogation aux dispositions spéciales qui leur sont applicables et ce délai n'est, en outre, pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif.
- En second lieu, un délai de 10 mois est imparti au tribunal administratif pour statuer, sous peine de dessaisissement au profit de la cour administrative d'appel, laquelle est tenue de statuer dans le même délai, le litige étant à défaut porté devant le Conseil d'Etat. Au surplus, lorsque le TA ou la CAA fait usage des pouvoirs de régularisation prévus par l'article L. 181-18 du code de l'environnement ou l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le juge dispose, à compter de l'enregistrement du mémoire transmettant la mesure de régularisation qu'il a ordonnée, d'un délai de six mois pour statuer sur la suite à donner au litige, sous peine là aussi de dessaisissement.

La Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA) et la Conférence des bâtonniers de France (CBF) vous demandent chacune d'annuler le décret du 29 octobre 2022, étant précisé que vous pourrez admettre la recevabilité de l'intervention du Conseil national des barreaux au soutien de la requête de la seconde.

Les moyens mettant en cause la légalité externe du décret soulevés par la FNUJA ne vous retiendront guère.

Le décret attaqué n'implique à l'évidence l'intervention d'aucune mesure d'exécution que le ministre des solidarités et de la santé ou le ministre de l'intérieur seraient compétents pour signer ou contresigner, si bien que ces ministres n'avaient pas à le contresigner contrairement à ce que soutient la FNUJA. Outre que le dispositif institué n'est pas une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution, qui n'est pas visé par le décret², une telle circonstance n'imposerait en rien le contresigning du ministre de l'intérieur.

La FNUJA ne peut utilement invoquer l'article 8 de la convention d'Aarhus, qui n'est pas d'effet direct (6/1 SSR, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287, aux Tables ; pour une réitération récente : 6/5 CHR, 27 mars 2023, *Clément*, n° 463421).

² 6/1 SSR, 23 décembre 2014, *Syndicat de la juridiction administrative et autres*, n°373469.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le décret, en imposant aux TA et aux CAA un délai de jugement sous peine de dessaisissement, n'a pas empiété sur le domaine réservé au législateur alors même que ses dispositions auront pour conséquence l'absence de bénéfice du double degré de juridiction pour certains justiciables en cas de non-respect de ce délai dès lors que la règle du double degré de juridiction, qui ne met en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle, relève de la compétence réglementaire (4/1 CHR, 28 avril 2023, *Association Ecologie pour Le Havre*, n°469305 ; 4/1 CHR, 14 juin 2023, *FNUJA et autres*, n° 466933, aux Tables sur un autre point ; voir aussi, pour des dispositions similaires à celles aujourd'hui contestées : décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975, § 9).

Nous pouvons sans tarder en venir aux contestations de la légalité interne du décret.

Les deux organisations requérantes concentrent l'essentiel de leurs critiques sur l'imposition aux TA et aux CAA d'un délai de jugement sous peine de dessaisissement. Un tel mécanisme n'est nullement inédit devant les juridictions administratives. On peut ainsi citer le régime contentieux retenu pour les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), l'article L. 1235-7-1 du code du travail prévoyant même un délai bien plus bref de trois mois, imparti tant aux tribunaux qu'aux cours. Un dispositif similaire est également prévu pour le contentieux de l'élection des conseillers municipaux et départementaux, un délai étant imparti au tribunal administratif sous peine de dessaisissement au profit du Conseil d'Etat, qui est en ces matières juge d'appel (articles R. 120 et 121 du code électoral).

La FNUJA et la Conférence nationale des bâtonniers soutiennent en premier lieu qu'une telle disposition méconnaît le principe d'égalité entre les justiciables.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties » (décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, §3 ; décision n° 2014-374 QPC du 4 avril 2014, § 3). Le commentaire de sa décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, relative au délai d'appel des jugements rendus par le tribunal du travail de Mamoudzou, souligne que le Conseil constitutionnel considère que le principe d'égalité devant la justice consacre le droit des justiciables dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement ou selon les mêmes garanties de procédure et à ne pas voir celles-ci varier en fonction de critères qui ne seraient pas objectifs ou rationnels.

La branche du moyen soulevée par la FNUJA, qui se borne à critiquer l'institution d'un tel régime pour les décisions déjà mentionnées alors que rien ne justifierait qu'elles soient traitées différemment des autres décisions susceptibles de recours, s'écarte aisément. Vous jugez classiquement que des dispositions de cette nature, fixant des règles de procédure

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

spécifiques à certains types de litiges, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la justice, dès lors que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure (4/6 SSR, 17 décembre 2003, *M...*, n° 258253 ; 4/5 SSR, 21 janvier 2015, *CNB et SAF*, n° 372817 ; 6/5 CHR, 3 avril 2020, *Association La Demeure Historique*, n° 426941, aux Tables sur un autre point).

