

Numéro du document : GAJA/15/2005/0064

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 15e édition 2005, p. 406

Type de document : 64

Décision commentée : Conseil d'Etat, 17-02-1950 n° 86949

Indexation

PROCEDURE CONTENTIEUSE

1. Recours pour excès de pouvoir
2. Décision susceptible
3. Exclusion légale
4. Concession de terres inexploitées

ACTE ADMINISTRATIF

1. Contrôle juridictionnel
2. Exclusion légale
3. Inconstitutionnalité

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR - ETENDUE

CE Ass. 17 févr. 1950, MINISTRE DE L'AGRICULTURE c/ Dame LAMOTTE, Rec. 110 ; (RDP 1951.478, concl. J. Delvolvé, note M. Waline)

*Marceau Long, Vice-président honoraire du Conseil d'Etat
Prosper Weil, Membre de l'Institut ; Professeur émérite à
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

*Guy Braibant, Président de section honoraire au Conseil
d'Etat*

*Pierre Delvolvé, Professeur à l'Université Panthéon-Assas
(Paris II)*

*Bruno Genevois, Président de la section du contentieux du
Conseil d'Etat*

Cons. que, par un arrêté du 29 janv. 1941 pris en exécution de la loi du 27 août 1940, le préfet de l'Ain a concédé « pour une durée de neuf années entières et consécutives qui commenceront à courir le 1^{er} févr. 1941 » au sieur de Testa le domaine de Sauberthier (commune de Montluel), appartenant à la dame Lamotte, née Vial ; que, par une décision du 24 juill. 1942, le Conseil d'Etat a annulé cette concession par le motif que ce domaine « n'était pas abandonné et inculte depuis plus de deux ans » ; que, par une décision ultérieure du 9 avr. 1943, le Conseil d'Etat a annulé, par voie de conséquence, un second arrêté du préfet de l'Ain, du 20 août 1941, concédant au sieur de Testa trois nouvelles parcelles de terre, attenantes au domaine ;

Cons. enfin que, par une décision du 29 déc. 1944, le Conseil d'Etat a annulé comme entaché de détournement de pouvoir un troisième arrêté, en date du 2 nov. 1943, par lequel le préfet de l'Ain, « en vue de retarder l'exécution des deux décisions précitées du 24 juill. 1942 et 9 avr. 1943 », avait réquisitionné au profit du même sieur de Testa le domaine de Sauberthier ;

Cons. que le ministre de l'agriculture défère au Conseil d'Etat l'arrêté en date du 4 oct. 1946, par lequel le conseil de préfecture interdépartemental de Lyon, saisi d'une réclamation formée par la dame Lamotte contre un quatrième arrêté du préfet de l'Ain, du 10 août 1944, concédant une fois de plus au sieur de Testa le domaine de Sauberthier, a prononcé l'annulation de ladite concession : que le ministre soutient que le conseil de préfecture aurait dû rejeter cette réclamation comme non recevable en vertu de l'art. 4 de la loi du 23 mai 1943 ;

Cons. que l'art. 4, alin. 2 de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose : « L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire » ; que, si cette disposition, tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'art. 29 de la loi du 19 févr. 1942 devant le conseil de préfecture pour lui

permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu *le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité* ; qu'il suit de là, d'une part, que le ministre de l'agriculture est fondé à demander l'annulation de l'arrêté susvisé du conseil de préfecture de Lyon du 4 oct. 1946, mais qu'il y a lieu, d'autre part, pour le Conseil d'Etat, de statuer comme juge de l'excès de pouvoir sur la demande en annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 formée par la dame Lamotte ;

Cons. qu'il est établi par les pièces du dossier que ledit arrêté, maintenant purement et simplement la concession antérieure, faite au profit du sieur de Testa, pour une durée de neuf ans, « à compter du 1^{er} févr. 1941 » ainsi qu'il a été dit ci-dessus, n'a eu d'autre but que de faire délibérément échec aux décisions susmentionnées du Conseil d'Etat statuant au contentieux, et qu'ainsi, il est entaché de détournement de pouvoir ;... (Annulation).

Observations

1. I. - La loi du 27 août 1940 prescrivait aux maires de dresser la liste des exploitations abandonnées ou incultes depuis plus de deux années, et permettait au préfet de concéder, sans même attendre les résultats de cet inventaire, pour mise en culture immédiate, toute parcelle abandonnée ou inculte depuis plus de deux ans. C'est l'application de cette loi qui a donné lieu au litige *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte*. Le Conseil d'Etat avait dû annuler le 24 juill. 1942 et le 9 avr. 1943 deux concessions de terres appartenant à la dame Lamotte, faites par le préfet de l'Ain au sieur de Testa. Le préfet réquisitionna alors le domaine et le Conseil d'Etat annula la réquisition. Nullement découragé, le préfet prit le 10 août 1944 un nouvel arrêté de concession, mais entre-temps la loi du 23 mai 1943, pour briser la résistance des juges, avait supprimé toute possibilité de recours contre les actes de concession.

Le rappel de la législation et de ces faits était nécessaire, car le caractère exorbitant du droit commun de la législation sur les concessions, le conflit auquel elle a donné lieu entre l'administration et les juges, la violation par l'administration de la chose jugée par le Conseil d'Etat, la suppression par voie législative de tout recours juridictionnel créent le climat de l'affaire et expliquent la solution, à première vue surprenante, donnée par le Conseil d'Etat dans cet arrêt.

