



La référence du droit en ligne



Les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel sont dotées de l'autorité absolue de la chose jugée (CE, 15/05/2013, Commune de Gurmençon)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel sont revêtues de l’autorité absolue de la chose jugée	4
A – L’article L 121-1 du Code de l’urbanisme et sa réserve d’interprétation	4
1 – L’article L 121-1 : un article d’équilibre	4
2 – La réserve d’interprétation du Conseil constitutionnel.....	4
B – Une réserve d’interprétation qui s’impose au juge administratif.....	6
1 – Ce que disent les textes et le Conseil constitutionnel.....	6
2 – Ce qu’en conclue le Conseil d’Etat	6
II – ... et leur violation constitue un moyen que le juge doit soulever d’office.....	7
A – Que faut-il entendre par moyens d’ordre public ?	7
1 – Le régime des moyens d’ordre public	7
2 – Quelques moyens d’ordre public	7
B – Un nouveau moyen d’ordre public : la violation des réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel	8
1 – La violation de l’autorité absolue de la chose jugée : un moyen d’ordre public.....	8
2 – Un principe applicable aux réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel.....	8
CE, 15/05/2013, Commune de Gurmençon	9

Introduction

Depuis la création du Conseil constitutionnel en 1958, de multiples questions se sont posées sur les relations entre cette nouvelle juridiction et le Conseil d'Etat. Celles-ci portaient, notamment, sur la portée des décisions du juge constitutionnel à l'égard du juge administratif. L'article 62 al. 2 de la Constitution prévoit, ainsi, que ces décisions sont dotées de l'autorité absolue de la chose jugée. La question pouvait se poser de savoir si cette qualité devait aussi être reconnue aux réserves d'interprétation émises par le juge constitutionnel. L'arrêt du 15 Mai 2013 est, alors, l'occasion pour le Conseil d'Etat de prendre, pour la première fois, explicitement position sur ce point.

Dans cette affaire, était en cause la délibération du 27 Décembre 2007 du conseil municipal de la commune de Gurmençon approuvant le plan local d'urbanisme qui procédait au classement en zone d'urbanisme de plusieurs parcelles qui étaient précédemment classées en zone agricole. Estimant cette décision illégale, le préfet des Pyrénées-Atlantiques et plusieurs administrés ont saisi le Tribunal administratif de Pau pour la faire annuler. Celui-ci, le 17 Février 2009, rejeta, cependant, tant le déféré du préfet que les demandes des administrés. Les intéressés ont donc saisi la Cour administrative d'appel de Bordeaux qui a annulé le jugement du tribunal. La commune de Gurmençon se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 15 Mai 2013, confirme la décision des juges d'appel au motif que deux des trois motifs retenus par ces derniers justifient l'annulation de la délibération de la commune.

Il y a donc un argument sur lequel la position du Conseil d'Etat diffère de celle de la cour de Bordeaux. Celui-ci concerne l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme qui prévoit la nécessité d'assurer un équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles et naturels, dans le respect des objectifs du développement durable. Les juges de Bordeaux estimaient que cet article met à la charge des communes une obligation de résultat et en déduisaient que le contrôle du juge devait être un contrôle de conformité. Cette position entraine, cependant, en contradiction avec une réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel aux termes de laquelle ladite disposition n'imposait qu'une obligation de moyens et n'impliquait, de la part du juge, qu'un simple contrôle de compatibilité. La question qui se posait, alors, était de déterminer l'autorité de cette réserve d'interprétation à l'égard du juge administratif. Or, en la matière, ce dernier, s'il appliquait de telles réserves, n'avait jamais, jusqu'à présent, précisé leur portée. Par la décision du 15 Mai 2013, la Haute juridiction saisit, alors, l'occasion qui s'offrait à elle en affirmant, pour la première fois, explicitement, que les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée, ce qui signifie qu'elles s'imposent à l'égard de tous et sont opposables à tous, justiciables comme juge. A partir de là, le Conseil d'Etat tire la conséquence procédurale logique de cette qualification. Ainsi, la méconnaissance de l'autorité absolue de la chose jugée constitue un moyen d'ordre public, c'est-à-dire un moyen qui peut être invoqué à tout moment de la procédure par les justiciables et qui doit être soulevé d'office par le juge. Les réserves d'interprétation étant revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée, leur méconnaissance constitue donc un moyen d'ordre public que le juge doit soulever d'office.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'autorité absolue de la chose jugée conférée aux réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, le caractère d'ordre public du moyen tiré de la méconnaissance de telles réserves (II).