La branche du moyen soulevée par la Conférence nationale des bâtonniers est un peu plus délicate : celle-ci fait en effet valoir que certains justiciables contestant la même catégorie de décisions seront privés de l'appel, voire, dans l'hypothèse d'un double dessaisissement du TA et de la CAA, du recours en cassation, du seul fait du manque de diligence de la juridiction, sur lequel ils n'ont aucune prise.

Elle se prévaut notamment de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions relatives aux demandes nouvelles de la partie civile en cause d'appel et à la constitution de partie civile en cause d'appel qui faisaient dépendre le bénéfice pour les prévenus du double degré de juridiction en ce qui concerne les intérêts civils du comportement de la personne qui demande réparation (décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, § 71) et de celle par laquelle votre voisin a censuré des dispositions prévoyant que lorsque la chambre de l'instruction infirme une décision du juge d'instruction ou du JLD et rend une décision ayant pour objet de maintenir ou de prolonger la détention provisoire, elle puisse se déclarer seule compétente pour statuer en cette matière dans la suite de la procédure, en relevant que ces dispositions conféraient à la chambre de l'instruction le pouvoir discrétionnaire de priver une personne mise en examen de l'application de certaines garanties prévues par le code de procédure pénale, notamment le droit à un double degré de juridiction (décision n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, § 5-6).

Plus proche du cas qui nous intéresse même si les requérantes ne la mentionnent pas, est la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions applicables à l'ensemble des jugements susceptibles d'appels rendus dans les procédures de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises et prévoyant que « *lorsque la cour d'appel n'a pas statué dans les deux mois suivant le prononcé du jugement entrepris, celui-ci acquiert autorité de chose jugée* » et que « *dans ce cas, le pourvoi en cassation est formé contre le jugement de première instance* », jugeant qu'elles méconnaissaient le principe d'égal accès des citoyens à la justice dès lors que les justiciables sont placés, quelles que soient leurs diligences, dans des situations différentes au regard des garanties qu'offre l'exercice d'une même voie de recours selon que la cour d'appel statue ou non dans le délai qui lui est imparti (décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, §14 et 15).

Cette décision ne remet cependant pas en cause la légalité des dispositions comme celles aujourd'hui en litige prévoyant un délai de jugement maximal dont l'inobservation entraîne le dessaisissement du TA au profit de la CAA et le cas échéant de celle-ci au profit du Conseil d'Etat, dès lors que le juge au profit duquel s'opère le dessaisissement reste saisi du fond du litige. Les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel prévoyaient en effet que le dessaisissement de la cour d'appel privait le justiciable de la garantie qu'offre l'examen au fond de son appel, le jugement de première instance ne pouvant plus faire l'objet

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que d'un pourvoi en cassation. C'est le sens du fichage de la solution implicite inspirant votre décision de Section *CPAM de la région parisienne* tout juste postérieure à la décision du Conseil constitutionnel (8 février 1985, n° 31561, au Recueil), selon lequel ne sont pas contraires au principe d'égal accès des citoyens à la justice, dès lors qu'elles ne permettent pas le dessaisissement définitif du juge du fond, les dispositions prévoyant le dessaisissement de la juridiction de première instance et le renvoi de l'examen de l'affaire au fond devant la juridiction d'appel, lorsque, la première n'ayant pas statué dans le délai de six mois à compter de la réception de la plainte, la seconde est saisie par les requérants.

Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel n'est pas transposable à des mécanismes de dessaisissement pour lesquels les parties ont l'assurance que l'affaire sera entièrement jugée au fond par un juge ayant les mêmes pouvoirs que celui qui a été dessaisi, ainsi que l'expliquait le commissaire du gouvernement Pauti dans ses conclusions sur votre décision *CPAM de la région parisienne*. C'est aussi le sens de votre décision *C...* (5/7 SSR, 9 février 2000, n° 185667, au Recueil) jugeant que ne sont pas contraires au principe d'égalité les dispositions prévoyant dans certains cas un dessaisissement de la section des assurances sociales du conseil régional de discipline des chirurgiens-dentistes au profit de la section du Conseil national de l'ordre, la procédure ainsi organisée dans le but de garantir aux intéressés que leur cause sera entendue dans un délai raisonnable leur permettant d'exposer leurs moyens devant la section du Conseil national, appelée à statuer en droit et en fait, et dont la décision est soumise au contrôle du juge de cassation. Dans le même sens : 4/5 SSR, 30 décembre 2015, *L...*, n° 384117, aux Tables sur un autre point.

