

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 4 juin 2018
Lecture du 18 juin 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

C'est moins parce qu'elle les regarde comme des parties privilégiées que parce qu'elle leur reconnaît, au-delà des intérêts immédiats qu'ils défendent comme parties devant les juridictions administratives, une mission générale de protection de la légalité que votre jurisprudence a, presque dès ses débuts¹, reconnu la faculté aux ministres d'introduire devant vous des recours dans l'intérêt de la loi contre des décisions émanant de juridictions non souveraines devenues irrévocables². Précisément parce qu'il ne procède pas de la défense des intérêts de l'administration mais de celle de la correcte interprétation et application du droit, le recours dans l'intérêt de la loi est toujours présenté comme ayant un objet purement doctrinal. Comme l'exposent J. Boucher et A. Courrèges dans le fascicule qu'ils consacrent à cette voie de recours dans le Répertoire Dalloz de contentieux administratif, « le recours dans l'intérêt de la loi ne doit viser que la correction d'une erreur juridique ; il doit, en effet, permettre de censurer une doctrine jurisprudentielle et non de résoudre un cas d'espèce ».

De cette particularité du recours dans l'intérêt de la loi découlent ses deux principales caractéristiques. Il est, d'une part, insusceptible de préjudicier à l'une des parties à l'instance dans laquelle a été rendue la décision qu'il vise : l'annulation que vous êtes susceptibles de prononcer dans l'intérêt de la loi n'a qu'une portée doctrinale. D'autre part, seuls sont susceptibles d'être présentés, dans le cadre d'un tel recours, des moyens d'erreur de droit. Votre jurisprudence la plus ancienne affirmait ainsi que, saisis d'un recours dans l'intérêt de la loi, vous vous bornez à examiner si la décision attaquée contient une violation ou une fausse interprétation de la loi (v. 3 février 1843, Prévost, Butté et Morel, Rec. p. 59 ; 13 avril 1850, Dames Franc et Brunnereau, Rec. p. 358). Vous en avez déduit que des moyens d'erreur de fait, insusceptibles de justifier l'annulation pour violation de la loi, étaient irrecevables à l'appui d'un recours dans l'intérêt de la loi (v. 28 juin 1895, Ministre de la guerre, Rec. p. 525 ; 18 novembre 1960, Ministre de l'industrie et du commerce, Rec. p. 635).

Dans le dernier état de votre jurisprudence, vous jugez, suivant là un mouvement général et contestable qui tend à requalifier les moyens irrecevables en moyens inopérants³, qu'un moyen qui n'est pas de pur droit ne peut être utilement présenté à l'appui d'un recours dans l'intérêt de la loi (25 février 2015, Ministre de la défense c/ M. M..., n° 383015, T. pp. 829-844).

¹ Selon J. Boucher et A. Courrèges (v. Fasc. « Recours dans l'intérêt de la loi » du RDCA), l'ouverture de ce recours a été admise par voie jurisprudentielle dès une décision du 19 mars 1823, Ministre de l'intérieur (S. 1822-1824 2.185).

² Et revêtues de l'autorité de la chose jugée (14 septembre 2007, Ministre de la jeunesse et de la vie associative c/ Société Vacances éducatives, n° 300911, T. pp. 1005-1050).

³ V., sur ce sujet, L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, La recevabilité des moyens en contentieux administratif, AJDA 2016.479.

C'est dans la ligne directe de cette jurisprudence que nous allons vous proposer de statuer sur les deux recours dans l'intérêt de la loi qui ont été appelés et que nous examinerons successivement.