I – Les réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel sont revêtues de l’autorité absolue de la chose jugée ...

Dans cette affaire, Le cœur du litige portait sur une disposition, l’article L 121-1 du Code de l’urbanisme, qui avait fait l’objet d’une réserve d’interprétation par le Conseil constitutionnel en 2000 (A). Saisissant l’occasion qui s’offrait à lui, le Conseil d’Etat décida, alors, d’affirmer explicitement, pour la première fois, que les réserves d’interprétation émises par le juge constitutionnel sont revêtues de l’autorité absolue de la chose jugée, ce qui signifie, dès lors, qu’elles s’imposent à lui (B).

A – L’article L 121-1 du Code de l’urbanisme et sa réserve d’interprétation

La réserve d’interprétation qui était en cause en l’espèce (2) concernait ce que l’on a appelé, dans le droit de l’urbanisme, l’article d’équilibre (1).

1 – L’article L 121-1 : un article d’équilibre

Comme le relève le rapporteur public sous l’affaire commentée, l’article L 121-1 du Code de l’urbanisme prévoit que « les plans locaux d’urbanisme déterminent les conditions permettant d’assurer notamment l’équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles et naturels, dans le respect des objectifs du développement durable ». Ainsi, s’explique que celui-ci soit nommé « l’article d’équilibre ». Surtout, un tel mécanisme confère au juge administratif un rôle important en ce qu’il devra déterminer si l’équilibre voulu par le législateur a bien été respecté. Se pose, alors, deux questions. D’une part, les auteurs des documents d’urbanisme sont-ils soumis à une obligation de résultat ou de moyens ? D’autre part, quelle est la nature du contrôle que le juge doit opérer ? Doit-il s’agir d’un simple contrôle de compatibilité, comme le pensait le Conseil d’Etat à propos de l’ancien article d’équilibre, ou doit-il s’agir d’un contrôle plus poussé, dit de conformité, ainsi que l’estime la Cour administrative d’appel de Bordeaux ? Pour répondre à cette question, il faut se tourner vers la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

2 – La réserve d’interprétation du Conseil constitutionnel

C’est à l’occasion de l’examen de la loi SRU, que le juge constitutionnel a, par sa décision du 7 Décembre 2000, émis une réserve d’interprétation concernant l’article L 121-1 du Code de l’urbanisme. Celui-ci a, ainsi, décidé que cet article devait être interprété comme imposant seulement aux auteurs des documents d’urbanisme d’y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs posés par ledit article. Il s’ensuit que ce n’est pas une obligation de résultat qui pèse sur les autorités administratives, mais une simple obligation de moyens. Dès lors, le contrôle que le juge administratif doit opérer sur les documents d’urbanisme au regard de l’article L 121-1 est un simple contrôle de compatibilité. Ce n’est que s’il est interprété de la sorte que l’article litigieux est conforme à la Constitution. La technique des réserves d’interprétation permet, alors, au Conseil constitutionnel d’échapper au caractère brutal de l’alternative – censure ou déclaration de

conformité – en déclarant une disposition conforme à la Constitution à condition qu'elle soit interprétée ou appliquée de la façon que le Conseil indique. L'efficacité d'un tel dispositif suppose, donc, que ces réserves s'imposent tant aux autorités administratives qu'au juge. Longtemps sous-jacente à sa jurisprudence, cette position est exprimée explicitement, pour la première fois, par le Conseil d'Etat en l'espèce.

