

N° 409648

Ministre de l'intérieur

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 26 mars 2018

Lecture du 11 avril 2018

Publié au recueil.

## CONCLUSIONS

**M. Xavier DOMINO, rapporteur public**

**Une fois en 2015, deux fois en 2007, une fois en 2002, une autre en 1998 : c'est avec une parcimonie et une récurrence presque dignes de celles d'une comète que les ministres viennent de temps à autre illuminer votre ciel contentieux d'un recours dans l'intérêt de la loi.** Celui qui passe devant vous aujourd'hui va vous permettre de préciser la jurisprudence sur deux points :

- d'abord sur le recours dans l'intérêt de la loi lui-même ;
- ensuite sur le fond de la question posée, qui a trait aux conditions dans lesquelles le délai de validité d'une déclaration d'utilité publique peut-être prorogé.

**1. Pour juger le bien fondé de la question de droit posée, il vous faudra en effet trancher une question inédite dans votre jurisprudence :** celle de savoir si et dans quelles conditions le recours dans l'intérêt de la loi est possible à l'égard d'un arrêt qui est devenu définitif après qu'un pourvoi formé à son encontre a été rejeté au fond par vous, par une décision expresse.

**La décision qu'entend remettre en cause le ministre est un arrêt de la CAA de Nantes du 16 octobre 2007,** confirmant le rejet d'une demande d'annulation d'un arrêté du préfet du Morbihan ayant prorogé pour 5 ans, en 2004, une DUP datant de 1997 concernant un projet routier, sur la route départementale 145, permettant le désenclavement d'Inzinzac-Lochrist. Dans son arrêt, la CAA a écarté un moyen tiré de ce que la prorogation n'avait pas été valablement demandée par le département du Morbihan : elle a relevé que la demande de prorogation avait été présentée par le président du conseil général et a jugé que cela suffisait, sans qu'il soit requis par le II de l'article L 11-5 du code de l'expropriation que la demande prenne la forme d'une délibération du conseil général. C'est ce motif qui justifie l'exercice par le ministre de son recours : il entend vous faire juger qu'une demande de prorogation de délai de validité d'une DUP ne peut émaner que de l'assemblée délibérante de la collectivité bénéficiaire, et non pas de son autorité exécutive.

**La petite difficulté de procédure qu'il vous faut trancher avant de vous poser cette question vient de ce qu'un pourvoi avait été formé contre cet arrêt.** Il a été rejeté par une décision du 14 octobre 2009, *D...*, n° 311999, qui peut par-dessus le marché les honneurs d'une publication au recueil Lebon.

L'unique question que soulevait alors le pourvoi, et qui justifie le fichage de la décision, était de savoir si le délai de validité d'une déclaration d'utilité publique, était suspendu entre la date d'une décision juridictionnelle prononçant son annulation et celle de la décision statuant de façon définitive sur la légalité de cet acte en infirmant l'annulation. Vous avez confirmé l'arrêt de la cour en jugeant ce délai était bien suspendu et qu'il recommençait à courir pour la durée restante à compter de la date de lecture de cette décision juridictionnelle, à condition qu'aucun changement dans les circonstances de droit ou de fait n'ait fait perdre au projet son caractère d'utilité publique.

La question que vous transmet le ministre était totalement hors champ du débat de cassation. Il n'en reste pas moins que l'arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat ce qui pose la question, inédite à notre connaissance, de savoir s'il peut ou non faire l'objet du recours dans l'intérêt de la loi dont vous saisit le ministre.

**Or la façon dont les conditions pour former un tel recours ont été historiquement formulées dans la jurisprudence jette un doute sur la recevabilité de ce recours dans notre hypothèse.**

Ainsi que le rappellent A. Courrèges et Julien Boucher (*Recours dans l'intérêt de la loi*, Répertoire de contentieux administratif Dalloz, janvier 2008), selon une formule de principe constamment reprise, en effet, « les ministres ne sont recevables à présenter des pourvois dans l'intérêt de la loi qu'autant que les décisions qui font l'objet de ces pourvois n'ont pas été et ne peuvent plus être déférées au Conseil d'Etat par les parties intéressées dans les délais du règlement » (CE 1<sup>er</sup> août 1884, *Ministre du Commerce c/ Tourseiller*, p. 690, 6<sup>e</sup> esp. ; voir déjà, 8 avril 1842, *Duvergier et consorts et ministre de l'Intérieur*, p. 161 ; V., aussi, CE 18 décembre 1908, *Ministre de la Guerre*, p. 1052).

