M. S...
n° 331346

Section

Séance du 4 mai 2012
Lecture du 16 mai 2012

Conclusions de Cyril ROGER-LACAN,
rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par M. Roger-Lacan en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

L'affaire qui est portée devant vous aujourd'hui vous conduira à envisager d'ouvrir plus largement, par voie jurisprudentielle, la possibilité d'exercer un recours en révision contre une décision rendue par une juridiction administrative.

M. Jean-François S..., commissaire aux comptes, s'est vu infliger le 1er décembre 2004 par la Chambre régionale de discipline des commissaires aux comptes du ressort de la cour d'appel de Paris un avertissement, assorti d'une inéligibilité de trois ans dans les organes de représentation professionnelle.

L'associé du requérant au sein de la société de droit américain Constantin Associate, M. V…, avait fait l'objet d'une mise à pied, puis de plusieurs condamnations, aux États-Unis, à la suite notamment d'une action engagée par M. S... devant la Cour suprême de l'État de New York, qui avait prononcé son exclusion de la société et l'avait condamné à rembourser diverses sommes.

Il avait alors, à son tour, déposé une plainte contre M. S... devant les juridictions disciplinaires ordinales en France. Deux griefs principaux étaient en cause.

D'une part, une incompatibilité serait née de la présidence par M. S... de la filiale américaine (Cassegrain Inc) d'une société française (Société Jean Cassegrain) dont il était, en qualité de commissaire aux comptes, le certificateur.

D'autre part, la société d'audit américaine dans laquelle M. V… et M. S... étaient associés contrôlait les comptes d'une autre filiale américaine (Longchamp USA) du même groupe français, dans lequel M. S... aurait eu des intérêts économiques, de sorte que M. V… se serait trouvé, à son insu et du fait de son associé, dans une situation d'incompatibilité en contrôlant les comptes de cette société.

Une partie de ces faits avait été retenue par la Chambre régionale de discipline comme justifiant la sanction litigieuse, en application de l'article 88 du décret n° 69-810 du 12 août 1969 relatif à l'organisation de la profession et au statut professionnel des commissaires aux

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.

comptes, qui dispose que « Toute infraction aux lois, règlements et normes d'exercice professionnel homologuées par arrêté du garde des Sceaux, ainsi qu'au Code de déontologie de la profession et aux bonnes pratiques identifiées par le Haut Conseil du commissariat aux comptes, toute négligence grave, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à l'indépendance commis par un commissaire aux comptes (...) constitue une faute disciplinaire passible de l'une des sanctions disciplinaires énoncées à l'article L. 822-8 du Code de commerce ».

Quelques mois après avoir été sanctionné, M. S... a porté plainte avec constitution de partie civile du chef d'escroquerie au jugement, et M. V… du chef d'exercice des fonctions de commissaire aux comptes nonobstant des incompatibilités légales. Une information judiciaire a été ouverte le 7 avril 2006 du chef d'acceptation, exercice ou conservation des fonctions de commissaire aux comptes nonobstant les incompatibilités légales. Statuant en appel d'une ordonnance de première instance prononçant un non lieu, par un arrêt du 11 mai 2007, la 3e Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris a, après avoir infirmé partiellement l'ordonnance sur une question de compétence du juge d'instruction, confirmé pour le surplus le non lieu prononcé par les premiers juges, jugeant notamment qu'« il n'(était) pas établi que M. Jean-François S... avait accepté, exercé ou conservé des fonctions de commissaire aux comptes, à titre personnel ou en tant qu'associé d'une société de commissariat aux comptes sachant qu'il se trouvait dans un cas d'incompatibilité légale ».

M. S..., estimant que l'analyse des faits par le juge pénal privait de fondement la sanction professionnelle dont il avait fait l'objet, a alors formé un recours en révision contre la décision de la Chambre régionale de discipline des commissaires aux comptes. Bien qu'un tel recours ne soit pas prévu par les textes applicables à cette juridiction, M. S... s'est inspiré des textes qui l'organisent devant le Conseil d'État notamment, et s'est efforcé de montrer que la façon dont les faits avaient été présentés par M. V… à la juridiction disciplinaire révélaient une manœuvre frauduleuse, qui rattachait sa demande à l'un des cas d'ouverture de ce recours.

Par une décision en date du 6 février 2008, la Chambre régionale a déclaré ce recours irrecevable. M. S... a fait appel de cette décision devant le Haut Conseil du commissariat aux comptes qui, par une décision du 25 juin 2009, a confirmé la solution des premiers juges.

Cette solution reflète l'état de la jurisprudence. Le recours en révision ne peut en principe, en l'absence de texte, être ouvert devant une juridiction administrative. Vous l'avez jugé pour la Commission supérieure des bénéfices de guerre[1], pour le Conseil supérieur de la sécurité sociale[2]. Vous l'avez confirmé dans votre décision d'Assemblée du 4 mars 1955, Veuve Sticotti[3], relative à une décision de la cour régionale des pensions de Paris, puis pour la Commission nationale des accidents du travail[4].

Plus récemment, par un arrêt fiché du 20 novembre 1997[5], la cour d'appel administrative de Nancy a rappelé que le recours n'était organisé par aucun texte contre les arrêts des cours administratives d'appel, et votre formation de jugement, dans sa décision 15 décembre 1997, O…[6], a écarté, aux conclusions contraires de Jean-Denis Combrexelle, la

[1] CE 6 févr. 1931, Société des automobiles Berliet, Lebon p. 140.
[2] CE 20 oct. 1954, Bougeard, Lebon p. 544.
[3] CE, ass., 4 mars 1955, Veuve Sticotti, Lebon p. 131, concl. L. Jacomet, RD publ. 1955. 733.
[4] CE 13 mars 1959, Société Cierpa export, Lebon T. p. 1081.
[5] CAA Nancy, 20 nov. 1997, D…, n° 97NC00257, Lebon T. p. 1045.
[6] CE 5 déc. 1997, O…, n° 159707, Lebon p. 459; AJDA 1998. 179; ibid. 107, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud ; D. 1998. 30.

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.

possibilité de reconnaître la possibilité d'un recours en révision particulier devant la Commission de recours des réfugiés.

Pour vous convaincre d'étendre par voie jurisprudentielle la possibilité de former un recours en révision devant les juridictions administratives, le pourvoi a recours à deux types d'arguments.

En premier lieu, il met l'accent sur l'ouverture plus large du recours en révision en matière civile et pénale, et sur les inconvénients résultant d'une divergence croissante entre les ordres de juridiction, à rebours de la convergence observée dans d'autres domaines.

En second lieu, il s'efforce de faire ressortir que cette limitation méconnaît le droit à un tribunal, mais également à la possibilité même d'un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'autres arguments, nous le verrons, peuvent également militer en ce sens.

La question a paru suffisamment sérieuse pour que l'affaire, d'abord examinée par vos 6e et 1re sous-sections réunies, soit renvoyée devant votre formation de jugement. Avant de l'analyser, nous examinerons rapidement les autres moyens du pourvoi qui ne soulèvent pas de réelle difficulté.

Vous écarterez le moyen tiré de l'irrégularité de la composition du Haut Conseil au regard des articles L. 821-1 et R. 821-9 du Code de commerce. Il est soutenu en défense que ce moyen serait irrecevable mais cette argumentation s'appuie sur une jurisprudence qui a pris fin avec votre décision de Section du 12 octobre 2009, M. P…[7], qui juge qu'un moyen relatif à l'irrégularité de la composition d'une formation de jugement peut, quel qu'en soit le fondement, être invoqué à toute étape de la procédure, y compris devant le juge de cassation.

Mais s'il est recevable, le moyen n'est pas fondé : l'article R. 821-9 prévoit que le Haut Conseil peut valablement délibérer si au moins huit de ses membres sont présents. Le requérant voudrait vous convaincre que le président du Haut Conseil ne peut être pris en compte dans le quorum, mais la lecture même de l'article L. 821-3 du Code de commerce, qu'il invoque, fait clairement apparaître que le président est l'un des membres du conseil et le moyen est dépourvu de pertinence.