B – Une réserve d’interprétation qui s’impose au juge administratif

Avec cette décision, le Conseil d’Etat affirme, pour la première fois, explicitement que les réserves d’interprétation énoncées par le Conseil constitutionnel sont revêtues l’autorité absolue de la chose jugée et s’imposent, dès lors, à lui (2). Ce faisant, il s’inscrit dans la droite ligne de ce que prévoit la Constitution et de ce qu’a pu juger le conseil constitutionnel (1).

1 – Ce que disent les textes et le Conseil constitutionnel

La problématique de l’autorité des réserves d’interprétation émises par le Conseil constitutionnel doit être replacée dans celle, plus large, de l’autorité qui s’attache aux décisions de la Haute juridiction. Ainsi, l’article 62 al. 2 de la Constitution prévoit que « les décisions du Conseil constitutionnel ... s’imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ». Le juge constitutionnel a précisé la portée de cette disposition en décidant que l’autorité de ses décisions s’attachait non seulement à leur dispositif, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même. Or, les réserves d’interprétation constituent le soutien nécessaire d’une décision rendue dans le cadre d’un contrôle de constitutionnalité abstrait. Ces réserves sont, en conséquence, revêtues de l’autorité absolue de la chose jugée par le Conseil constitutionnel. C’est ce que ce dernier a exprimé à plusieurs reprises, et c’est la position prise explicitement par le Conseil d’Etat en l’espèce.

2 – Ce qu’en conclue le Conseil d’Etat

Le juge administratif fait, depuis longtemps, application des réserves d’interprétation émises par le Conseil constitutionnel, tant dans ses formations contentieuses que dans ses formations administratives. Il a même, à plusieurs reprises, jugé que les autorités administratives et le juge étaient liés par ces réserves. Mais, de telles positions n’étaient exprimées qu’en termes généraux. L’arrêt commenté est, alors, le premier par lequel la Haute juridiction affirme explicitement que les réserves d’interprétation sont revêtues de l’autorité absolue de la chose jugée et lient le juge administratif pour l’application et l’interprétation de la loi. On ne peut faire plus clair. Ce faisant, le Conseil d’Etat met des mots sur un état du droit dont peu de juristes doutaient et confirme ce qui semblait se dégager de sa récente décision Mme. Dana (CE, 26/03/2012). La Haute juridiction en tire, alors, la conséquence procédurale logique en vertu de laquelle la méconnaissance de ces réserves constitue un moyen d’ordre public que le juge doit relever d’office.

II – ... et leur violation constitue un moyen que le juge doit soulever d'office

Les moyens d'ordre public constituent des moyens qui peuvent être invoqués à tout moment de la procédure par les justiciables et qui doivent être soulevés d'office par le juge (A). L'un de ces moyens concerne la violation de l'autorité absolue de la chose jugée : les réserves d'interprétation étant dotées de cette qualité, leur méconnaissance constitue donc un moyen d'ordre public (B).

A – Que faut-il entendre par moyens d'ordre public ?

Il est possible de commencer par tenter de définir le régime des moyens d'ordre public (1), puis d'en donner quelques illustrations (2).

1 – Le régime des moyens d'ordre public

Les moyens d'ordre public obéissent à un régime exorbitant. En effet, ils peuvent être invoqués de manière plus large que les autres moyens. Concrètement, les justiciables peuvent les invoquer à tous moments de la procédure : ainsi, par exemple, un requérant qui n'aurait pas invoqué un tel moyen en première instance pourra le faire en appel. Pour ce qui concerne notre affaire, les moyens d'ordre public doivent être relevés d'office par le juge dans l'hypothèse où les requérants ne les soulèveraient pas, et, là encore, à n'importe quelle étape de la procédure. Au plan du régime, le principe du contradictoire impose que, lorsqu'un tel moyen est soulevé en cours de procédure, un courrier soit adressé aux justiciables afin de les informer de la teneur de celui-ci. Plusieurs exemples permettront de mieux cerner cette notion.