1. Par arrêté du 28 octobre 2013, le préfet des Deux-Sèvres a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement d'une zone économique de 33 hectares sur le territoire des communes de Mauléon et Saint-Aubin-de-Baubigné. Cette déclaration d'utilité publique a été annulée par un jugement du 11 janvier 2017 du tribunal administratif de Poitiers. Celui-ci a relevé que des sociétés intéressées ne s'étaient manifestées que pour 4 hectares, que le projet était divisé en deux phases de 12,5 et 20,5 hectares dont la seconde avait un caractère optionnel et facultatif, et que plusieurs zones d'activité existaient dans les environs et n'étaient pas saturées. Il en a déduit que le projet excédait ce qui était nécessaire à la satisfaction des besoins de la communauté de communes et a jugé, compte tenu de l'atteinte portée à la propriété privée, que l'opération ne pouvait être regardée comme présentant un intérêt public. En somme, vous l'aurez compris, le tribunal a jugé que l'opération présentait un bilan négatif.

Ni la communauté d'agglomération venue aux droits de la communauté de communes, ni le ministre n'ont fait appel de ce jugement, qui est donc devenu irrévocable. Mais le ministre de l'intérieur, dans les attributions duquel vous pourrez admettre, dans la ligne de votre décision du 11 avril dernier (Ministre de l'intérieur c/ M. D..., n° 409648, à publier au Recueil), que la question tranchée par le jugement entre au moins partiellement⁴, vous en saisissez par la voie du recours dans l'intérêt de la loi.

Il présente un triple moyen d'erreur de droit, appuyé sur votre décision Commune de Levallois-Perret du 19 octobre 2012 (n° 343070, T. pp. 800-801), selon laquelle il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Le ministre soutient en l'espèce que le tribunal n'a pas commencé par rechercher si le projet répondait à une finalité d'intérêt général, qu'il n'a pas vérifié si le foncier disponible permettait de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes et que c'est à tort qu'il s'est fondé sur la seule existence de foncier disponible pour juger que l'opération emportait des atteintes excessives à la propriété.

Vous l'aurez compris, formellement, le ministre présente bien des moyens d'erreur de droit. Mais, vous l'aurez aussi compris, ces moyens, qui entrent dans le détail des motifs – quitte à leur donner une portée qu'ils n'ont pas – pour s'efforcer de caractériser des erreurs de droit dans la méthode suivie reviennent, en réalité, à contester l'appréciation globale portée par le tribunal sur l'utilité publique de l'opération qui lui était soumise. Or une telle contestation n'est pas de celles qui peuvent vous être soumises dans le cadre du recours dans l'intérêt de la loi.

Votre jurisprudence admet, certes, tous types de moyens d'erreur de droit, qui peuvent notamment viser des erreurs du juge sur sa compétence (v. 9 mai 1957, Ministre des affaires économiques et financières, Rec. p. 292), sur son office (v. 5 novembre 1975, Secrétaire d'Etat à la culture c/ société Pavita, n° 95530, Rec. p. 544 ; 21 janvier 2002, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ Société Schweppes France, n° 234227, Rec. p. 13) ou sur l'attribution de conséquences juridiques à des éléments de fait qu'il relève, car sont alors en cause les critères d'application d'une règle de droit (v. 19 novembre 1975, Ministre de l'économie et

⁴ Sur ce critère, v. not. 3 décembre 1965, Secrétaire d'Etat au budget c. Mourgues, Rec. p. 655.

des finances c/ sieur Pedlaoui, Rec. p. 575)⁵. Mais elle n'accepte pas, nous vous l'avons dit, les contestations qui portent sur les faits d'une espèce ou leur appréciation, car de telles contestations méconnaissent radicalement l'objet même du recours dans l'intérêt de la loi. Si ce recours a quelque parenté avec le recours en cassation, l'on mesure ici qu'il a un objet bien plus strictement défini, en ce qu'il a, comme le soulignent J. Boucher et A. Courrèges, un caractère nécessairement abstrait, c'est-à-dire détaché de la gangue du litige qu'a tranché la décision qu'il vise.

En affirmant que seuls des moyens de pur droit peuvent être présentés à l'appui d'un tel recours, votre décision Ministre de la défense du 25 février 2015 précitée avait déjà écarté un moyen d'erreur de droit qui revenait à contester l'appréciation par laquelle une cour régionale des pensions avait estimé qu'il existait une probabilité suffisante que la pathologie du demandeur soit en rapport avec son activité professionnelle.