Deux autres moyens touchent indirectement à la question principale : les requérants soutenaient que les articles 593 à 603 du Code de procédure civile étaient applicables à leur demande de révision ; la décision se borne à relever que tel n'est pas le cas s'agissant d'un litige relevant du contentieux administratif et cette motivation est suffisante. Un argument tiré des risques juridiques que l'insuffisante ouverture du recours en révision ferait courir à la France en violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme, était esquissé au détour d'une phrase, mais le juge du fond n'avait pas y à répondre spécifiquement.

Nous en venons donc à la question qui a justifié le renvoi de l'affaire devant vous.

Par-delà la diversité des cas d'ouverture et des procédures qui le caractérisent en matière civile, pénale ou administrative, le recours en révision se présente toujours comme la dernière chance de corriger une décision de justice entachée d'un vice qu'aucune autre voie de recours ne permettrait plus de saisir, et comme une exception circonscrite à l'autorité de la chose jugée. C'est à cette singularité que l'on peut attribuer la réserve dont votre jurisprudence a fait preuve quand il s'est agi d'en étendre le champ, qui contraste avec l'audace constructive dont elle a parfois témoigné pour élargir certaines voies de recours, ou pour en créer de nouvelles.

[7] CE 12octobre 2009, P…, n° 311641, Lebon p. 368 ; concl. M. Guyomar ; AJDA 2009. 1861.; ibid. 2163, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; Rev. sociétés 2010.180, note T. Granier.

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.

En matière administrative, le recours en révision est aujourd'hui organisé par l'article R. 834-1 du Code de justice administrative (CJA), qui prévoit que « le recours en révision contre une décision contradictoire du Conseil d'État ne peut être présenté que dans trois cas: /1° Si elle a été rendue sur pièces fausses, /2° Si la partie a été condamnée faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire, /3° Si la décision est intervenue sans qu'aient été observées les dispositions du présent code relatives à la composition de la formation de jugement, à la tenue des audiences ainsi qu'à la forme et au prononcé de la décision ».

Ces trois cas d'ouverture sont strictement limitatifs[8] et les conclusions complémentaires qui seraient jointes à cette demande sont évidemment irrecevables[9]. Le ministère d'un avocat au Conseil d'État est obligatoire, même si la décision attaquée a été rendue dans un contentieux où ce ministère ne l'était pas, comme en dispose l'article R. 834-3 du CJA[10].

Le recours n'est donc pas ouvert contre les jugements des tribunaux administratifs et les arrêts des cours administratives d'appel.

S'y ajoutent, en matière administrative et hormis les juridictions financières auxquelles nous viendrons dans un instant, trois recours particuliers.

Le premier est organisé par l'article L. 78 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui prévoit que, si la décision qui avait alloué une pension définitive ou temporaire avait fait l'objet d'un recours, la demande en révision est portée devant le tribunal qui avait rendu la décision attaquée.

Le second est prévu par l'article R. 733-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui ouvre la possibilité d'exercer un recours en révision, dans les mêmes formes que le recours initial, lorsqu'une décision de la Cour nationale du droit d'asile a « résulté d'une fraude ». Il a été introduit par le décret du 14 août 2004 afin de permettre de retirer, dans ce cas, le statut de réfugié accordé par la juridiction, à la suite de votre décision de Section O… de 1997 précitée.

Ces deux procédures sont très liées à la spécificité du contentieux dans lequel elles s'inscrivent. La première est en réalité un mécanisme beaucoup plus large que le recours en révision classique, la seconde est moins une garantie pour les justiciables qu'un outil destiné à permettre à l'administration de faire échec à la fraude dans un contentieux de masse qui est lui-même indissociable de la politique de gestion des demandes d'asile. C'était d'ailleurs, à notre sens, l'une des justifications de votre refus de procéder à sa création par voie jurisprudentielle dans la décision O… de 1997.

En matière disciplinaire enfin, un recours en révision est organisé par l'article R. 4126-53 du Code de la santé publique, qui dispose que « La révision d'une décision définitive de la Chambre disciplinaire de première instance ou de la Chambre disciplinaire nationale portant interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis ou radiation du tableau de l'ordre peut être demandée par le praticien objet de la sanction : /1°. S'il a été condamné sur pièces fausses ou sur le témoignage écrit ou oral d'une personne poursuivie et condamnée postérieurement pour faux témoignage contre le praticien ; /2°. S'il a été condamné faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par la partie adverse ; /3°. Si, après le prononcé de la décision, un fait vient à se produire ou à se révéler ou lorsque des pièces, inconnues lors des débats, sont produites, de nature à établir l'innocence de ce praticien ».

---

[8] V. par ex. : CE 2 mai 1962, P…, Lebon p. 290.

[9] CE 26 mai 1989, Mlle Poulet, n° 86383, Lebon p. 884.

[10] En ce sens déjà, CE 21 déc. 1966, C…, n° 71444, Lebon T. p. 1062 ; CE 28 oct. 1987, B…, n° 83738 ; CE 7 mars 1990, R…, n° 112296, Lebon p. 61 ; D. 1991. 144, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux.

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.

À l'intérieur de la juridiction administrative, le recours en révision est en revanche beaucoup plus largement ouvert devant les juridictions financières.

Il peut viser les arrêts de la Cour des comptes[11], mais également ceux des chambres régionales des comptes, en application[12] « soit à la demande du comptable, appuyée des justifications recouvrées depuis le jugement, soit d'office ou sur réquisition du ministère public, pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi ».

L'ouverture du recours est encore plus large devant la Cour de discipline budgétaire et financière, puisque l'article L. 315-3 du Code des juridictions financières (CJF) dispose que : « Les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un recours en révision s'il survient des faits nouveaux ou s'il est découvert des documents de nature à établir la non-responsabilité de l'intéressé ».

Avant même de rapprocher cet état du droit des juridictions administratives de celui qui résulte de la procédure civile et de la procédure pénale, comme le pourvoi vous y invite, il nous semble utile de relever deux points qui sont inhérents au régime organisé par les article R. 834-1 et suivants du CJA.

En premier lieu, ce recours en révision associe en réalité deux recours de nature différente.

Le troisième cas d'ouverture, qui permet de corriger les vices de procédure les plus graves qui portent une atteinte substantielle aux droits du justiciable, n'a évidemment de sens que parce qu'il concerne une juridiction dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, car tant la voie de l'appel que celle de la cassation permettraient, si elles étaient ouvertes, de saisir les irrégularités qu'il vise. En outre, il n'y a aucune raison pour que ces vices se révèlent après le délai normal de recours contre une décision.

Ce cas est le seul qui ait fait l'objet d'une véritable réécriture lors de la rédaction du Code de justice administrative.

Les deux premiers cas visés par cet article sont d'une nature toute différente. Ils sont un héritage direct de l'article 32 du décret du 22 juillet 1806, et ont été repris tels quels par les textes successifs organisant la fonction juridictionnelle du Conseil d'État, notamment aux articles 75 et suivants de l'ordonnance du 31 juillet 1945. Leur rédaction n'a quasiment pas été modifiée depuis, la seule évolution étant la fin de la défense faite aux avocats aux Conseils, sous peine d'amende, de présenter des recours en révision hors ces deux cas précis, abrogée par la loi du 10 juillet 1991. Qu'il s'agisse d'une pièce fausse ou d'une pièce retenue, ils concernent tous les deux des décisions de justice entachées d'une forme de fraude.

Elle peut procéder de la rétention d'une pièce décisive ou de la production d'une pièce fausse, mais dans les deux cas, elle corrompt le jugement, du fait d'une des parties. L'interprétation de la notion de « pièce fausse » est en effet très restrictive : il doit s'agir d'un « faux » au sens du droit pénal, c'est-à-dire d'une pièce délibérément contrefaite, falsifiée ou altérée; un document comportant des erreurs ou des inexactitudes n'est pas une pièce fausse au sens de ce texte[13]. Dans le cas ou une pièce a été retenue, son contenu et son existence doivent avoir été ignorés de l'auteur du recours[14], ou ce dernier, s'il en connaissait l'existence, doit en avoir vainement réclamé la production lors de l'instance initiale[15].

---

[11] Art. R. 143-1 CJF ; CE 5 nov. 1982, Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget c. R…, n° 36952, Lebon p. 373 ; CE 20 mars 2002, M…, n° 218995, Lebon p. 109.
[12] Art. L. 245-2 et s. du CJF.
[13] CE, sect., 22 juin 1934, Guien ; 11 janv. 1961, D…, n° 44104, Lebon p. 30.
[14] CE 25 juin 1958, Société des automobiles Berliet, Lebon p. 386.
[15] CE 13 juill. 1961, A…, n°s 48128 48129, Lebon p. 527 ; CE 22 nov. 1968, B…, n° 69254, Lebon p. 588.