La jurisprudence a toutefois admis la recevabilité des recours dans l'intérêt de la loi dans le cas où il n'est pas statué au fond sur le pourvoi formé par une partie, en raison notamment de l'irrecevabilité de celui-ci, (CE 28 mai 1880, *Yvert et autres*, p. 501) ou encore dans le cas où le recours des parties s'est soldé par un non-lieu (CE 29 juillet 1998, *Ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme c/ S...*, n° 161724, mentionné aux tables sur un autre point) ou a donné lieu à un désistement (CE 5 mars 1930, *Ministre des Travaux publics c/ Sieur Nepper*, p. 254 ; 21 janv. 2002, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ Sté Schweppes France*, n° 234227, p. 13), sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ce désistement émane du ministre même qui a formé le recours dans l'intérêt de la loi (mêmes décisions).

A. Courrèges et J. Boucher commentaient cet état des lieux en indiquant : « il n'est pas certain, toutefois, que cette jurisprudence soit toujours d'actualité, la plupart des décisions récentes se bornant à exiger que la décision juridictionnelle attaquée soit devenue définitive, ce qui peut résulter du rejet au fond des recours formés contre elle par les parties. »

Dans son cours, le président Odent affirme quant à lui que : « si un recours a été formé par un tiers, le recours dans l'intérêt de la loi ne peut être formé qu'après que l'instance contentieuse portant sur la décision litigieuse a été jugée » et renvoie à l'arrêt précité du 18 décembre 1908, *Ministre de la guerre* qui juge irrecevable un recours dans l'intérêt de la loi alors que le Conseil d'Etat est parallèlement saisi d'un recours d'une partie.

Peut-être que jouait dans l'équilibre initial de la jurisprudence le fait qu'à l'origine, le recours dans l'intérêt de la loi ne pouvait être admis que contre le dispositif et non contre les seuls motifs d'un jugement. Mais cet état des choses est dépassé puisque le recours dans l'intérêt de la loi peut désormais viser l'anéantissement des seuls motifs d'une décision (Section 12 juin 1959, *Ministre des affaires économiques c/ Filaire*, p. 365 ; 1<sup>er</sup> octobre 1997, *Ministre de la défense c/ M...*, 180661, publié ; 17 novembre 2006, *Ministre de l'éducation c/ Mme Hoarau*, n° 287171, aux tables sur un autre point).

**Et il nous semble conforme à l'objet doctrinal du recours dans l'intérêt de la loi que de permettre au ministre de chercher à contester un motif d'un jugement devenu définitif**, dès lors que ce motif est resté vierge de tout examen par le Conseil d'Etat lorsqu'il a statué sur le recours formé dans le cadre de l'exercice normal des voies de recours. La condition est bien sûr que le recours ne heurte en rien l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat à l'occasion du pourvoi.

**Pour toutes ces raisons, nous vous invitons donc, au bénéfice de léger mouvement de jurisprudence, à regarder comme recevable le recours dans l'intérêt de la loi dont vous êtes saisi.**

**2. Si vous nous suivez pour préciser ainsi les conditions d'ouverture du recours dans l'intérêt de la loi, vous pourrez examiner au fond la question de droit que pose le ministre.** Vous noterez au passage qu'en raison de l'étanchéité des questions ainsi posées, celui qui était rapporteur de la décision rendue sur le pourvoi de M. D... peut aujourd'hui être rapporteur public dans la présente affaire.

**La question que pose le ministre est très simple à énoncer : pour qu'une prorogation de DUP soit légalement accordée, faut-il, lorsque la DUP concerne une collectivité territoriale, que la demande de prorogation émane de l'organe délibérant de cette collectivité ou bien une demande de l'autorité exécutive suffit-elle ?**

La réponse nous semble bien être celle pour laquelle le ministre plaide : il faut que la demande de prorogation émane de l'organe délibérant lui-même. Tout comme une demande de déclaration d'utilité publique, première phase, administrative, de l'enclenchement d'une procédure d'expropriation, doit être décidée par l'organe délibérant, une demande de prorogation du délai de validité d'une DUP obtenue relève de ce conseil.

Si vous n'avez jamais jugé la question, vous en avez tranchée une très proche dans une décision *Association de défense des propriétaires et exploitants agricoles du technopôle de Château-Gombert* (CE, 14 avril 1999, n° 193497, B), par laquelle vous avez jugé que e demande de prorogation des effets d'une déclaration d'utilité publique relative à l'acquisition des terrains nécessaires à la constitution de réserves foncières en vue de l'aménagement concerté d'un pôle technologique ne peut émaner que d'une délibération de la personne publique qui a pris l'initiative de créer la ZAC.

Votre décision était alors fondée sur les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme prévoyant que la création d'une ZAC était à l'initiative de la collectivité publique.