En l'espèce, vous êtes selon nous dans une configuration analogue. Vous pourriez, certes, prendre l'argumentation du ministre au pied de la lettre et lui répondre au pied de la lettre, en lui disant que son premier moyen est manifestement mal fondé et à la limite de l'inopérance – car il importe peu que le projet soit d'intérêt public lorsque le bilan de l'utilité publique est défavorable –, que son deuxième moyen se méprend sur la portée du jugement, qui ne s'est pas prononcé sur la nécessité de l'expropriation mais sur le bilan de l'utilité publique, et que son troisième moyen méconnaît lui aussi le sens du jugement, qui ne s'est pas fondé sur la seule existence de foncier disponible.

Mais il nous semble que vous pouvez, en prenant un peu plus de recul, constater que les moyens du ministre ne tendent pas à faire corriger l'application erronée d'une règle de droit et rappeler ou préciser ainsi la portée de cette règle, mais uniquement à faire infirmer l'appréciation par laquelle le tribunal administratif a estimé que l'opération en cause n'était pas d'utilité publique. Ce qui, comme nous vous le disions, détourne le recours dans l'intérêt de la loi de son objet doctrinal.

Vous pourriez alors répondre au ministre, comme vous l'avez fait en 2015, que ses moyens ne sont pas de pur droit. Il nous paraîtrait cependant préférable que vous assumiez plus clairement la requalification des moyens que vous opérez, en jugeant, comme le ferait une ordonnance refusant d'admettre un pourvoi en cassation sur le fondement du 4° de l'article R. 822-5 du code de justice administrative, que les moyens du ministre reviennent à contester l'appréciation portée par le tribunal sur l'utilité publique de l'opération et qu'ils ne peuvent donc être utilement présentés à l'appui d'un recours dans l'intérêt de la loi.

2. Nous en venons à la seconde affaire, qui est similaire. Par arrêté du 18 septembre 2015, la préfète de la Vienne a déclaré d'utilité publique, au profit de la commune de Romagne, le projet d'acquisition des chemins et terrains nécessaires à l'incorporation dans la voirie communale des voies privées desservant le hameau de Feuillebert. Cet arrêté a été annulé partiellement par le tribunal administratif de Poitiers. Il a jugé que l'incorporation des deux chemins concernés dans la voirie communale était d'utilité publique, mais a estimé que l'incorporation, en outre, d'une parcelle permettant un raccordement de ces deux chemins portait, au regard de son intérêt public limité, une atteinte excessive à la propriété privée. Le ministre de l'intérieur, qui n'a pas fait appel, vous demande l'annulation de ce jugement dans l'intérêt de la loi.

2.1. Ce recours pose d'abord une question de procédure. Comme vous le savez pour l'avoir très récemment réaffirmé (v. votre décision précitée Ministre de l'intérieur c/ M. D... du 11 avril dernier, n° 409648), le recours dans l'intérêt de la loi n'est ouvert que contre les décisions

⁵ Elle a même pu vous conduire, dans une décision pourtant fichée sur l'irrecevabilité des moyens de fait, à reprendre les faits de l'espèce tels qu'ils ressortaient des pièces du dossier, au risque de vous approcher dangereusement d'un contrôle de qualification juridique (v. 18 novembre 1960, Ministre de l'industrie et du commerce, Rec. p. 635). Mais cette décision nous paraît, sur ce point, isolée.

juridictionnelles devenues irrévocables. Or en l'espèce le ministre vous indique que la commune au bénéfice de laquelle l'expropriation était poursuivie n'avait pas été mise en cause par le tribunal administratif ; il est donc manifeste que le jugement dont vous êtes saisis est susceptible de faire l'objet d'une tierce opposition. Cette circonstance fait-elle obstacle à ce que le jugement puisse faire l'objet d'un recours dans l'intérêt de la loi ?