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.

Dans les deux cas, c'est une forme de fraude résultant de la production d'un faux ou de la rétention d'une pièce décisive qui est en cause, même s'il faut nuancer ce point dans le second cas car la spécificité du contentieux administratif se marque notamment par une qualification assez objective de la pièce retenue, parfois constituée en dehors de toute intention dolosive, notamment lorsque l'administration n'est pas en mesure de produire une pièce qu'elle avait l'obligation de conserver[16]. Cette interprétation se déduit de l'obligation dans laquelle se trouve l'administration de communiquer toute pièce « indispensable pour prendre parti sur les points de droit et de fait soulevés par la requête »[17].

Or, et c'est notre second point, si le recours en cassation permet de saisir les irrégularités qui sont visées par le 3° de l'article R. 834-1, il ne peut, par nature, concerner les deux premiers cas, de sorte qu'il ne peut pallier l'absence de recours en révision. Le juge de cassation ne peut en effet reprocher au juge du fond d'avoir ignoré des pièces délibérément soustraites à l'instruction, et dont il ne connaissait pas l'existence, ou de s'être fondé sur des pièces fausses dont il ignorait, par hypothèse, la falsification. Si le juge de cassation contrôle l'exactitude matérielle des faits, ce contrôle s'exerce à partir des pièces soumises aux juges du fond[18].

On peut certes imaginer des cas où le débat contentieux serait de nature à alerter le juge du fond sur un risque de soustraction ou de falsification d'une pièce essentielle du procès. La nature inquisitoriale de la procédure devrait alors le conduire à faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour lever le doute dans la mesure du possible, et à tirer, le cas échéant, les conséquences du silence ou de l'ambiguïté de l'une des parties dans le débat contradictoire. Mais même dans cette hypothèse, la façon dont le juge du fond forge son intime conviction, y compris par le recours à des mesures d'instruction, relève pour l'essentiel de son appréciation souveraine, et la censure du juge de cassation ne pourrait concerner que des cas tout à fait particuliers où cette instruction ferait ressortir une véritable carence de son raisonnement. La saisie des deux premiers cas de recours en révision visés par l'article R. 834-1 est donc, par construction, étrangère à l'office du juge de cassation, juge d'un jugement rendu à partir des pièces du dossier, et non de la fraude qui a pu les affecter à l'insu du juge du fond, et le recours en cassation ne peut pallier l'absence de recours en révision contre les décisions des cours.

Cette critique ne vaut pas pour l'appel, qui permet quant à lui la prise en compte de pièces soustraites à l'examen des premiers juges. Mais la falsification ou la manœuvre de rétention à laquelle le recours en révision vise à faire échec ne se révèle pas toujours dans les délais de recours contentieux. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, s'agissant de la révision des décisions rendues par le Conseil d'État, l'article R. 834-2 du CJA complète la fixation du délai d'exercice du recours en révision, fixé à deux mois, en précisant dans un deuxième alinéa que « Dans les cas visés au 1° et au 2° de l'article précédent, le délai ne court qu'à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque ».

Cette exclusion des décisions d'appel et de première instance distingue le recours en révision organisé par le Code de justice administrative de celui qui est organisé en matière financière, comme nous l'avons vu, mais également du recours organisé en matière civile ou pénale.

---

[16] CE, sect., 5 avr. 1996, n° 093234, Époux T…, Lebon p. 122 ; GACA, 3e éd. 2011, n° 21 , RFDA 1996. 618, concl. J.-C. Bonichot.

[17] Concl. A. Bernard sous CE 25 juin 1958, Société des automobiles Berliet, préc.

[18] CE 19 janv. 1949, Deroide, Lebon p. 22 ; CE, sect., 12 janv. 1951, Union commerciale de Bordeaux-Bassens, Lebon p. 19 ; CE 16 oct. 1957, Bordereau, Lebon p. 529 ; CE 4 mars 1964, M…, n° 5348, Lebon p. 157 ; CE 8 déc. 1978, S…-H…, n° 03763, Lebon T. p. 813.

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.

Devant les juridictions civiles, les cas d'ouverture prévus par l'article 595 du nouveau Code de procédure civile (NCPC) sont les suivants : « 1° S'il se révèle, après le jugement, que la décision a été surprise par la fraude de la partie au profit de laquelle elle a été rendue ; /2° Si, depuis le jugement, il a été recouvré des pièces décisives qui avaient été retenues par le fait d'une autre partie ; /3° S'il a été jugé sur des pièces reconnues ou judiciairement déclarées fausses depuis le jugement ; /4° S'il a été jugé sur des attestations, témoignages ou serments judiciairement déclarés faux depuis le jugement. ». Le même article précise que « Dans tous ces cas, le recours n'est recevable que si son auteur n'a pu, sans faute de sa part, faire valoir la cause qu'il invoque avant que la décision ne soit passée en force de chose jugée ». Ces quatre cas sont très proches, par leur esprit, des cas prévus aux 1° et 2° du CJA, mais ce recours est ouvert en matière civile contre toute décision passée en force de chose jugée devant toutes les juridictions, tant en première instance qu'en appel.

De même le Code de procédure pénale[19] institue-t-il une procédure de révision ouverte, à certaines conditions, au bénéfice de toute personne reconnue coupable d'un crime ou d'un délit contre la condamnation qui la frappe. Ce droit, reconnu de façon restrictive dès le Code d'instruction criminelle de 1808, a été progressivement ouvert, notamment par la loi du 23 juin 1989, qui a achevé de « judiciariser » la procédure, et a élargi les cas d'ouverture, qui sont définis plus largement qu'en matière civile, dans le souci évident d'éviter que des erreurs judiciaires ne continuent de produire des effets sur les personnes condamnées. Les motifs de révision sont en effet au nombre de quatre : lorsque après une condamnation pour homicide, sont représentées des pièces propres à faire naître de suffisants indices sur l'existence de la prétendue victime de l'homicide / lorsque après une condamnation pour crime ou délit, un nouvel arrêt ou jugement a condamné pour le même fait un autre accusé ou prévenu et que, les deux condamnations ne pouvant se concilier, leur contradiction est la preuve de l'innocence de l'un ou de l'autre condamné / lorsqu'un des témoins entendus a été, postérieurement à la condamnation, poursuivi et condamné pour faux témoignage contre l'accusé ou le prévenu. Le quatrième cas, le plus englobant, prévoit la possibilité d'une révision « lorsque après une condamnation, vient à se produire ou à se révéler un fait nouveau ou un élément inconnu de la juridiction au jour du procès, de nature à faire naître un doute sur la culpabilité du condamné ». Cette rédaction issue de la réforme de 1989 a remplacé celle qui exigeait que ce fait soit « de nature à établir l'innocence du condamné ».

De cet examen croisé des dispositions applicables, on peut, nous semble-t-il, tirer trois enseignements essentiels pour la question qui vous est posée aujourd'hui.

En premier lieu, l'absence de possibilité de recours en révision des arrêts de cours administratives d'appel, jugements de tribunaux administratifs, et décisions des juridictions spécialisées passés en force de chose jugée en matière administrative – à l'exception des cas qui viennent d'être rappelés – se présente bien comme une particularité très forte du contentieux administratif, voire comme une exception, à laquelle il est difficile d'associer une raison d'être précise. En matière civile ou pénale, mais aussi en matière financière, ce recours est ouvert en vertu d'une règle générale contre toutes les décisions passées en force de chose jugée, parce que le recours en cassation ne permet pas de redresser les situations qu'il concerne, et parce que la révélation tardive des fraudes alléguées ne permet pas toujours de les saisir dans le délai d'appel. L'examen de droit comparé auquel il a été procédé lors de l'instruction de la présente affaire confirme qu'un recours d'inspiration analogue existe dans l'ordre interne de nos voisins européens, à l'exception curieuse du Conseil d'État belge,

[19] Art. 622 à 626.

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.

comme d'ailleurs devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[20] et devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[21].