2 – Quelques moyens d'ordre public

Si l'on excepte des moyens d'ordre public spécifiques à certains types de contentieux, les cas les plus fréquents peuvent se classer en deux grandes catégories. La première concerne la capacité du juge pour statuer : ainsi, l'incompétence, sous toutes ses formes, de la juridiction saisie, de même que les problèmes pouvant affecter la recevabilité de la requête constituent des moyens que le juge doit soulever d'office. Si l'on se place maintenant au niveau de l'autorité administrative, l'incompétence de l'auteur de la décision est un moyen d'ordre public ; c'est aussi le cas de la méconnaissance du champ d'application de la loi c'est-à-dire de l'hypothèse où une décision administrative a été prise sur le fondement de dispositions qui ne sont pas applicables à l'affaire. Toujours à ce niveau, le juge administratif doit soulever d'office le moyen lié à la possibilité d'engager la responsabilité sans faute de l'Administration, même si le fondement de la requête était tout autre. Un autre moyen d'ordre public réside dans la violation de l'autorité absolue de la chose jugée : c'est cette règle que le Conseil d'Etat applique en l'espèce.

B – Un nouveau moyen d’ordre public : la violation des réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel

Il est un principe acquis en vertu duquel la violation de l’autorité absolue de la chose jugée constitue un moyen d’ordre public (1). Les réserves d’interprétation ayant été dotées de cette autorité, leur méconnaissance doit donc être relevée d’office par le juge administratif (2).

1 – La violation de l’autorité absolue de la chose jugée : un moyen d’ordre public

Lorsqu’un jugement est prononcé, on dit qu’il est doté de l’autorité de la chose jugée. Cette dernière peut, cependant, être relative ou absolue. Dans la première hypothèse, l’autorité de la chose jugée n’est opposable que lorsque la même question litigieuse oppose les mêmes parties en la même qualité et procède de la même cause que la précédente. Il doit donc y avoir une triple identité de parties, d’objet, et de cause. A l’inverse, lorsqu’une décision est dotée de l’autorité absolue de la chose jugée, elle s’impose à l’égard de tous, ce qui signifie que toute personne peut s’en prévaloir et qu’elle est opposable à tous. Tel est le cas des jugements du juge pénal ou des annulations prononcées par le juge administratif dans la cadre du recours excès de pouvoir. Pour en revenir à notre affaire, la méconnaissance de l’autorité absolue de la chose jugée constitue un moyen d’ordre public : dès lors, les requérants peuvent l’invoquer à tous moments de la procédure et le juge doit le soulever d’office. C’est ce principe que le Conseil d’Etat applique en l’espèce.

2 – Un principe applicable aux réserves d’interprétation du Conseil constitutionnel

Avec cette décision, le Conseil d’Etat a affirmé explicitement, pour la première fois, que les réserves d’interprétation émises par le Conseil constitutionnel étaient dotées de l’autorité absolue de la chose jugée. La Haute juridiction applique, alors, à cette hypothèse la règle procédurale vue il y a quelques lignes : ainsi, la violation de telles réserves constitue un moyen d’ordre public que le juge doit relever d’office. C’est ce qu’il fait en l’espèce. En effet, la Cour administrative d’appel de Bordeaux a méconnu la réserve d’interprétation émise par le Conseil constitutionnel le 7 Décembre 2000. Cependant, cet argument n’était pas soulevé par la commune de Gurmençon. La Haute juridiction ayant reconnu le caractère d’ordre public du moyen tiré de la violation des réserves d’interprétation du juge constitutionnel, elle fait donc application d’office de cette réserve en l’espèce et censure, sur ce point, l’arrêt des juges d’appel.

