

N° 390891

M. M...

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 13 juin 2016

Lecture du 6 juillet 2016

CONCLUSIONS

Xavier DE LESQUEN, Rapporteur public

I. Quelles conséquences tirer de l'arrêt de la CEDH de Geouffre de la Pradelle c. France du 16 décembre 1992 (n° 12964/87), condamnant la France pour violation de l'article 6 § 1 de la Convention, au motif que le requérant n'a pas bénéficié d'un droit d'accès concret et effectif au Conseil d'État pour attaquer un décret de classement pris en application de la loi du 2 mai 1930 relative la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. La question a été examinée dans divers domaines, notamment la DUP, mais étrangement par pour le classement objet de la décision de la CEDH.

La loi de 1930, modifiée par la loi de programme n° 67-1174 du 28 décembre 1967 relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites, et reprise en substance aux articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement, définit les principes de la procédure de classement, précisés ensuite par la décret n° 69-607 du 13 janvier 1969 (codifié aux articles R. 341-1 et suivants).

Les étapes sont les suivantes :

- l'article 5-1 de la loi (devenu L. 341-3) prévoit que le classement est précédé d'une procédure permettant aux intéressés, notamment les propriétaires privés, de présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'État, celui de 1969 ayant prévu à son article 4 l'organisation d'une enquête publique¹.
- en vertu de l'article 8 de la loi (devenu L. 341-6), il est procédé au classement par décret à défaut du consentement des propriétaires privés concernés.

¹ L'exigence d'une enquête a été rehaussée au niveau législatif par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

- en vertu de l'article 8 bis (devenu L. 341-7), les effets du classement prévu à l'article 12 (devenu L. 341-10), c'est-à-dire l'interdiction de modifier l'état des lieux ou leur aspect sauf autorisation spéciale, s'appliquent provisoirement à compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, et pour un délai de douze mois, sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.
- c'est le décret qui fixe les modalités de publicité de la décision de classement : son article 6 (devenu R. 341-6) prévoit qu'elle fait l'objet d'une publication au Journal officiel, l'article 7 (devenu R. 341-7) ajoutant que « lorsque la décision de classement comporte des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux, elle doit être notifiée au propriétaire », cette notification étant accompagnée de la mise en demeure de procéder aux modifications requises.

II. Vous avez déduit de ces dispositions que le délai de recours contentieux court dès la publication de la décision au Journal officiel même si, postérieurement à cette publication, la décision a été notifiée au propriétaire, réserve étant faite du cas où cette notification s'imposait en vertu de l'article 7 du décret, le délai de recours contentieux ne courant alors qu'à partir de la notification : c'est ce qu'a jugé votre décision de Geouffre de la Pradelle du 7 novembre 1986 (n° 54891, aux T. sur ce point).

C'est cette décision qui a provoqué la saisine de la CEDH, et donc la décision citée en introduction.

Conformément à son office, la cour de Strasbourg s'est attachée à « examiner le problème soulevé par le cas concret dont on l'a saisie » sans avoir « à apprécier en soi le système français de classification des actes administratifs et les modalités d'exercice des recours qu'il ménage contre eux » (cf. point 31). Mais sa décision repose en large partie sur une appréciation du système qui en résulte, s'agissant de l'application de la législation en cause, dont elle estime qu'il « ne présentait donc pas une cohérence et une clarté suffisantes » permettant au requérant de bénéficier d'une « possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif qui constituait une ingérence directe dans son droit de propriété ».