Ce recours en révision, par delà les différences observées, rejoint presque toujours la philosophie des deux premiers cas de l'article R. 834-1, et vise à éviter qu'une fraude – résultant de la production ou de la rétention d'une pièce décisive par l'une des parties – ne produise à l'encontre de la partie condamnée ou perdante des effets juridiques irréversibles, du fait de l'autorité de la chose jugée. Cette condition est fréquemment étendue, en matière répressive, à toute erreur grave et ignorée de la partie qui en est victime ayant influé de façon décisive sur la solution du litige.

En deuxième lieu, cette singularité de notre droit administratif ne se marque pas seulement par le fait que les décisions de première instance ou d'appel ne peuvent faire l'objet d'un recours en révision. À cette difficulté « en creux » s'ajoute une difficulté « en plein », qui tient au positionnement paradoxal de ce recours dans la procédure: quoique mieux adapté, par construction, aux jugements rendus au fond, le recours en révision « pour fraude » est réservé par le Code de justice administrative au Conseil d'État qui, pour l'essentiel, est aujourd'hui juge de cassation.

À notre connaissance, vous n'avez pas eu à vous prononcer sur un recours en révision dirigé contre une de vos décisions rendues en cassation, et fondé sur un cas de pièce fausse ou de pièce retenue. Qu'adviendra-t-il quand ce cas se présentera ? Ainsi que nous l'avons rappelé, le juge de cassation fonde son contrôle de la décision rendue par le juge du fond sur les pièces qui étaient soumises à son examen. S'il s'avère qu'une pièce fausse ou une pièce retenue ont influencé la procédure d'une manière décisive, vous admettrez la recevabilité du recours en révision sur ce fondement, et pourrez rejuger l'affaire, mais devrez le faire dans votre rôle de juge de cassation. En toute rigueur, vous ne pourriez alors modifier le sens de la première décision, puisque votre raisonnement de juge de cassation est indépendant de celui qui permettrait de saisir l'incidence de la pièce fausse ou retenue sur la procédure. Il y a là une forme de circularité qui, en logique juridique pure, rendrait le recours en révision inopérant. Pour donner une portée utile à ces dispositions quand vous sera demandée, sur le fondement des deux premiers cas d'ouverture prévus par l'article R. 834-1, la révision d'une décision rendue en cassation, vous devrez donc bâtir, par voie jurisprudentielle si le texte n'a pas évolué entre-temps, un raisonnement très constructif vous permettant de vous affranchir de votre rôle de juge de cassation, raisonnement dicté par la nécessité et sans doute soutenu par l'adage fraus omnia corrumpit, mais qui heurtera tout de même la nature même du recours en révision qui est, en principe, borné par l'office du juge qui a rendu la décision dont la révision est demandée.

Cette situation nous paraît résulter du fait que les 1° et 2° de l'article R. 834-1 ont été reproduits à l'identique depuis 1806, tandis que le rôle du Conseil d'État et l'organisation de la juridiction administrative ont profondément évolué entre-temps. Il en résulte un positionnement paradoxal de ce recours dans la procédure. Devant le juge civil, le recours en révision est ouvert contre toute décision passée en force de chose jugée, mais pas contre les décisions du juge de cassation: il constitue en effet, comme la cassation, une voie de recours extraordinaire[22], non suspensive[23], qui peut être exercée avant même l'expiration du délai de pourvoi[24], voir concomitamment avec un pourvoi[25] : les deux recours visent à saisir des vices

[20] Art. 44 de son statut.
[21] Art. 80 du règlement de la CEDH.
[22] Art 537 NCPC.
[23] Art 539 NCPC.
[24] Civ. 2e, 3 févr. 1988, Bull civ II n° 34; Gaz. Pal. 1988, 2, somm. 4, 97, obs. Coze et Morel.

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.

qui ne se recoupent pas, ils sont logiquement étanches l'un par rapport à l'autre, et peuvent du coup être exercés simultanément. Cette économie très cohérente nous paraît assurer une meilleure protection des droits des justiciables.

Notre troisième série de réflexions concerne plus spécifique¬ment la matière disciplinaire.

L'examen des différents cas d'ouverture du recours en révision montre en effet qu'à l'exception de la matière administrative, celui-ci est toujours ouvert, et souvent un peu plus largement, quand les décisions juridictionnelles qui sont susceptibles de faire l'objet d'un tel recours ont une dimension répressive. C'est le cas en matière pénale proprement dite, mais également devant la Cour de discipline budgétaire et financière. La même remarque vaut, dans une mesure plus relative, pour l'ensemble des juridictions financières : si la procédure de gestion de fait, notamment, vise avant tout à restaurer un ordre comptable perturbé par le maniement irrégulier des deniers publics, de sorte que vous ne lui reconnaissez pas le caractère d'une procédure de sanction[26] et que, renversant une jurisprudence antérieure, vous avez finalement estimé que le prononcé d'une gestion de fait, la fixation de la ligne de gestion et la mise en débet relèvent du volet civil de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme[27], l'amende qui peut être infligée à l'issue de cette procédure présente toutefois le caractère d'une sanction, et son déroulement présente tout de même des analogies évidentes avec les procédures disciplinaires, analogies qui, associées sans doute au souci d'exactitude qui l'inspire, ne paraissent pas étrangères à l'ouverture assez large du recours en révision devant les juridictions financières. Enfin et surtout, le recours en révision est également ouvert en matière de contentieux disciplinaire devant le juge civil dans les conditions du droit commun[28]. Il est donc ouvert, par exemple, à un avocat contre une sanction prononcée par la formation disciplinaire de l'Ordre des avocats[29] mais ne le serait pas, dans l'ordre administratif, à un expert comptable ou à un magistrat du siège ayant été radié ou révoqué par la juridiction disciplinaire compétente sur la base d'une pièce fausse, seuls les médecins disposant de cette possibilité.

Nous pourrions donc nous contenter de relever dans ce troisième point que l'exception résultant de l'absence de recours en révision contre les décisions des juridictions administratives passées en force de chose jugée est plus marquée en matière disciplinaire, et peut à l'évidence toucher des situations où les effets de la fraude seraient graves. Ce point suffirait à vous faire envisager une évolution jurisprudentielle circonscrite.

Nous voudrions toutefois, pour bien cerner la question, l'approfondir à deux titres.

D'une part, il nous semble que l'absence de recours en révision contre les décisions disciplinaires juridictionnelles aboutit paradoxalement à priver ceux qui en font l'objet d'une garantie dont ils auraient bénéficié si cette sanction avait été directement prononcée par l'administration.

Comme le relève le professeur Chapus, le pouvoir de sanction des juridictions administratives spécialisées obéit à une logique de « juridictionnalisation de la répression

---

[25] Civ. 3e, 22 fév. 1977.

[26] CE 12 déc. 1969, D…, n° 65987, Lebon p. 578, aux concl. du président G. Braibant.

[27] CE, 20 avr. 2005, K…, Fondation d'Aguesseau, n° 261706, Lebon p. 151; AJDA 2005. 1732, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[28] Civ. 1re, 28 mai 1980, Bull. civ. I, n° 161.

[29] Civ. 1re, 28 mai 1980, Bull. civ. I, n° 161.

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.

disciplinaire »[30] qui vise à renforcer les garanties dont ces procédures de sanction sont entourées.

Il serait contradictoire avec cette visée que cette juridictionnalisation aboutît à priver ces personnes d'une possibilité de contester une sanction prise sur des constats de fait marqués par une fraude tardivement révélée qu'elles auraient pu exercer si la même sanction avait été directement prononcée par une autorité administrative.

Il nous semble pourtant que tel est le cas. Dans l'hypothèse d'une sanction prononcée directement par l'administration, la révélation d'une fraude ayant affecté les bases même de la décision constituerait un fait nouveau susceptible de donner à la personne sanctionnée la possibilité de demander à l'autorité administrative de retirer la décision initiale, puis de rouvrir le délai de recours contre le refus de procéder à ce retrait, puisque ce refus ne serait pas la confirmation pure et simple de la première décision[31]. Mais un expert comptable, ou un magistrat du siège sanctionné par la Chambre de discipline du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne pourrait, quant à lui, bénéficier d'une possibilité équivalente, du fait du caractère juridictionnel de la sanction dont il aurait fait l'objet, et de l'absence de recours en révision contre les décisions de la juridiction disciplinaire. Et l'existence d'une possibilité de pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, lui-même susceptible le moment venu de faire l'objet d'un recours en révision, ne compense pas ce déséquilibre, puisqu'ainsi que nous venons de le voir, d'une part, le recours en cassation ne permet pas par lui-même de saisir le vice résultant de la production d'une pièce fausse ou de la rétention d'une pièce décisive, ce qui dissuadera logiquement la personne sanctionnée de l'exercer sur ce terrain, et d'autre part, dans l'hypothèse improbable où elle exercerait néanmoins ce pourvoi pour réserver son droit futur à la révision, il n'est pas certain que la découverte d'une pièce fausse ou d'une pièce retenue permette de l'exercer de façon efficace contre une décision de cassation.