En l'espèce, la volonté du législateur ne pouvait faire aucun doute, puisque l'art. 4 de la loi du 23 mai 1943 disposait : « l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire ». La Haute juridiction n'en a pas moins considéré que ce texte ne pouvait avoir pour effet d'exclure le recours pour excès de pouvoir, destiné à « assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ». Cette jurisprudence hardie, qui fait de ce recours un instrument général du contrôle de la légalité, a été confirmée plusieurs fois depuis lors (CE Ass. 17 avr. 1953, *Falco et Vidailac*, Rec. 175, D. 1953.683, note Eisenmann ; RDP 1953.448, concl. Donnedieu de Vabres, note M. Waline ; JCP 1953.II.7598, note Vedel ; à propos des décisions du bureau de vote du Conseil supérieur de la magistrature ; - Sect. 16 déc. 1955, *Epoux Deltel*, Rec. 592 ; D. 1956.44, concl. Laurent ; RDP 1956.150, note M. Waline, à propos des décisions de la commission de répartition de l'indemnité des nationalisations yougoslaves ; - Sect. 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. 314, concl. Heumann ; S. 1957.351, concl. Heumann ; D. 1957.580, note Jeanneau ; AJ 1957.II.270, chr. Fournier et Braibant, à propos des décisions de la commission chargée de statuer sur l'éligibilité des membres du Conseil économique et sur la régularité de leur désignation). Il en résulte, notamment, que le gouvernement ne peut, ni dans l'exercice du pouvoir réglementaire autonome qu'il tient de l'art. 37 de la Constitution, ni dans celui du pouvoir de prendre des ordonnances qu'il tient de l'art. 38, soustraire certains de ces actes à tout contrôle juridictionnel, soit en écartant le recours pour excès de pouvoir, soit en prononçant la validation de certaines décisions administratives (CE Ass. 24 nov. 1961, *Fédération nationale des syndicats de*

police, Rec. 658 ; S. 1963.59, note L. Hamon ; D. 1962.424, note Fromont ; AJ 1962.114, note J.T.). La jurisprudence *Dame Lamotte* se révèle ainsi être une sauvegarde du contrôle de la légalité contre la tentation que pourrait avoir le gouvernement de limiter ce contrôle grâce à son pouvoir réglementaire élargi.

II. - Sous la double influence de la place grandissante des conventions internationales dans l'ordre interne et de l'extension du contrôle de constitutionnalité des lois exercé par le Conseil constitutionnel, il semble possible d'affirmer qu'une disposition législative qui viendrait à soustraire un acte administratif à tout contrôle juridictionnel heurterait aussi bien la norme internationale que la norme constitutionnelle.

2. 1°) S'agissant d'une contradiction avec les traités, on se référera à l'art. 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux termes duquel « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Doit être mentionnée dans le même sens la reconnaissance par la Cour de justice des Communautés européennes du contrôle juridictionnel en tant qu'expression « d'un principe général du droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres » (CJCE 15 mai 1986, *Marguerite Johnston*, aff. 222/84, Rec. 1651 ; RFDA 1988.691, note Dubouis).

3. 2°) Mais surtout, il est revenu au juge constitutionnel, comme l'y invitait une partie de la doctrine, de rattacher l'exercice du droit de recours aux dispositions de l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatives à la « garantie des droits ». Annoncée par la décision n° 93 335 DC du 21 janv. 1994 (Rec. 40 ; Rev. Ad. 1994.75, note Morand-Deville ; RFDC 1994.364, note Melin-Soucramanien ; RFDA 1995.7, note Hocréteire) cette solution a été explicitée par la décision n° 96 373 DC du 9 avril 1996 (Rec. 43 ; AJ 1996.371, note Schrameck) qui déduit de l'art. 16 de la Déclaration, « qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ». Une semblable approche a trouvé un écho dans la jurisprudence administrative (CE 21 déc. 2001, *M. et Mme Hofmann*, Rec. 653).

Le droit au recours déborde ainsi le cas de la juridiction administrative. Pour celle-ci, il englobe non seulement l'exigence du recours pour excès de pouvoir mais aussi la possibilité de former un recours en cassation devant le Conseil d'Etat contre les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort.

4. III. - Il existe en effet une analogie entre l'arrêt *Dame Lamotte* et la solution adoptée par le Conseil d'Etat pour le recours en cassation. On a vu qu'à propos d'une loi qui disposait que la décision de la juridiction administrative en cause (jury d'honneur) n'était « susceptible d'aucun recours », le juge administratif a estimé que « l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire clairement manifestée par les auteurs de cette disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat » (Ass. 7 févr. 1947, *d'Aillières**). Le même raisonnement a été fait à propos des décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant en tant que conseil de discipline des magistrats du siège (CE Ass. 12 juill. 1969, *L'Etang*, Rec. 388 ; V. n° 60.4). En matière pénale, le Conseil d'Etat a annulé une ordonnance prise en vertu d'une loi d'habilitation et instituant une cour militaire de justice, pour le motif notamment qu'elle excluait toute possibilité de recours en cassation (Ass. 19 oct. 1962, *Canal**).

Le Conseil d'Etat statue en ces matières, sinon *contra legem*, du moins *praeter legem*. Sauf dans le cas où l'auteur du texte a exprimé formellement, en termes

exprès sa volonté d'exclure tout recours, le juge administratif tient peu compte de l'« intention » - au sens psychologique du terme - du législateur : lorsqu'un texte est clair par lui-même, le Conseil d'Etat se borne à l'appliquer ; s'il laisse place à un doute, il recherchera l'intention du législateur telle qu'elle se déduit des travaux préparatoires. Mais dans cette recherche il présuppose que le législateur n'a pas entendu se soustraire au respect des principes généraux du droit. En fonction de ces prémisses, il peut arriver que le Conseil d'Etat détermine lui-même « l'intention du législateur ».

- Fin du document -