Nous ne le pensons pas, mais la question n'est pas tout-à-fait évidente, car votre usage de la notion de décision juridictionnelle irrévocable n'est pas aussi linéaire qu'on l'aimerait. De manière générale, contrairement à l'idée courante qui veut que l'irrévocabilité d'un jugement résulte de l'impossibilité d'exercer contre lui toute voie de recours, ordinaire ou extraordinaire, votre jurisprudence nous paraît reposer sur la distinction, que l'on trouvait historiquement dans le plan de classement de la jurisprudence administrative, entre les voies de réformation des jugements (que sont l'appel et la cassation), qui s'exercent devant une autre juridiction, et leurs voies de rétractation (que sont l'opposition, la tierce opposition, la révision et la rectification d'erreur matérielle), qui s'exercent devant la juridiction qui les a rendus. Les décisions juridictionnelles irrévocables sont ainsi celles qui sont insusceptibles de faire l'objet d'une voie de réformation, indépendamment de la possibilité d'exercer contre elles une voie de rétractation.

Cela se manifeste le plus clairement dans le fait que vous considérez avec constance que vos propres décisions acquièrent, dès leur prononcé, un caractère irrévocable – ou confèrent dès leur prononcé un tel caractère à la décision juridictionnelle contre laquelle est dirigé un recours qu'elles rejettent (v. par ex. 27 juillet 2005, M. B..., n^{os} 261819, 267942, aux Tables sur d'autres points ; 6 décembre 2017, Société Nacarat Saint-Jean, n^{os} 405839, 405840, aux Tables sur un autre point). Ainsi, en matière de non-lieu, où le juge de l'excès de pouvoir ne peut déduire un non-lieu de l'intervention d'une décision juridictionnelle qu'à la condition que cette décision soit irrévocable (sauf, désormais, en cas de jonction : v., initialement, 15 novembre 2012, Commune de Cavalaire-sur-mer, n^o 355755, Rec. p. 384⁶, et, désormais, Section, 5 mai 2017, M. F..., n^o 391925, Rec. p. 148), vous n'exigez pas que la décision soit insusceptible de faire l'objet d'un recours en révision, en opposition ou tierce opposition ou encore en rectification d'erreur matérielle.

De même, lorsque vous reconnaissez l'autorité absolue de la chose jugée aux constatations effectuées par le juge pénal dans un jugement définitif (dont elles sont le soutien nécessaire), vous le faites même si ce jugement peut encore faire l'objet d'un pourvoi en cassation ou est effectivement l'objet d'un tel pourvoi et si, par suite, il n'est pas irrévocable (v. 29 mai 2009, Commune de Ligne, n^o 319334, T. p. 904⁷) ; cela revient, par *a contrario*, à définir le caractère irrévocable d'un jugement définitif par l'absence de pourvoi dans le délai ou par le fait qu'il a été statué sur le pourvoi – indépendamment, donc, des voies de rétractation. Tel nous paraît également le sens des conclusions du président Arrighi de Casanova⁸ sur la décision d'Assemblée Ministre du logement c/ T... (27 octobre 1995, n^o 150703, Rec. p. 359 avec les concl.), qui a précisé la notion de décision de justice passée en force de chose jugée, et de celles de J. Lessi⁹ sur la décision de Section F... , n^o 391925, précitée relative au non-lieu.

⁶ Et, précédemment, utilisant improprement le terme « définitif », 6 juillet 1988, Commune de Saumos, n^{os} 67156, 71576, T. p. 962.

⁷ V. aussi 2 juin 1950, Sieur Bemoras, Rec. p. 334.

⁸ Qui réservent le recours en révision dans la définition des décisions irrévocables comme étant celles qui ne sont plus susceptibles d'aucun recours, exposent que les arrêts de la Cour de cassation, comme ceux des cours d'appel après expiration du délai de pourvoi en cassation, sont irrévocables, et affirment que vos décisions présentent un tel caractère.