CE, 15/05/2013, Commune de Gurmençon

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 14 juin et 14 septembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Gurmençon, représentée par son maire ; la commune de Gurmençon demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'arrêt n° 09BX00918, 09BX00919, 09BX00920 du 1er avril 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur les requêtes du préfet des Pyrénées-Atlantiques, de l'EARL du Pas d'Aspe, des consortsD..., de l'EARL B...et des consortsB..., annulé le jugement du tribunal administratif de Pau n° 0800419-0800530-0800531 du 17 février 2009 qui avait rejeté leur déféré et leurs demandes tendant à l'annulation de la délibération du 27 décembre 2007 du conseil municipal de la commune requérante approuvant le plan local d'urbanisme ; 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les appels du préfet des Pyrénées-Atlantiques, de l'EARL du Pas d'Aspe, des consortsD..., de l'EARL B...et des consortsB... ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat, de l'EARL du Pas d'Aspe, des consortsD..., de l'EARL B...et des consorts B...le versement de la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

1. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : " Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 123-2 du même code : " Le rapport de présentation : / 1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 (...) " ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le nouveau plan local d'urbanisme de la commune de Gurmençon procède au classement en zones 1 AU (zones équipées affectées à l'urbanisation future organisée) ou 2 AU (zones non équipées affectées à l'urbanisation future à plus long terme) de plusieurs parcelles qui étaient précédemment classées en zone agricole ; que c'est par une appréciation souveraine, dont la commune de Gurmençon n'est pas fondée à soutenir qu'elle serait entachée de dénaturation, que la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que, faute d'analyser les effets sur l'activité agricole de cette ouverture à l'urbanisation de plusieurs hectares de terrains, le rapport de présentation du nouveau plan local d'urbanisme méconnaissait les dispositions citées ci-dessus des articles L. 123-1 et R. 123-2 du code de l'urbanisme ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'en estimant que le classement, par le nouveau plan local d'urbanisme de la commune de Gurmençon, de parcelles du quartier Caillabets et des quartiers Lattets et Lazère en zone d'urbanisation future était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, la cour a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine, exempte de dénaturation ;

4. Considérant, en troisième lieu, que les réserves d'interprétation dont une décision du Conseil constitutionnel assortit la déclaration de conformité à la Constitution d'une disposition législative sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée et lient le juge administratif pour l'application et l'interprétation de cette disposition ; qu'il appartient à celui-ci d'en faire application, le cas échéant,

d'office ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : " Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : / 1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable (...) " ; que, par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution sous réserve qu'elles soient interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent et que, en conséquence, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; qu'il suit de là que la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit en jugeant que l'équilibre devait être assuré entre le développement urbain et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et en contrôlant la conformité du plan local d'urbanisme aux dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que sur les trois motifs retenus par la cour administrative d'appel de Bordeaux, deux motifs justifient légalement l'annulation, par son arrêt du 1er avril 2010, de la délibération du 27 décembre 2007 par laquelle le conseil municipal de la commune de Gurmençon a approuvé le plan local d'urbanisme ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen du pourvoi dirigé contre le motif censuré par la présente décision, la commune de Gurmençon n'est pas fondée à demander l'annulation de cet arrêt ;

7. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge la commune de Gurmençon le versement de la somme globale de 3 000 euros à l'EARLB..., aux consortsB..., à l'EARL du Pas d'Aspe, à M. et Mme A...D...et à M. C... D...sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par la commune de Gurmençon ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Gurmençon est rejeté.

Article 2 : La commune de Gurmençon versera à l'EARLB..., aux consortsB..., à l'EARL du Pas d'Aspe, à M. et Mme A...D...et à M. C...D...la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Gurmençon, à l'EARLB..., aux consortsB..., à l'EARL du Pas d'Aspe, à M. et Mme A...D..., à M. C...D...et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.