Elle attribue ce défaut structurel à la législation en cause, et notamment la multiplicité des modes de publicité que prévoit le décret de 1969, combinée à la jurisprudence sur la catégorisation des actes administratifs. Elle fait là référence à votre jurisprudence habituelle sur l'application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative qui fait courir le délai du recours contentieux à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Comme le rappelle

Nathalie Escaut dans ses conclusions sur l'affaire Commune de Coulomby du 25 septembre 2009 (n° 310873, aux T.), « alors que les actes individuels ne sont opposables qu'après avoir été notifiés à leur destinataires (vous pouvez voir en ce sens votre décision de Section du 20 juin 1997, F..., n° 185323 au Recueil p. 247.), vous avez jugé, par votre décision d'Assemblée du 10 juillet 1996, C..., n°138536 au Recueil p. 274, que les actes réglementaires doivent, sauf disposition contraire, être publiés ». Les décisions d'espèce, telles les DUP ou celles de classement qui nous occupent, sont assimilées aux décisions règlementaires sauf si un texte prévoit leur notification. La décision Commune de Coulomby fait application de ce principe à la décision de classement dans la voirie d'une collectivité publique.

Il s'agit somme toute d'une jurisprudence subtile qui exige de déterminer le caractère de l'acte et les effets d'une éventuelle notification. La cour de Strasbourg s'appuie donc sur les insuffisance du « système », combiné aux circonstances concrètes de l'affaire qui lui était soumise : la durée de la procédure, qui rend incertaine la date d'intervention du classement, le faible nombre de propriétaires, 8 en l'espèce, la notification de l'ouverture de la procédure de classement et enfin la notification du décret de classement deux mois et un jour après sa publication au journal officiel.

C'est donc à la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause que la Cour a estimé que le requérant n'a pas bénéficié d'un droit d'accès concret et effectif au Conseil d'État.

III. D'une façon étrange, vous n'avez pas eu à vous prononcer sur la question de savoir si votre propre jurisprudence de Geouffre de la Pradelle de 1986 ne conduit pas à une méconnaissance « systémique » à défaut d'être systématique des stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne.

Deux décisions inédites Mme G... (du 9 janvier 1991, n°78553) et Mr .K... (du 22 novembre 1991, n°102471) en reprennent le considérant de principe, mais elles sont intervenues en 1991, avant la décision de la CEDH. La décision F... du 16 novembre 1998, (n° 190200, au Rec.) échappe à la question en rejetant le recours au fond et la décision Commune de Théoule-sur-Mer du 22 mars 1999 (n°s 178455 et autres, aux T., concl. de Jacques-Henri Stahl) relève que le recours contre le décret de classement a été enregistré dans le délai de recours déclenché par la publication complète du décret de classement. Enfin, deux ordonnances du juge des référés du Conseil d'État du 5 décembre 2014 Commune de Baisieux (n° 385792 et 385793, inédits) reprennent la solution Geouffre de la Pradelle, mais vous ne pourrez considérer qu'il s'agissait là d'en confirmer la validité.

IV. La décision de la CEDH n'a pas conduit à remettre en cause votre jurisprudence traditionnelle sur le déclenchement du délai de recours contre l'acte déclarant l'utilité publique d'une opération, qui court à compter de sa publication. C'est ce que vous avez jugé par une décision GFA du Domaine de la Cabanne du 8 juin 1998, qui juge que cette solution ne méconnaît pas l'article 6§1 de la Convention (n° 185437, aux Tables, et avec la mention « comp. » renvoyant à la décision de la CEDH).

Une décision C... et autres, décision du 9 février 2000 (n° 198413, au Rec.) revient sur cette question : elle confirme la solution mais à l'issue d'une motivation bien plus développée et nuancée. Elle s'appuie en effet sur la faculté de contester la DUP, par la voie de l'exception et sans limitation de durée, à l'occasion du recours contre l'arrêté de cessibilité qui est notifié individuellement à chaque propriétaire. Elle y voit « une possibilité claire, concrète et effective de contester l'ensemble de la procédure administrative préalable à l'expropriation », pour en déduire que le fait que les textes ne prévoit pas que la DUP doive faire l'objet d'une notification individuelle et que sa seule publication ait pour effet de faire courir le délai de recours contentieux à son encontre n'est pas de nature à rompre l'équilibre entre les prérogatives nécessaires de l'administration et le respect du droit de propriété et finalement que ne sont donc pas méconnues les stipulations des articles 6§1 et 13 de la Convention.