Un dernier point, tiré de la jurisprudence constitutionnelle, doit à nos yeux compléter le sens de cette réflexion.

La convergence des garanties qui encadrent les procédures de sanctions administratives et de celles qui s'appliquent en matière pénale a en effet trouvé l'une de ses applications les plus claires dans l'extension du champ d'application de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dispose notamment que « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ». Le Conseil constitutionnel a jugé que ce principe ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives « mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »[32]. Vous avez notamment considéré, dans votre avis de Section du 5 avril 1996 H…[33], que par voie de conséquence de cette applicabilité de l'article 8 aux sanctions, il appartenait au juge d'une majoration fiscale présentant ce caractère d'examiner d'office la rétroactivité de la loi pénale

[30] Pr Chapus, Droit du contentieux administratif, n° 16, § 103.

[31] V. à cet égard votre décision de Section CE 13 nov. 1987, Mlle G…, n° 68964, Lebon p. 368, bien éclairée par les concl. du président Schrameck.

[32] Cons. const., 17 janv. 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel, décis. n° 88-248-DC, consid. 25, Rec. Cons. const. p. 17; GDCC, 15e éd. 2009, n° 33 ; dans le même sens v. Cons. const., 13 août 1993, Loi relative à l'immigration, décis. n° 93-325-DC, consid. 48, Rec. Cons. const. p. 224 ; D. 1994. 111, obs. D. Maillard Desgrées du Loû; GDCC, 15e éd. 2009, n° 36 ; GADSS, 2e éd. 1998, n° 17-18 ; RFDA 1993. 871, note B. Genevois; Rev. crit. DIP 1993. 597 ; ibid. 1994. 1, étude D. Turpin; Cons. const. 13 janv. 2011, « 1 % logement », décis. n° 2010-84-QPC, consid. 3.

[33] CE, sect., 5 avr. 1996, H…, n° 176611, Lebon p. 116; RFDA 1997. 1, étude F. Moderne ; ibid. 843, note J. Petit.

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.

la plus douce, et avez, au contentieux, logiquement étendu cette solution aux sanctions administratives[34].

Or si la possibilité de demander la révision d'une sanction disciplinaire juridictionnelle touche à certains principes, ou à certaines garanties fondamentales du droit répressif, c'est précisément, nous semble-t-il, parce que le maintien d'une sanction fondée sur des faits dont l'établissement a été entaché d'une fraude heurte le principe de nécessité des peines et ses compléments, que tant le Conseil constitutionnel que vous-mêmes avez étendus aux sanctions administratives.

L'impossibilité de demander la révision d'une décision disciplinaire passée en force jugée crée donc une divergence paradoxale au regard des principes qui gouvernent à la fois le droit pénal et le droit disciplinaire, divergence qui s'accroît avec le temps puisqu'en matière pénale, les choses ont elles-mêmes évolué dans le sens d'une ouverture plus grande à la révision, tant du fait du législateur, avec la loi du 23 juin 1989 qui a élargi le quatrième cas, relatif au fait nouveau ou à l'élément inconnu à la date du procès de nature à faire naître un doute sur la culpabilité du condamné, que par la jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, qui s'est progressivement assouplie[35].

Tel est à nos yeux le cœur de la question posée par le litige, question qui ne reçoit aucun éclairage décisif de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, malgré les espoirs que le pourvoi place en elle. Il rappelle la jurisprudence de la Cour relative aux limitations apportées au « droit à un tribunal », dont « le droit d'accès constitue un aspect ». Il se prête à des limitations tenant notamment à la recevabilité d'un recours[36], mais ces limitations « ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière qui restreigne le droit dans sa substance même »[37].

L'application de ce raisonnement aux conditions d'ouverture du recours en révision, qui inspire le pourvoi, se heurte pourtant à la jurisprudence de la Cour elle-même.

Celle-ci a en effet eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que « l'article 6 de la Convention est inapplicable à une procédure d'examen d'une demande tendant à la révision d'un procès[38], et plus généralement que « le droit à la révision ne figure pas parmi les droits garantis par la Convention[39]. Elle en a notamment déduit que la notion de délai raisonnable au sens de l'article 6-1 n'était pas applicable au recours en révision, qui ne devait pas être intégré à l'appréciation du délai d'un procès épuisant les voies de recours internes[40].

Cette position se recommande notamment de l'attention portée par la Cour à la sécurité juridique des parties, qui est partie intégrante de l'équité du procès, de sorte qu'une révision tardive ou insuffisamment justifiée en droit peut par elle-même violer le principe du procès équitable au sens du même article 6-1[41].

Elle a cependant nuancé cette position à plusieurs titres.

D'une part, elle a distingué deux phases du procès en révision: celle qui conduit à admettre la recevabilité du recours, et repose donc essentiellement sur l'examen des cas d'ouverture et des délais d'exercice du recours prévus par le droit national, et qui « prise

[34] CE 17 mars 1997, Office des migrations internationales (OMI), n° 124588, Lebon p. 86 ; D. 1997. 118.
[35] V. par ex. Crim. 7 juin 1989, Bull. Crim n° 246.
[36] CEDH 31 juill. 2001, Mortier c. France, aff. 42195/98.
[37]CEDH 12 févr. 2003, Beles c. République tchèque, aff. 47273/99.
[38] CEDH 20 avr. 1999, J.F c. France, aff. 39616/98; CEDH 8 juill. 2003, Jussy c. France, aff. 42277/98.
[39] CEDH 8 mai 1978, X. c. Autriche, aff. 7761/77 ; CEDH 8 févr. 2008, Soffer c. République Tchèque, aff. 31419/04.
[40] Jussy c. France préc.
[41] CEDH 6 juin 2005, Androne c. Roumanie, aff. 54062/00.

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.

isolément », ne relève pas de l'article 6-1[42], et celle qui conduit à réexaminer l'ensemble de l'affaire une fois la recevabilité du recours admise, qui entre dans le champ de l'article 6-1 dès lors que l'affaire retrouve le caractère civil ou pénal qu'elle présentait à l'origine[43]. La Cour ajoute dans une incise de la décision Perhirin précitée que, quand l'affaire atteint ce deuxième stade de la révision, « l'on pourrait considérer que la durée de la procédure initiale se trouve prolongée par celle de la procédure en révision ».

D'autre part, la Cour examine la substance même d'un recours en révision et la façon dont il s'inscrit dans l'ordre juridique interne pour déterminer s'il entre dans le champ de l'article 6-1. Il lui est ainsi arrivé de répondre par l'affirmative, motif pris de ce que ce recours constituait la seule voie de droit susceptible d'aboutir à un résultat analogue à celui qu'eût assuré un recours en cassation[44].

Enfin et surtout, la Cour a plus récemment censuré sur le fondement de l'article 6-1 une tardiveté opposée à un recours en révision exercé en matière civile par voie de conséquence d'un jugement pénal[45]. Était en cause un faux témoignage qui avait fait attribuer à tort la propriété d'un terrain, disputée devant le juge civil, à la partie qui s'opposait à M. Melis. Le juge pénal avait reconnu ce faux témoignage et condamné son auteur. M. Melis voulait se prévaloir de ce jugement pénal pour faire reconnaître son droit devant le juge civil. Le délai prévu par la loi nationale pour obtenir la révision d'un jugement civil passé en force de chose jugée lui avait été opposé. La Cour a censuré ce refus, considérant que « dès lors que le recours en révision était en l'occurrence la seule voie de droit permettant d'obtenir l'annulation du jugement civil en appel et la réhabilitation de ses droits de propriétaire (...), l'issue de la procédure de révision était « déterminante pour (ses) droits et obligations de caractère civil ».