En l'espèce, et même si contrairement aux cas que vous avez traités dans les décisions précitées il y a une double éventualité de dessaisissement de sorte que le Conseil d'Etat pourra exceptionnellement être amené à statuer en premier et dernier ressort, vous pourrez dans le même esprit écarter le moyen.

Les requérantes soutiennent en deuxième lieu que le décret attaqué méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif protégé tant par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que par les articles 6§1 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si la FNUJA cible la seule imposition d'un délai de jugement sous peine de dessaisissement, la CNB critique également sous cet angle la réduction de certains recours contentieux spécifiques à la durée de deux mois de droit commun et la disposition prévoyant que l'exercice d'un recours administratif ne proroge pas le délai de recours contentieux.

Le moyen s'écarter toutefois aisément.

D'abord, les normes constitutionnelles et conventionnelles invoquées n'imposent nullement l'existence d'une règle de double degré de juridiction (décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004, cons. 4 ; décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, cons. 13 ; décision n° 2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013, cons. 8 ; 5/7 SSR, 9 février 2000, *C...*, n° 185667, au Recueil ; 6/1 SSR, 23 décembre 2014, *SJA et autres*, n° 373469).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ensuite, le délai de recours contentieux de deux mois prévu est un retour au droit commun défini à l'article R. 421-1 du CJA.

Enfin, la dérogation à l'effet prorogatif du recours administratif prévu par l'article L. 411-2 du CJA, que le pouvoir réglementaire est compétent pour décider (4/1 CHR, 28 avril 2023, *Association Ecologie pour Le Havre*, n°469305), est à peine mentionnée sans qu'aucune argumentation spécifique n'y soit consacrée, si bien que vous pourrez considérer qu'elle n'est pas contestée en tant que telle.

Les requérants ne peuvent utilement invoquer à l'encontre des dispositions attaquées aménageant des règles de procédure contentieuse le principe de non régression défini par le 9° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement (4/1 CHR, 14 juin 2023, *FNUJA et autres*, n° 466933, aux Tables sur ce point).

Si la FNUJA reproche confusément au décret d'avoir prévu un dispositif en réalité pérenne, d'une part le décret prévoit bien une application limitée aux décisions prises entre le 1er novembre 2022 et le 31 décembre 2026, d'autre part on peine à voir là une quelconque critique de légalité.

Enfin, la FNUJA soutient que l'institution de délais de jugement contraints à peine de dessaisissement est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle a pour effet d'affaiblir le contrôle de légalité et de complexifier les procédures juridictionnelles au détriment du principe de sécurité juridique. Elle fait valoir, d'une part, que le rapport Maugué du 11 janvier 2018 estimait que l'institution d'un tel mécanisme s'agissant des recours contre les autorisations d'urbanisme n'apparaissait pas souhaitable au regard de la masse que celles-ci représentent, d'autre part, que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a rendu à avis défavorable sur les dispositions en litige, qu'il a examinées le 8 septembre 2022, certains représentants des magistrats ayant souligné que les motifs justifiant l'existence d'un mécanisme de dessaisissement en matière électorale et de contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi, liés à l'urgence particulière caractérisant ces contentieux, ne valent pas s'agissant de contentieux afférents à des installations de production d'énergie.

Il est vrai que le CSTACAA a émis un avis défavorable sur le projet de décret, au motif que la mise en œuvre de ces dispositions dérogatoires aura un impact très défavorable sur le fonctionnement et l'organisation des juridictions administratives, eu égard au champ particulièrement étendu des décisions entrant dans le périmètre du nouvel article et qui seront donc susceptibles de donner lieu à un contentieux significatif devant les juridictions administratives et regrettant la mise en place de nouveaux délais de jugement contraints en raison notamment de l'effet d'éviction qu'ils engendrent sur le traitement des autres affaires.

Ces considérations s'entendent parfaitement mais ne suffisent pas à nos yeux à caractériser une erreur manifeste d'appréciation. Les ministres de la transition écologique et de la transition énergétique, qui rappellent en défense l'objectif d'intérêt général d'accélération de la mise en œuvre des projets de production d'énergie à partir de sources

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

renouvelables, soulignent également, même s'ils ne documentent pas précisément cette affirmation qui n'est toutefois nullement contestée par les requérants, que le nombre de décisions concernées représente une faible part du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, étant rappelé que seules les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque et les installations hydroélectriques d'une certaine puissance sont concernées et que les installations éoliennes sont hors du champ d'application de la disposition contestée, ce qui est de nature à relativiser l'effet supposé déstabilisateur sur les TA et les CAA.

PCMNC à l'admission de l'intervention du Conseil national des barreaux et au rejet des requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.