⁹ Qui définissent la décision irrévocable comme la décision de justice insusceptible d'être remise en cause par l'exercice de voies de recours autres que la révision, la tierce opposition ou la rectification d'erreur matérielle. Cette définition semble laisser de côté la voie de l'opposition, peut-être en raison de son caractère de voie ordinaire de recours en procédure civile, et sous-entend ainsi qu'une décision de justice ne devient irrévocable qu'à l'expiration du délai d'opposition. Cela est sans incidence pour les décisions des cours administratives d'appel, car le délai

Cette définition de la décision de justice irrévocable nous paraît également cohérente avec le fait que certaines voies de rétractation sont susceptibles d'être exercées très longtemps après la décision, si bien qu'il est parfois impossible d'avoir la certitude qu'elles ne peuvent plus être exercées. Si l'opposition et la rectification d'erreur matérielle ne sont ouvertes que dans un délai de deux mois¹⁰, le recours en révision doit être formé dans un délai qui court à compter de la date de la décision ou à compter de la date où la partie a eu connaissance de la cause de révision¹¹ et la tierce opposition est quant à elle ouverte sans condition de délai aux personnes à qui la décision n'a pas été notifiée ou signifiée – personnes qui sont parfois susceptibles d'être très nombreuses (v., s'agissant d'actes réglementaires, 29 novembre 1912, Boussuge, Rec. p. 1128 et aux *Grands arrêts* ; ou, récemment, 15 février 2016, SCA des producteurs de reblochon de la vallée de Thônes et autres, n° 391159, T. p. 915).

Dans ces conditions, exiger, pour qu'une décision de justice devienne irrévocable, que les voies de rétractation ne puissent plus être exercées, reviendrait, en fait, à ce qu'un très grand nombre de décisions de justice ne deviennent jamais irrévocables. C'est pourquoi nous sommes convaincu que le caractère irrévocable dépend uniquement de l'impossibilité d'exercer une voie de réformation – ce qui impose d'accepter qu'une décision irrévocable soit malgré tout susceptible, par le jeu des voies de rétractation, d'être annulée¹².

Il vous est cependant arrivé de vous écarter de cette conception simple. S'agissant de la très particulière action en désaveu d'avocat de l'article R. 635-1 du code de justice administrative, vous avez jugé qu'une partie est recevable à l'engager tant que la décision juridictionnelle sur laquelle ont pu avoir une influence les actes ou procédures qu'elle entend désavouer n'est pas devenue irrévocable. Et vous avez admis qu'une de vos propres décisions, ayant fait l'objet d'un recours en rectification d'erreur matérielle, n'était pas irrévocable (v. 17 novembre 2010, Mme L..., n° 312594, Rec. p. 441). De ce constat, il nous semble que vous ne pouvez tirer que deux conclusions¹³ : soit c'est à mauvais escient que la décision L... emploie le terme d'irrévocable, et il convient alors de cantonner la définition dérogatoire qu'elle donne à ce terme aux seules règles procédurales qui encadrent l'action en désaveu d'avocat ; soit, plus généralement, le terme irrévocable ne peut recevoir de définition unique, et il faut alors, à chaque fois, préciser au sens de quelle règle de droit il est employé.

Parce que nous sommes d'un naturel optimiste et que nous ne perdons pas toute ambition de systématiser, nous penchons clairement en faveur de la première solution, ce qui nous conduit à regarder le jugement contesté par le ministre comme ayant bien un caractère irrévocable. Mais quoi qu'il en soit, il nous paraît peu douteux qu'à tout le moins en ce qui concerne le recours dans l'intérêt de la loi, la circonstance qu'une décision soit encore susceptible de faire l'objet d'une tierce opposition ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit regardée comme irrévocable, c'est-à-dire à ce qu'elle soit susceptible de faire l'objet d'un tel recours. Juger le contraire conduirait *de facto* à

d'opposition est identique à celui du pourvoi en cassation. Mais cela nous paraît incompatible avec l'idée que les décisions du Conseil d'Etat sont irrévocables dès leur lecture.

¹⁰ V., respectivement, les art. R. 831-2 et 833-1 du CJA.

¹¹ V. art. R. 834-2 du CJA.