Cette jurisprudence ne remet pas en cause la règle générale selon laquelle la Convention ne consacre pas de droit à la révision d'un procès. Mais dans un cas où le droit national l'organisait, tout en l'enfermant dans un délai qui ne permettait pas au requérant de faire valoir ses droits, la Cour a analysé comme une violation de l'article 6-1 la tardiveté opposée à ce recours. Ce faisant, elle a nécessairement considéré que le recours en révision, qui cette fois ne pouvait pas être requalifié en une voie de droit différente, pouvait entrer dans le champ d'application de cet article, dans une affaire où était pourtant en cause la phase d'examen de la recevabilité de la demande de révision, qui était précisément celle qu'elle écartait plus précisément du champ de l'article 6-1. La portée de la décision laisse donc une marge à l'interprétation, mais il s'en déduit à tout le moins que quand un recours en révision apparaît comme la seule voie de droit permettant de faire valoir un droit lui-même protégé par la Convention, il peut entrer dans le champ de l'article 6-1.

Cette jurisprudence n'apporte donc rien de décisif aux réflexions que nous vous avons exposées, que nous résumerions volontiers en relevant que si l'économie générale de ce recours devant la juridiction administrative pose des questions de cohérence et d'opportunité juridictionnelle, celles qui sont spécifiques aux décisions des juridictions disciplinaires soulèvent, en son sein, des difficultés spécifiques, dont la résolution nous paraît à la fois plus impérieuse et un peu moins complexe. Nous pensons que les premières devront, de préférence, être résolues par la voie réglementaire, et que les secondes peuvent l'être par la voie juridictionnelle.

---

[42] CEDH 4 févr. 2003, Perhirin c. France, aff. 60545/00.
[43] CEDH 5 sept. 2001, Sablon c. Belgique, aff. 36445/97.
[44] CEDH 20 oct. 2004, San Leonardo Band club c. Malte, aff. 77562/01.
[45] CEDH 22 oct. 2010, Melis c. Grèce, aff. 30604/07.

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.

Commençons toutefois par relever qu'une généralisation du recours en révision aux décisions des juridictions administratives passées en force de chose jugée ne serait pas entièrement inenvisageable.

Trois groupes d'objections retiennent l'attention: la difficulté de principe d'étendre cette voie de recours par voie jurisprudentielle, l'impossibilité d'identifier une formule homogène du recours en révision qui puisse être étendue telle quelle à un ensemble de juridictions, et le risque de susciter une multiplication de ces recours devant la juridiction administrative.

Sur le premier point, comme le rappelaient nos collègues Thierry Xavier Girardot et Fabien Raynaud dans leur chronique consacrée à la décision de Section O… précitée[46], le recours en révision constitue une règle procédurale qui ne relève pas de la loi mais d'un décret, de sorte qu'aucune règle de nature législative ou constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le Conseil d'État en étende le champ d'application. Et vous avez fréquemment consacré l'existence d'un recours par voie jurisprudentielle, ou généralisé son ouverture, quand il apparaissait comme une voie de droit susceptible de permettre un exercice plus efficace des droits des justiciables. Cette audace a même trouvé son terrain d'élection dans les voies de rétractation, puisqu'elle a notamment fait évoluer l'opposition, la tierce opposition et le recours en rectification d'erreur matérielle.

S'agissant de ce dernier, vous l'avez institué par voie jurisprudentielle pour vos propres décisions[47] avant que la loi, puis l'ordonnance du 31 juillet 1945[48], ne le reprenne. Vous l'avez alors étendu à toute juridiction administrative statuant en dernier ressort saisie d'une telle demande, « même en l'absence de texte le prévoyant expressément »[49]. Et le Tribunal des conflits a fait de même s'agissant de ses arrêts, sans qu'aucun texte ne l'ait prévu[50].

L'opposition, c'est-à-dire la possibilité pour les personnes à l'égard desquelles une décision juridictionnelle a été rendue par défaut de la contester, a été ouverte par votre décision d'Assemblée du 9 juin 1939, Caubet[51], dans le silence des textes, contre les décisions de la Commission supérieure de surveillance et de contrôle des soins gratuits, puis par votre décision de Section du 12 octobre 1956, Desseaux[52], contre les décisions de la Commission de contrôle des banques, qui l'a qualifiée de « règle générale de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative expresse ou n'est pas inconciliable avec son organisation ». Le pouvoir réglementaire a écarté cette voie de recours devant les tribunaux administratifs par le décret du 10 avril 1959, aujourd'hui repris à l'article R. 831-6 du CJA, mais elle demeure ouverte à l'encontre de toutes les décisions des juridictions administratives spécialisées, dès lors qu'aucun texte ne l'interdit.

Quant à la tierce opposition, prévue à l'origine par l'article 37 du décret du 22 juillet 1806 régissant la procédure devant la Commission du contentieux du Conseil d'État, elle a été étendue aux juridictions générales de première instance, dans le silence des textes régissant la procédure suivie par les conseils de préfecture[53], avant d'être organisée par voie réglementaire. Elle demeure ouverte sans texte devant toute « juridiction administrative

[46] CE 5 déc. 1997, n° 159707, Lebon p. 459, AJDA 1998. 107.
[47] CE 23 janv. 1918, Ministre des travaux publics, Lebon p. 58.
[48] Art 78.
[49] CE, ass., 4 mars 1955, Dame Veuve Sticotti, préc.
[50] T. confl., 7 juin 1999, Bergas, n° 3158, Lebon p. 456.
[51] CE, ass., 9 juin 1939, Caubet, Lebon p. 382.
[52] CE 12 oct. 1956, Desseaux, Lebon p. 364, concl. C. Lasry ; RD publ. 1957. 114.
[53] V., en ce sens : CE 12 déc. 1866, Commune de Saint-Pierre-lez-Bitry, Lebon p. 1131.

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.

devant laquelle doivent être observées les règles générales de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative expresse ou n'est pas inconciliable avec son organisation contre les décisions de toutes les juridictions administratives »[54].

En deuxième lieu, l'objection qui pourrait naître de l'absence de formule uniforme du recours en révision dont puisse s'inspirer directement la jurisprudence ne serait pas non plus tout à fait insurmontable.

D'une part, parce que vous n'avez pas hésité, en la matière, à faire preuve de créativité, en dessinant vous-mêmes les contours de nouvelles voies de recours, sans avoir besoin pour ce faire de reproduire des procédures existantes. Votre avis d'Assemblée du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-les-Roses[55], dans lequel vous avez consacré la possibilité de saisir le juge administratif afin qu'il homologue un contrat de transaction ayant pour objet le règlement ou la prévention de litiges pour le jugement desquels la juridiction administrative serait compétente, comme votre arrêt d'Assemblée du 16 juillet 2007, Société Tropic travaux signalisation[56], dans lequel vous avez reconnu à tout concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif la possibilité de former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité de ce contrat, illustrent chacun la possibilité d'une telle démarche.

D'autre part, parce qu'au cas d'espèce, l'extension même généralisée du recours en révision ne vous imposerait pas un effort aussi grand.

Les conditions d'ouverture du recours pourraient en effet reprendre les cas prévus aux 1° et 2° de l'article R. 834-1, ainsi que les conditions de délai posées à l'article R. 834-2, soit deux mois après la notification de la décision litigieuse, ou, à défaut, après la révélation de l'existence de la pièce retenue ou de la fraude affectant la pièce fausse.

S'agissant de l'étendue de cette ouverture du recours en révision et de son articulation avec les autres voies de recours, les règles issues de l'article 593 du Code de procédure civile pourraient sans difficulté être transposées. Le recours serait ouvert contre les décisions passées en force de chose jugée, et ne pourrait donc se cumuler avec l'appel. Il pourrait en revanche se combiner avec le recours en cassation dans les cas où celui-ci n'est pas suspensif, les raisonnements issus de la procédure civile pouvant, là encore, se transposer sans difficulté majeure.

Ces aménagements directement inspirés par les textes permettraient donc d'envisager l'extension de ce recours devant les autres juridictions administratives.

La troisième objection qui se présente concerne le risque d'une multiplication de recours en révision abusifs ou irrecevables devant les juridictions administratives. On ne peut évidemment l'écarter entièrement, mais les données statistiques disponibles sont assez rassurantes.

