

Conseil d'État**N° 495902****ECLI:FR:CECHR:2025:495902.20251105**

Inédit au recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réuniesM. Jean-Baptiste Butlen, rapporteur
SCP LYON-CAEN, THIRIEZ, avocats**Lecture du mercredi 5 novembre 2025****REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 juillet, 11 octobre 2024 et 16 octobre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales ;

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.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'environnement ;
- le code forestier ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Maïlys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du Conseil national des barreaux ;

Considérant ce qui suit :

1. Le Conseil national des barreaux demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

2. En premier lieu, 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. Par suite, le Conseil national des barreaux n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'incompétence.

3. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et la commission supérieure du Conseil d'Etat ont rendu leur avis sur le décret, respectivement, les

12 et 13 mars 2024. Le moyen tiré de ce que ces avis auraient été recueillis à l'issue d'une consultation irrégulière n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé et ne peut donc qu'être écarté.

4. En troisième lieu, la circonstance que le décret attaqué ne viserait pas l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires pertinentes est, en tout état de cause, sans incidence sur sa légalité. Le moyen tiré de l'insuffisance des visas du décret attaqué ne peut donc qu'être écarté.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

En ce qui concerne la compétence en dernier ressort des tribunaux administratifs :

5. L'article R. 811-1-3 du code de justice administrative, créé par l'article 3 du décret attaqué, attribue au tribunal administratif de Paris le jugement en premier et dernier ressort des litiges portant sur les décisions relatives aux installations, ouvrages, travaux ou activités concernant les plans d'eau, les barrages de retenue et les prélèvements d'eaux superficielles ou souterraines ayant une finalité principalement agricole. Par ailleurs, l'article R. 811-1-4 du même code, créé par le même article du décret attaqué, prévoit que les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les litiges relatifs aux décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement destinées à certaines activités d'élevage.

6. Ni les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni 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 et des libertés fondamentales, ni aucun principe général du droit ne consacrent l'existence d'une règle de double degré de juridiction qui interdirait au pouvoir réglementaire de prévoir des cas dans lesquels les jugements sont rendus en premier et dernier ressort. Il doit seulement, dans l'exercice de cette compétence, définir les litiges concernés selon des critères objectifs afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les justiciables, et agir dans la finalité d'une bonne administration de la justice.

7. D'une part, les dispositions attaquées identifient de façon suffisamment précise et objective les litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort, de telle sorte que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure. D'autre part, ces dispositions visent à réduire les délais dans lesquels une solution définitive est apportée aux contentieux relatifs aux projets hydrauliques agricoles et aux projets d'élevages en cause et ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, les moyens tirés de ce que le décret attaqué serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ou aurait méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable en confiant aux tribunaux administratifs le jugement en premier et dernier ressort le contentieux des décisions concernées doivent être écartés.

En ce qui concerne la cristallisation des moyens :

8. Aux termes de l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative, dans sa version modifiée par l'article 1er du décret attaqué : " Par dérogation à l'article R. 611-7-1, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1, lorsque la juridiction est saisie d'un litige régi par les articles R. 311-5, R. 811-1-3 ou R. 811-1-4, 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. / 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 ".

9. En premier lieu, l'obligation faite aux parties par ces dispositions de soulever les moyens au soutien de leurs conclusions dans le délai prévu par l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative concourt à assurer la célérité et l'efficacité de la procédure juridictionnelle dans le contentieux des décisions visées, relatives aux ouvrages hydrauliques agricoles et aux installations d'élevage. En deuxième lieu, la limitation du délai ouvert aux parties pour présenter leurs moyens est subordonnée à la communication aux parties du premier mémoire en défense, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. Ces dispositions laissent aux parties un délai de deux mois pour présenter, le cas échéant, tout moyen nouveau. La faculté pour le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens s'exerce dans le respect des exigences du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle. En troisième lieu, si la cristallisation des moyens peut représenter une contrainte pour les requérants, dans un contentieux marqué par une certaine technicité, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas pour autant le principe d'égalité des armes. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 1er du décret attaqué méconnaîtraient l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En ce qui concerne l'obligation de notification des recours :

10. Aux termes de l'article R. 77-15-1 du code de justice administrative, résultant de l'article 2 du décret attaqué : " I. - Sans préjudice des articles R. 600-1 du code de l'urbanisme et R. 181-51 du code de l'environnement, en cas de recours contentieux des tiers intéressés se rapportant aux litiges régis par les articles R. 811-1-3 ou R. 811-1-4, l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la décision. Cette notification doit être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un tel litige. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier

au bénéficiaire de la décision à peine de non prorogation du délai de recours contentieux. / (...) II. - Pour les décisions mentionnées aux articles R. 811-1-3 et R. 811-1-4, lorsqu'elles sont afférentes aux projets mentionnés par ces mêmes articles, l'affichage ou la publication mentionnent l'obligation de notifier tout recours administratif ou contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la décision, à peine, selon le cas, de non prorogation du délai de recours contentieux ou d'irrecevabilité du recours contentieux. / III. - Les dispositions du présent article sont applicables à une décision refusant de retirer ou d'abroger une décision mentionnée aux articles R. 811-1-3 ou R. 811-1-4. Cette décision de refus mentionne l'obligation de notifier tout recours administratif ou contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la décision, à peine, selon le cas, de non prorogation du délai de recours contentieux ou d'irrecevabilité du recours contentieux ".

11. Ces dispositions se bornent à exiger de l'auteur d'un recours dirigé contre une décision relative à un ouvrage hydraulique agricole ou une installation d'élevage mentionnée aux articles R. 811-1-3 ou R. 811-1-4 du code de justice administrative, de notifier une copie de ce recours tant à l'auteur de la décision qu'il attaque qu'à son bénéficiaire, suivant un objectif de sécurité juridique. Dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 1er du décret attaqué méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable.

En ce qui concerne la réduction des délais de recours :

12. L'article 4 du décret attaqué modifie les articles R. 181-50 et R. 514-3-1 du code de l'environnement, de manière à réduire de quatre mois à deux mois le délai de recours des tiers contre les autorisations environnementales, les installations classées pour l'environnement, ainsi que les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la police de l'eau. En choisissant d'appliquer à ces décisions le délai de recours de droit commun résultant de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, le décret n'a pas porté d'atteinte illégale au droit à un recours juridictionnel effectif ni au droit à un procès équitable.

13. Il résulte de tout ce qui précède que le Conseil national des barreaux n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'il attaque. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, en conséquence, obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : La requête du Conseil national des barreaux est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Conseil national des barreaux, au Premier ministre, et à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 octobre 2025 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 5 novembre 2025.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Jean-Baptiste Butlen

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain