

"L'extension de la jurisprudence Czabaj à certaines décisions d'espèce : d'une ambiguïté l'autre", note sous CE, 25 septembre 2020, n° 430945, SCI La Chaumière

Christophe Testard

▶ **To cite this version:**

Christophe Testard. "L'extension de la jurisprudence Czabaj à certaines décisions d'espèce : d'une ambiguïté l'autre", note sous CE, 25 septembre 2020, n° 430945, SCI La Chaumière. Droit de la Voirie, 2020, n° 217, p. 222. hal-03031242

HAL Id: hal-03031242
https://uca.hal.science/hal-03031242

Submitted on 1 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« L'extension de la jurisprudence *Czabaj* à certaines décisions d'espèce : d'une ambiguïté l'autre »,

Note sous CE, 25 septembre 2020, SCI La Chaumière, n° 430945

RÉSUMÉ : Par une décision du 25 septembre 2020, *SCI La Chaumière*, le Conseil d'État confirme la position des juges du fond tendant à faire application à certaines décisions d'espèce des principes dégagés dans sa jurisprudence *Czabaj*. Les décisions de transfert de voies privées ouvertes à la circulation du public sont désormais soumises, à défaut de mention des voies et délais de recours dans leur notification, à un délai contentieux raisonnable équivalent, en principe, à un an. Pour logique qu'elle soit, cette nouvelle extension de la jurisprudence *Czabaj* vient fortement interroger la classification et la qualification des actes administratifs unilatéraux.

******

La rencontre entre le champ d'application de la jurisprudence *Czabaj*[1] et la catégorie des décisions d'espèce n'est pas sans susciter quelques remous. Ceux-ci épargneront certainement les « *aficionados* » du contentieux administratif, désormais habitués, parfois malgré eux, à la volonté généralisée du Conseil d'État de faire prévaloir la sécurité juridique sur bien d'autres exigences[2]. Le courant risque en revanche d'être plus délicat à remonter pour les amateurs de la classification des actes administratifs unilatéraux, chez qui la catégorie des décisions d'espèce suscitait déjà des sueurs froides. Avec la décision commentée du 25 septembre 2020, *SCI La Chaumière*, le droit administratif des biens, grand pourvoyeur de cette catégorie, prend de nouveau sa part dans les débats, sans apporter néanmoins de réponse définitive.

Par un arrêté du 3 août 2006, le Préfet de la Haute-Savoie a prononcé le transfert d'office et sans indemnité dans le domaine public de la commune de Megève de parcelles appartenant à Mme A. et à la société dont elle assure la gérance, la SCI la Chaumière. Cette procédure de transfert est prévue à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, lequel la soumet à une obligation préalable d'enquête publique (désormais régie par le code des relations entre le public et l'administration). Si elle revient par principe au conseil municipal, une telle décision est prise par le préfet en cas d'opposition manifestée par un propriétaire concerné, ce qui était le cas en l'espèce. Cette dernière précision n'est pas anodine, car elle va très largement peser dans la solution retenue par la juridiction administrative.

L'unité prévaut ici car la solution apportée au litige en 1ère instance par le Tribunal administratif de Grenoble[3] sera confirmée en appel, par la Cour administrative d'appel de Lyon[4], puis en cassation, par le Conseil d'État. De concert, la juridiction administrative va en effet juger la requête de Mme A. et de la SCI La Chaumière comme étant irrecevable, à défaut d'avoir été présentée, en l'absence de circonstances particulières, dans le délai raisonnable

[1] CE Ass., 13 juil. 2016, n° 387763 ; *AJDA*, 2016, p. 1629, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *AJCT*, 2016 ; p. 572, obs. M.- C. Rouault ; *RDT*, 2016, p. 718, obs. L. Crusoé ; *RFDA*, 2016 ; p. 927, concl. O. Henrard ; *RTD com*., 2016, p. 715, obs. F. Lombard

[2] F. Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, p. 1088.

[3] 20 fév. 2018, n° 1607373.

[4] 21 mars 2019, n° 18LY01427.

d'un an à compter de la notification ou de la connaissance acquise de la décision contestée. On aura reconnu, en substance, le nouveau principe dégagé par l'assemblée du contentieux du Conseil d'État dans sa décision du 13 juillet 2016, *Czabaj*, dont le juge fait ici application au cas de ce qu'il convient de nommer les décisions d'espèce. Le Conseil d'État saisit par là même l'occasion de préciser le contrôle qu'il exerce, en tant que juge de cassation, sur la mise en œuvre de ce principe : l'appréciation des « *circonstances particulières* » permettant de déroger – dans un sens ou dans l'autre – au délai d'un an est laissée au juge du fond, sous réserve d'un contrôle de la dénaturation ou de l'inexactitude matérielle des faits. Sans amoindrir la portée d'une telle répartition des rôles, somme toute logique, le champ d'application du principe issu de la jurisprudence *Czabaj* constitue en réalité le principal intérêt de la décision commentée. Plus exactement, elle est l'occasion de s'interroger sur la rencontre pour le moins problématique entre ce champ d'application et l'effort de classification des actes qui anime la doctrine depuis fort longtemps. Car le Conseil d'État se fait ici entremetteur en tentant la liaison – dangereuse ? – entre *Czabaj* et cette cohorte d'actes particulièrement énigmatique que forment les décisions d'espèce.

Catégorie mal aimée car délicate à nommer[5] et rétive à l'obsession binaire des classificateurs, la décision d'espèce pâtit d'un entre-deux de son régime, empruntant à la fois aux décisions réglementaires et aux décisions individuelles, ce qui en rend l'identification pour le moins mal aisée. Alors qu'une partie de la doctrine[6] et le juge administratif semblent en dénier l'existence propre, la définissant principalement par opposition aux décisions réglementaires, le code des relations entre le public et l'administration a pris le parti de ne pas choisir : il évoque très maladroitement trois catégories d'actes décisoires, ceux qui sont réglementaires, ceux qui sont individuels et ceux qui ne sont pas réglementaires, ces derniers pouvant également être qualifiés de ni réglementaires, ni individuels[7]. Cette identification par la négative n'a pas empêché la doctrine d'en proposer de réels critères : la décision d'espèce n'est pas réglementaire car elle porte une norme qui est particulière, mais elle n'est pas non plus individuelle car ses effets ne sont pas personnels et s'appliquent à un cas particulier. Le recours à l'exemple est sans doute le plus parlant, la doctrine ayant identifié de nombreuses décisions en relevant. Beaucoup intéressent directement le droit administratif des biens[8] : ainsi de la création d'une commission de remembrement et la détermination de son périmètre d'opération[9] ; de la déclaration d'utilité publique d'une opération d'aménagement en vue d'autoriser des expropriations[10] ; du classement d'un site[11] ; de la décision qui assure la

---

[5] Les propositions n'ont pas manqué – actes non réglementaires (M.-Ch. Bergerès, « Les actes non réglementaires », *AJDA*, 1980, p. 3 ; B. Lévy, « Les actes non réglementaires et l'urbanisme », *Dr. et ville*, 1990, n° 29, p. 9) ; actes particuliers (P. Gonod, *Droit administratif* général, Dalloz, coll. « Mémentos », 2e éd., 2020, p. 125 ; G. Lebreton, *Droit administratif général*, Dalloz, coll. « Cours », 10e éd., 2019, § 239) ; actes intermédiaires (E. Royer, *AJDA*, 2009, p. 1746) – mais celle de « décisions d'espèce » s'impose majoritairement (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15e éd., 2001, n° 700 ; P Chrétien, N. Chifflot, M. Tourbe, *Droit* administratif, Sirey, 17e éd., 2020, § 232 ; I. Poirot-Mazères, « Les décisions d'espèce », *RDP*, 1992, p. 443 ; B. Seiller, « Acte administratif : identification » *Rép. Dalloz Contentieux adm*., juil. 2020, § 397).