V. Cette décision nous paraît engageante à double titre : d'une part, elle reprend expressément le critère de la « possibilité claire, concrète et effective » de contester l'acte en cause, critère tiré de la décision de la CEDH ; d'autre part, elle s'appuie sur la faculté de contester la légalité de la DUP à l'occasion du recours exercé contre un acte ultérieur, faculté qui n'existe pas pour la décision de classement de site, qui se suffit à elle-même.

Nous devons dire que nous sommes par ailleurs assez sensibles à la critique systémique qui ressort de la décision CEDH, et qui résulte en large partie de la complexité et d'une forme d'incohérence des textes.

L'article 4 de la loi de 1930 prévoyait, s'agissant de la procédure de l'inscription sur la liste départementale des monuments naturels et des sites, moins contraignante pour les propriétaires que le classement, une procédure de notification, à laquelle pouvait être substituée une publication dans les cas où la notification est rendue impossible du fait du nombre élevé de propriétaires, ou de l'impossibilité pour l'administration d'en connaître l'identité ou le domicile². L'article 3 du décret de 1969 en précise les modalités : insertion de l'arrêté ministériel dans deux

² Disposition supprimée par la loi Grenelle II qui fait disparaître des dispositions législatives les modalités de publicité. Ne restent donc plus que les modalités d'affichage prévues par les dispositions réglementaires.

journaux diffusés localement, affichage en mairie et publication au recueil des actes du département.

La décision de classement, pourtant plus contraignante, a certes les honneurs du journal officiel, mais ne bénéficie d'aucune publication locale. Par ailleurs, elle ne fait l'objet de notification que dans les cas où il y a lieu de mettre en demeure les propriétaires de mener des actions pour se conformer aux prescriptions de la décision de classement.

On voit donc apparaître une paradoxe : la décision de classement, qui peut au demeurant concerner des sites inscrits ou non, bénéficie d'une publicité moins effective à l'échelon locale que la décision d'inscription.

Et nous concevons l'insuffisance de la seule publication au journal officiel : faute d'une information locale, et à moins d'être un expert des alertes sur Internet, nous avons quelque mal à y voir une modalité de nature à prendre connaissance d'un acte de portée locale tel que le classement d'un site.

VI. Qu'en tirer comme conséquence sur la conventionnalité du dispositif ?

1. Il semblerait excessif de la conditionner à l'existence d'une notification aux propriétaires, pour des raisons matérielles : vous vous y êtes refusés par votre décision M... du 24 avril 2013 (n° 350924, inédit). Vous êtes de façon générale réticents à conditionner le déclenchement du délai de recours contre les actes d'espèce, ni règlementaire et ni individuel, à la notification aux personnes principalement intéressés, ou affectés dans leurs droits : d'une part, leur liste n'est pas aisée à établir et parfois longue, d'autre part elle ne recouvre pas la liste des personnes intéressés, susceptibles de former un recours, la notification devant pour cette raison être combinée avec une autre forme de publicité, afin d'assurer à ces décisions une sécurité juridique acceptable. Nous relevons d'ailleurs que la loi Grenelle II a modifié l'article L. 341-1 relatif à l'inscription à l'inventaire départemental, y supprimant la disposition qui prévoyait la publicité par notification comme solution de référence. Ne restent donc plus, pour ce type de décision, que l'obligation de procéder aux publications et affichages locaux prévus par l'article R. 341-3.

2. Et c'est bien cette voie, adoptée donc pour les arrêtés d'inscription, qui nous semble la plus à même d'assurer un compromis acceptable entre les prérogatives de l'administration et le respect du droit de propriété : la publicité locale, par voie de parution en presse et d'affichage en mairie, est en effet de nature à alerter les propriétaires. C'est là une solution simple et pragmatique.

3. Dès lors la notification aux propriétaires n'a plus à être prise en compte pour le déclenchement du délai du recours contentieux contre la décision de classement. Si elle comporte une mise en demeure, c'est bien le délai recours contre l'acte qui lui est associé, c'est-à-dire la mise en

demeure, qu'elle déclenche. Et si vous admettiez que le propriétaire pouvait, à cette occasion, contester par le voie de l'exception l'acte de classement sans limitation de délai, ce qui revient à admettre l'existence d'une opération complexe, englobant ces deux actes, le dispositif n'en serait qu'amélioré au regard du droit au recours.

VII. Comment s'applique-t-elle en l'espèce ?

M. M..., propriétaire d'une parcelle numérotée H 322 dans la presqu'île de la Caravelle, sur la commune de La Trinité, en Martinique, vous demande l'annulation du décret du 16 janvier 1998 qui a procédé au classement parmi les sites du département de la Martinique de la presqu'île de la Caravelle.

Sa requête a été enregistrée le 9 juin 2015.

Anticipant la question de la tardiveté, il conteste d'abord la régularité de la publication du décret au JO, du fait que, comme c'est habituellement le cas pour les actes de ce type, il a été procédé à une publication par extrait, et renvoi à la préfecture de la Martinique et à la mairie de La Trinité pour consultation du texte intégral du décret et des plans annexés. Mais vous avez admis cette méthode (voyez la décision Geouffre de 1988, qui s'inscrivait sur ce point dans une ligne de jurisprudence établie – cf. 29 novembre 1978, Dames C... et M..., n°06922, aux Tables p. 692, et 16 mai 1980, Mme E..., n° 15100 – et confirmée ensuite par la décision Commune de Théoule-sur-Mer de 1999), le délai ne commençant à courir qu'à compter de la date à laquelle le texte complet et ses annexes ont pu être consultés.

Mais vient ensuite la question de la suffisance de la publicité, le requérant estimant que la publication au JO ne l'a pas mis à même d'être « normalement et efficacement » informé du classement, et que le déclenchement du délai du recours à compter de cette seule modalité de publicité méconnaît l'article 6§1 de la Convention, faute d'une notification aux propriétaires.

Si vous suivez la solution que nous vous proposons, vous pourrez redresser quelque peu son argumentation, et juger que la seule publication au JO n'a pas été de nature à déclencher le délai du recours faute qu'il soit établi qu'il avait été procédé à des mesures locales de publication, par voie de presse et par affichage en mairie notamment, mesures qui ne ressortent pas des pièces du dossier. Alternativement, vous pourriez adopter une solution à portée générale, calquée mais en sens contraire sur votre décision C... du 9 février 2000,(n° 198413, au Rec.) , en jugeant que le fait que les textes ne prévoit pas d'autres mesures de publicité qu'une publicité au JO et que cette seule publication ait pour effet de faire courir le délai de recours contentieux à son encontre méconnaît les stipulations de l'article 6§1 de la Convention.

IX. Nous relevons que vous ne pourrez faire application de votre jurisprudence d'Assemblée Société Tropic Travaux Signalisation (16 juillet 2007, n° 291545, au Rec.), à supposer que vous l'envisagiez, dès lors qu'une dérogation à l'application rétroactive de la règle jurisprudentielle nouvelle que nous vous proposons aurait pour effet de porter rétroactivement atteinte au droit au recours.

X. Passant l'étape de la recevabilité, vous n'aurez guère de mal à écarter le moyen d'illégalité externe portant sur la durée de l'enquête publique, qui a été de 15 jours comme le prévoyait l'article 4 du décret de 1969, ainsi que le moyen tiré de ce que l'arrêt d'ouverture de l'enquête publique n'a pas fait l'objet de l'insertion exigée dans deux journaux et de l'affichage en mairie, le ministre vous ayant produit les justificatifs nécessaires.

Vous pourrez aisément écarter les moyens de légalité interne, tiré de la superficie excessive du classement, de la désignation des surfaces par leur numéro cadastral et de l'exclusion de certains îlots : vous exercez un contrôle normal sur la délimitation de la zone de classement : voyez Ass., 2 mai 1975, Dame E... et Union syndicale de défense des propriétaires du Massif de la Clape, au Rec. p. 280 et 16 novembre 1998, F..., n° 190200, au Rec. En l'espèce, les moyens, peu argumentés, ne peuvent vous convaincre.

Après avoir admis sa recevabilité, vous pourrez rejeter la requête au fond, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.