Dans le cas plus général d'une expropriation classique, comme celle qui nous occupe, il nous semble toutefois indubitable que la demande de l'enclenchement de la phase

administrative doit résulter également d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité expropriante. Cette décision qui engage la collectivité ; financièrement et juridiquement ; dans un processus lourd relève des attributions de cet organe. Si aucune disposition expresse du code de l'expropriation ne l'affirme explicitement, cette règle peut, croyons-nous, se déduire des dispositions générales du CGCT relatives aux attributions des organes délibérants des collectivités.

**Le ministre a donc raison, à notre de plaider pour cette solution. Mais ceci étant dit, deux séries d'observations méritent d'être faites.**

La première est que la question demeure de savoir si pour autant, le ministre a raison de vous demander de rectifier l'arrêt de la CAA de Nantes sur ce point. Il y a de quoi hésiter.

Le motif de l'arrêt de la cour est le suivant :

*« contrairement à ce que soutient M. D..., les dispositions précitées du II de l'article L. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne font pas obligation à l'administration, lorsqu'elle entend faire usage de la faculté qu'elle tient de ces mêmes dispositions de proroger les effets d'un acte déclarant l'utilité publique d'un projet, de procéder aux formalités prévues pour l'édition de cet acte ; qu'elles impliquent seulement que l'acte prononçant la prorogation émane de l'autorité qui était compétente, en vertu de l'article L. 11-2 du même code, pour déclarer l'utilité publique ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté a répondu à une demande présentée par le président du conseil général du Morbihan et non par une délibération du conseil général de ce département et aurait, ce faisant, été pris en violation de l'article L. 11-5-II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ne peut qu'être écarté ; »*

En droit, les affirmations de principe énoncées par la cour selon lesquelles les dispositions de l'article L. 11-5 du code de l'expropriation sont totalement exactes. Elles sont d'ailleurs la reprise fidèle votre jurisprudence *M. A... et autres* (CE, 26 septembre 2001, n° 220921, B) par laquelle vous avez écarté, dans le cas d'une DUP bénéficiant à l'Etat, un moyen d'irrégularité tiré du défaut de consultation des personnes initialement consultées. C'est donc vous-mêmes qui avez jugé que l'article L. 11-5 II ne posait qu'une exigence de parallélisme des compétences, et pas des formes, en dépit de sa rédaction.

Or ici, même si la question posée est bien une question de compétence, ce n'est pas celle de l'autorité prorogeant la DUP, mais celle de l'autorité à l'origine de la demande qui est en cause. Il en résulte que l'argumentation fondée sur ce défaut de compétence est bien un moyen d'irrégularité à l'encontre de l'acte attaqué et que donc, stricto sensu, comme l'a jugé la cour, il ne peut alimenter avec succès un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 11-5 II du code de l'expropriation.

Mais, et c'est là notre deuxième observation, cela ne veut pas dire dans notre esprit que le moyen doit toujours être écarté : l'absence de délibération de la collectivité demandeuse de la prorogation des effets de la DUP est bien à notre sens un moyen d'irrégularité qui pourrait conduire à l'annulation de la décision de prorogation. Autrement dit, les jurisprudences *Château Gombert* et *A...* peut se conjuguer sans se contredire. Vous n'aurez toutefois pas à trancher nécessairement ce point dans votre décision.

Un dernier mot pour vous dire qu'à nos yeux, l'irrégularité ici en jeu serait en tout état de cause régularisable : une délibération de la collectivité peut, postérieurement même à

l'expiration du délai de prorogation de la DUP, par exemple au cours de l'instance devant vous, venir éclairer rétrospectivement le consentement de la collectivité à la démarche qui a été celle de son autorité exécutive (pour une régularisation de la décision de signer un contrat voyez *Commune de Divonne-les-Bains*, 8 juin 2011, n° 327515, A, concl. Dacosta).

Vous pourrez donc hésiter quant au sort à réserver au moyen. Il nous semble qu'en toute rigueur, la CAA n'a pas commis d'erreur de droit en écartant comme elle l'a fait un moyen qu'elle a lu comme rangé sous le pavillon d'une méconnaissance de l'article L. 11-5. Vous pourriez être donc tentés de rejeter le recours dans l'intérêt de la loi tout en lui donnant raison sur le cadre juridique applicable à la prorogation des DUP.

Après hésitation, nous penchons en définitive pour un rejet du recours du ministre, car la cour de Nantes nous semble avoir correctement raisonné en droit. Mais ce sera pour le ministre le contraire d'une victoire à la Pyrrhus : une défaite au parfum de victoire, sur la seule chose qui compte pour lui dans ce recours, à savoir le cadre juridique applicable, avec en plus, et nous ne doutons pas qu'il y soit sensible, la satisfaction d'avoir fait avancer un peu la jurisprudence cométoïdale sur le recours dans l'intérêt de la loi.