¹² A cet égard, il nous semble que, lorsque vous jugez que la mention, dans une décision du Conseil constitutionnel déclarant une disposition contraire à la Constitution, selon laquelle la déclaration peut être invoquée dans toutes les instances non jugées définitivement vise les instances n'ayant pas donné lieu à une décision irrévocable (28 novembre 2016, Min. c/ SAS Autoguadeloupe Développement, n° 390638, T. p. 920), cela ne fait pas nécessairement obstacle à ce que, dans l'hypothèse où une telle décision se trouve déclarée nulle par le jeu d'une voie de rétractation, la déclaration d'inconstitutionnalité (re)devienne alors invocable dans le litige qui doit nouvellement être tranché.

¹³ Nous écartons l'idée selon laquelle une décision irrévocable cesserait de l'être en cas d'introduction d'un recours en rectification d'erreur matérielle, et serait susceptible de le redevenir ensuite.

ce que l'action du ministre soit susceptible d'être indéfiniment paralysée par la possibilité perpétuelle¹⁴ d'exercer une tierce opposition.

2.2. Cette question de recevabilité étant résolue, nous en venons aux moyens du ministre. Reprenant votre jurisprudence Commune de Levallois-Perret, celui-ci soutient, d'une part, que le tribunal a commis une erreur de droit et une contradiction de motifs en estimant que l'opération emportait une atteinte excessive à la propriété privée alors qu'il entendait se placer sur le terrain de la nécessité de l'expropriation. Il soutient, d'autre part, que le tribunal a commis une erreur de droit en annulant partiellement la DUP sans avoir préalablement constaté que celle-ci était divisible et que l'exclusion de la parcelle centrale ne privait pas l'opération de son caractère d'utilité publique.

Là encore, vous pourriez répondre au pied de la lettre à ces moyens, en constatant, d'une part, que le ministre interprète de façon erronée le jugement du tribunal, lequel a bien entendu se placer sur le terrain du bilan de l'utilité publique et, d'autre part, que ce jugement a nécessairement regardé l'opération comme divisible, ce qui le conduisait logiquement à examiner séparément les bilans de l'utilité publique (v. 20 octobre 1972, Société civile Sainte Marie de l'Assomption, n° 78829, Rec. p. 657 avec les concl. du pt. Morisot).

Toutefois, nous pensons que, là encore, le recours du ministre tend en réalité, par des moyens que l'on qualifierait ailleurs de mêlés de droit et de fait, à remettre en cause l'appréciation portée par le tribunal sur la divisibilité de l'opération et l'utilité publique de la partie de cette opération concernée par l'annulation qu'il a prononcée : la contestation ne s'abstrait jamais de l'interprétation et de la contestation des motifs de fait, qu'elle argue pour l'essentiel de contradiction et d'insuffisance, et entend, en réalité, obtenir l'infirmité de la solution adoptée par le tribunal bien davantage que l'énonciation ou le rappel d'une règle de droit. Dans ces conditions, nous croyons qu'il vous revient, ici aussi, de regarder ces moyens pour ce qu'ils sont réellement, et de juger qu'ils ne peuvent utilement être présentés à l'appui d'un recours dans l'intérêt de la loi.

Vous pourrez faire de même du nouveau moyen que le ministre soulève dans le dernier état de ses écritures, qui est tiré de ce que le tribunal a méconnu l'article R. 611-1 du CJA en ne communiquant pas la requête à la commune expropriante, et qui est donc doublement inopérant, parce que le ministre ne peut utilement se prévaloir d'une méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure à l'égard d'une autre partie (v. 15 mars 2000, N..., n° 185837, T. pp. 1047-1061-1184 ; 30 septembre 2011, Département de la Haute-Savoie et société GTS, n°s 350153, 350992, T. pp. 813-1020-1084-1097), et parce qu'il ne peut utilement soulever un moyen tiré d'une irrégularité de procédure à l'appui d'un recours dans l'intérêt de la loi.

Par ces motifs nous concluons au rejet des recours.

¹⁴ Qu'un avatar de votre jurisprudence Czabaj serait toutefois susceptible de ramener à un bref délai raisonnable à compter de la connaissance de la décision.