---

[54] CE 3 nov. 1972, Dame de T…-P…, n° 77508, Lebon p. 707.

[55] CE 6 déc. 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-les-Roses, n° 249153, Lebon p. 433, concl. G. Le Chatelier; AJDA 2003. 280, chron. F. Donnat et D. Casas; GACA, 3e éd. 2011, n° 74 ; RFDA 2003. 291, concl. G. Le Chatelier; ibid. 302, note B. Pacteau.

[56] CE, ass., 16 juill. 2007, Société Tropic travaux signalisation, n° 291545, Lebon p. 361 ; AJDA 2007. 1577, chron. F. Lenica et J. Boucher; ibid. 1497, tribune S. Braconnier; ibid. 1777, tribune J.-M. Woehrling; D. 2007. 2500, note D. Capitant; GAJA, 18e éd. 2011, n° 115 ; GACA, 3e éd. 2011, n° 69 ; Mélanges Genevois 2008. 977, étude B. Seiller; RDI 2007. 429, obs. J.-D. Dreyfus ; ibid. 2008. 42, obs. R. Noguellou; ibid. 2009. 246, obs. R. Noguellou ; RFDA 2007. 696, concl. D. Casas ; ibid. 917, étude F. Moderne ; ibid. 923, note D. Pouyaud ; ibid. 935, étude M. Canedo-Paris; RTD civ. 2007. 531, obs. P. Deumier; RTD eur. 2008. 835, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar.

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.

S'agissant du Conseil d'État, entre 2000 et 2011, 368 recours en révision ont été enregistrés, soit à peine plus de 30 par an. Sur les 360 décisions rendues, seules 3 ont accordé une satisfaction totale au requérant, et 3 une satisfaction partielle.

Le taux élevé, de 0,8 % sur 35000 affaires à peu près, enregistré en 2011 par la Cour nationale du droit s'asile est afférent, ainsi que nous l'avons souligné, à un contentieux particulier, et concerne des recours introduits par l'administration pour lutter contre la fraude. Il n'est donc pas significatif.

Les chiffres les plus intéressants concernent la juridiction civile. Devant les tribunaux d'instance et de grande instance, les cours d'appel, le taux de recours en révision se situe entre un pour mille et un pour dix mille. Il est encore plus faible devant les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce. En matière pénale, ce taux est de deux pour mille.

En appliquant le taux le plus élevé observé devant les juridictions civiles aux 192147 affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2011 et aux 29866 affaires jugées par les cours administratives d'appel la même année, on obtiendrait respectivement moins de 100 recours en révision devant les tribunaux administratifs, une quinzaine devant les cours.

Même s'il est difficile de préjuger de l'effet que produirait la généralisation du recours, aucune des indications disponibles ne signale donc un risque de recours massif à cette procédure.

Une extension généralisée n'est donc pas à exclure entièrement. Il n'est pas certain, cependant que ce soit celle qui conduise aux réponses les plus adaptées.

Elle implique un choix d'opportunité dans le choix de la voie jurisprudentielle, par rapport à la possibilité d'un complément réglementaire au CJA qui n'est peut-être pas à exclure, puisqu'il n'est pas inenvisageable que ses rédacteurs aient connaissance des critiques articulées devant vous à l'occasion de l'examen de la présente affaire. Elle suppose, en outre, que vous reconnaissiez dans cette partie du recours en révision qui vise les cas de pièce fausse et de pièce retenue une règle générale de procédure, applicable si aucun texte ne l'écarte explicitement, et que vous estimiez de surcroît que le silence du CJA est assez ambigu pour étendre cette règle aux arrêts des cours d'appel administratives et aux jugements des tribunaux administratifs.

Chacun de ces trois points nous paraît recéler une difficulté substantielle.

Les deux premiers sont en réalité assez liés. S'il nous paraît incontestable que le recours en révision répond à des considérations d'équité très fortes, de sorte que nous ne serions pas choqués par principe que son « noyau dur », qui vise les jugements affectés par une fraude par la production ou la rétention d'une pièce, fût érigé en règle générale de procédure, il reste souhaitable que l'organisation de ce recours particulier soit adaptée à la spécificité des contentieux et des juridictions qu'il concerne, comme le montrent clairement les exemples que nous avons cités. À l'inverse, la généralisation jurisprudentielle d'une forme unique de ce recours, si elle n'est pas inconcevable, contraindrait l'autorité réglementaire à multiplier les exceptions et les amendements à une règle générale trop uniforme.

Le troisième point est également très délicat. Si vous n'avez pas hésité, dans le passé, à reconnaître ou à enrichir des voies de recours par voie jurisprudentielle, vous l'avez fait dans le silence des textes, mais jamais en contradiction avec eux. En prévoyant l'existence d'un recours en révision limité aux décisions du Conseil d'État, les auteurs du Code de justice administrative n'ont pas pu ignorer que, s'agissant de décisions entachées par une fraude révélée tardivement, les cas prévus aux 1° et 2° de l'article R. 834-1 pouvaient utilement s'appliquer aux décisions des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel passées en force de chose jugée.

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.

Certes, vous avez déjà étendu aux juridictions administratives des recours qui n'étaient organisés que pour le Conseil d'État. Mais ils l'étaient par des textes qui ne concernaient que le Conseil d'État, ce qui n'est pas le cas, bien sûr, du CJA, de sorte qu'il n'en résultait aucun a contrario concernant l'intention des auteurs du texte.

Pour autant la conséquence de la reconnaissance d'une règle générale de procédure applicable à tout le contentieux administratif sur les cours et les tribunaux administratifs serait d'appréciation assez délicate, car ces règles doivent, en principe, être écartées par des dispositions explicites. Ainsi, l'opposition, qui constitue une règle générale de procédure, est organisée devant le Conseil d'État et les cours administratives d'appel par l'article R. 831-1 du CJA, mais il a été jugé nécessaire de préciser, dans l'article R. 831-6, qu'il était exclu contre les jugements des tribunaux administratifs.

Si l'a contrario qui se dégage de silence du CJA est assez clair, il ne le serait donc pas nécessairement assez pour faire obstacle à l'application d'une règle générale de procédure.

Pour cet ensemble de raisons, il nous semble préférable de laisser le pouvoir réglementaire adapter le CJA, plutôt que de généraliser une partie de ces dispositions à l'occasion d'un litige qui n'entre pas dans son champ d'application.

Ces objections disparaissent s'agissant des décisions juridictionnelles rendues en matière disciplinaire, alors même que les motifs justifiant que le recours en révision pour pièce fausse ou pièce retenue leur soit étendue sont, ainsi que nous avons essayé de le montrer, plus décisifs.

D'une part, les textes qui organisent ces juridictions sont nombreux, parfois anciens, et leur silence sur ce point ne peut s'interpréter de la même façon que celui du Code de justice administrative.

D'autre part, l'extension du recours en révision aux décisions des juridictions disciplinaires n'exige pas que ce recours soit figé dans une règle générale de procédure applicable à tout le contentieux administratif. Il est possible de la limiter au contentieux des sanctions juridictionnelles, en s'inspirant de sa parenté avec les garanties pénales, soit en isolant une garantie de procédure propre à cette matière, voire en énonçant plus clairement les principes qui inspirent cette extension particulière, soit à l'inverse en procédant comme vous l'avez souvent fait, par voie d'affirmation, étayant éventuellement celle-ci d'une référence à la bonne administration de la justice, et laissant la doctrine éclairer plus avant le fondement de votre décision, après avoir, le cas échéant, pris connaissance des présentes conclusions.

Enfin, la particularité même du contentieux disciplinaire permet de lui adapter le recours en révision de façon réaliste et pragmatique, plutôt que de le généraliser de façon uniforme.

Si l'on retient le principe d'une extension aux décisions passées en force de chose jugée des deux cas de révision prévus aux 1° et 2° de l'article R. 834-1 du CJA, seuls quelques choix restent à faire, que le sens commun dicte largement.

Le premier concerne les parties ayant qualité pour exercer ce recours.
Il nous semble que, pour éviter qu'il ne favorise une forme d'acharnement de la part des plaignants, ceux-ci doivent en être exclus, comme ils le sont en matière pénale. Cette solution ira de soi pour ceux des contentieux disciplinaires où ils n'ont pas la qualité de partie, mais devra être précisée pour ceux des contentieux disciplinaires où ils ont cette qualité et qui concernent, si notre recensement est exact, les experts comptables[57], les conseils en propriété

[57] V. par ex. CE 29 avr. 2009, Société KPMG, n° 292473.

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.

industrielle[58], les pharmaciens[59], les vétérinaires[60] et les médecins depuis la réforme issue de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002[61].

Ce point est d'ailleurs curieusement anticipé par le 2° de l'article R. 834-1 qui, bien que théoriquement applicable à toutes les décisions du Conseil d'État, vise le cas où « la partie a été condamnée faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire ». La rédaction, qui sur ce point est directement issue du décret de 1806, laisse une double marge d'interprétation. D'une part, la portée de la notion de partie condamnée, dans le contentieux général, en excès de pouvoir notamment, n'est pas évidente. D'autre part, la construction de l'article ne permet pas d'affirmer avec certitude que c'est cette partie condamnée, et elle seule, qui a qualité pour exercer le recours dans ce cas. Mais les deux points ont été clarifiés, notamment dans votre arrêt de Section M… du 5 décembre 1975[62], qui assimile plus généralement la notion de partie condamnée à celle de partie qui succombe, et confirme que c'est à celle-ci que cette possibilité est ouverte. En matière disciplinaire, la notion retrouve naturellement son sens.

La même précision n'est pas apportée s'agissant des cas de fraude et l'on comprend qu'elle susciterait des questions d'interprétation plus complexes, car la partie qui produit une pièce fausse n'en est pas toujours l'auteur du faux, ni même consciente de son existence. Mais il nous semble que vous pourrez, en matière disciplinaire, englober les deux cas dans l'exclusion des parties plaignantes de l'exercice de recours.

L'hésitation est en revanche permise en ce qui concerne l'autorité investie du pouvoir de poursuite. L'article 622 du Code de procédure pénale (CPP) prévoit que le recours peut être exercé « au bénéfice » de toute personne reconnue coupable d'un crime ou d'un délit, et l'article 623 prévoit que « La révision peut être demandée : /1° Par le ministre de la justice; /2° Par le condamné ou, en cas d'incapacité, par son représentant légal ; /3° Après la mort ou l'absence déclarée du condamné, par son conjoint, ses enfants, ses parents, ses légataires universels ou à titre universel ou par ceux qui en ont reçu de lui la mission expresse ». L'analogie avec la matière pénale, comme le sens du 2° de l'article R. 834-1 déjà cité, conduisent ici assez naturellement à réserver le bénéfice de l'extension jurisprudentielle du recours à la partie condamnée, comme le fait d'ailleurs l'article R. 4126-53 du Code de la santé publique (CSP) pour les médecins : le pouvoir réglementaire pourra, s'il le souhaite, étendre ensuite cette possibilité aux ayants-droit des personnes décédées, ou à l'administration.

Les délais peuvent également être directement repris de l'article R. 834-3, soit deux mois à compter de la notification de la décision, ou « du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque ».

Enfin, rien ne s'opposerait à ce que, comme en matière civile ou pénale, le recours en révision fût exercé concomitamment avec un recours en cassation, en raison de l'étanchéïté logique de ces procédures. En revanche, il ne pourrait être exercé pendant le délai d'appel, mais seulement après l'expiration de celui-ci dans l'hypothèse où se révélerait la falsification ou la rétention d'une pièce décisive.

---

[58] CE 17 mai 1999, C…, n° 180537, Lebon p. 152; D. 1999. 157.
[59] CE 9 avr. 1993, Mlle T…, n° 84014, Lebon T. p. 998.
[60] CE 9 déc. 2002, L…, n° 225169.
[61] Art. L. 4122-3 § V du Code de santé publique (CSP) – mais nous avons vu que pour ces derniers, un recours est organisé par le CSP.
[62] CE, sect., 5 déc. 1975, M…, n° 93814, Lebon p. 634.

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.

Si l'on peut donc dessiner assez naturellement, sans s'éloigner des textes, et en les complétant par des éléments de sens commun qui en respectent l'esprit, cette possibilité de recours en révision aux décisions juridictionnelles infligeant des sanctions, l'exercice montre, a contrario, qu'il serait plus incertain de s'engager au-delà, sans voir apparaître des difficultés tenant à la particularité des différents contentieux. Il serait toutefois envisageable d'inclure dans cette extension, sous la forme que nous venons de vous proposer, toutes les juridictions administratives non régies par le CJA, dès lors qu'aucun texte ne l'organise spécifiquement ou, à l'inverse, n'y fait obstacle. En pratique, la différence serait mince avec une extension réservée dans un premier temps à la matière disciplinaire, et concernerait essentiellement les juridictions d'aide sociale.

Ajoutons que rien ne nous paraît imposer que vous différiez l'entrée en vigueur de cette voie de recours, comme vous l'aviez fait par exemple dans l'affaire Tropic Travaux, car son application immédiate n'est pas de nature à jeter le trouble dans des procédures existantes ni à nuire à la sécurité juridique.

Nous voudrions terminer par deux remarques sur cette solution.

En premier lieu, elle ne crée pas de déséquilibre entre les personnes faisant l'objet de sanctions administratives qui, relevant le plus souvent ensuite des juridictions administratives de droit commun, ne bénéficieraient pas d'une possibilité de recours en révision du fait du CJA, et celles qui en bénéficieraient, si vous le décidiez aujourd'hui. La possibilité, que nous avons relevée, de demander la révision d'une sanction administrative non juridictionnelle au cas où une fraude se révèle tardivement, répond à cette objection. Elle offre aux personnes sanctionnées par une décision administrative une garantie de portée équivalente, quoique de forme différente, à celle qui résulte de l'extension du recours en révision aux juridictions administratives de droit commun. Le système des sanctions retrouverait au contraire une cohérence dont la seule limite concernerait les sanctions administratives ayant fait l'objet d'un recours de plein contentieux devant le juge administratif de droit commun, dans le cas où celui-ci aurait statué comme juge de plein contentieux et substitué une sanction moins sévère à la sanction originelle, comme il peut le faire notamment depuis votre arrêt d'Assemblée du 16 février 2009 Société ATOM[63]. La nouvelle sanction se trouverait alors investie de l'autorité de la chose jugée, ne pouvant ni être retirée, ni bénéficier d'un recours en révision, ayant été rendue par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Mais votre décision ne peut tout résoudre à la fois et le système d'ensemble qui en découlerait serait tout de même plus équilibré que ne l'est aujourd'hui celui dans lequel, ainsi que nous l'avons souligné, les personnes condamnées à une sanction disciplinaire par un juge¬ment entaché de fraude ne disposent pas d'une voie de recours d'effet équivalent à celle qui est ouverte à celles qui font l'objet d'une sanction administrative entachée du même vice. Il pourrait être complété le moment venu par une révision du CJA.

En second et dernier lieu, votre décision n'exclurait pas le principe d'autres extensions de certains cas de recours en révision, s'il apparaissait que le silence des textes peut laisser se former des situations choquantes. Nous avons souligné qu'il serait possible d'aller, dès à présent, dans la généralisation. Mais vous pouvez en garder l'initiative, dans l'hypothèse où le pouvoir réglementaire ne l'aurait pas prise entretemps, plutôt que de contraindre celui-ci, en dégageant une règle générale dont les contours ne pourraient pas être adaptés aux différents

[63] CE 16 févr. 2009, Société Atom, n° 274000, Lebon p. 26 ; AJDA 2009. 343 ; ibid. 583, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; Just. & cass. 2010. 429, concl. C. Legras; AJ pénal 2009. 189, obs. E. Péchillon; RFDA 2009. 259, concl. C. Legras ; ibid. 2012. 257, étude J. Martinez-Mehlinger; Constitutions 2010. 115, obs. O. Le Bot.

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.

contentieux, à un travail d'ajustement systématique de restriction d'une voie de recours trop largement et trop uniformément ouverte.

Par ces motifs nous concluons:

- à l'annulation de la décision du Haut Conseil du commissariat aux comptes du 25 juin 2009 ;
- au renvoi de l'affaire devant cette juridiction
- à ce que l'État verse à M. S... une somme de 4000 euros au titre de l'article L. 761-1 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.