[6] v. not. M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Hypercours », 13e éd., 2019, § 384 ; B. Seiller, « Acte administratif : identification », *préc.* ; J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 28e éd., 2020, § 432.

[7] Art. L. 200-1 CRPA.

[8] Pour des exemples plus larges, v. B. Seiller, *préc*., § 400.

[9] CE, sect., 19 nov. 1965, *Époux Delattre-Floury* ; *JCP*, 1966. II. 14697.

[10] CE, 10 mai 1968, *Cne de Brovès*, *Rec*. p. 297, concl. Dutheillet de Lamothe.

protection d'un site biologique[12] ; de celle qui décide la création d'une zone à urbaniser en priorité[13] ou d'une zone d'aménagement concerté[14] ; de la décision d'incorporation des lais et relais de la mer dans le domaine public maritime[15] ; ou encore de la décision portant reclassement d'une route[16]. Toutes subissent-elles pour autant la « czabajisation » à outrance du contentieux administratif ?

De ce point de vue, on ne peut, sans commettre un raccourci erroné, dire que la décision *SCI La Chaumière* étend aux décisions d'espèce le principe de la jurisprudence *Czabaj*. Car, si extension il y a, elle se fait par-delà – ou au détriment ? – des efforts de catégorisation des actes administratifs unilatéraux entrepris par la doctrine. Elle permet en cela de lever une ambiguïté originelle qui entachait le champ d'application de la jurisprudence *Czabaj*. En revanche, elle ne fait que conforter une seconde ambiguïté, pesant elle sur la catégorie même des décisions d'espèce.

I. – La clarification attendue du champ d'application de la jurisprudence Czabaj

Dès le départ, le champ d'application de la jurisprudence *Czabaj* était entaché d'un faux-semblant que vient, enfin, lever la décision commentée en le croisant avec celui des décisions dites d'espèce.

Un faux semblant initial. Le considérant de principe (n° 4) de la jurisprudence *Czabaj*, repris expressément dans la décision commentée, semble laisser peu de doute quant à son champ d'application : « *le principe de sécurité juridique (…) fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une* décision administrative individuelle *qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance* »[17]. Ce fondement a permis au juge d'étendre l'application de ce principe à de nombreuses décisions, dès lors qu'elles n'ont pas de caractère réglementaire[18]. Pour autant, ce supposé critère de la décision individuelle nous paraît être une malfaçon consubstantielle du système *Czabaj*. En effet, si l'on veut bien croire que cette jurisprudence vise à faire obstacle à l'application de la règle contenue à l'article R. 421-5 du Code de justice administrative, au nom du principe de sécurité juridique, c'est le champ de cet article qui doit prévaloir. Or, et c'est là que se trouve l'erreur – le péché ? – originelle, l'article R. 421-5, rappelé au considérant n° 1 de la décision *Czabaj*, n'est en rien limité aux décisions individuelles : il mentionne les « *recours contre une décision administrative* », dès lors que celle-ci a fait l'objet d'une notification. Il y a donc une contradiction entre les considérants 1 et 5 de la décision *Czabaj*, dans laquelle le juge administratif s'est, logiquement, engouffré, faisant prévaloir le plus large de ces champs, c'est-à-dire celui de l'article R. 421-5 du CJA.

---

[11] CE, 22 mars 1999, *SA Dramont Aménagement*, n° 197589, *Rec*. p. 76.
[12] CE, 21 janv. 1998, *Consorts de Sinety*, n° 114587 ; *JCP*, 1998. IV. 2180.
[13] CE, 21 juin 1967, *Dame Pinelli*, *Rec*. p. 671.
[14] CE, sect., 23 mars 1979, *Valentini*, *Rec*. p. 133.
[15] CE, 4 fév. 2008, *Pascal A.*, n° 292956 ; *RDI*, 2008, p. 342, note Févrot.
[16] CE, 25 sept. 2009, *Commune de Coulomby*, n° 310873 ; *Dr. adm.*, 2009, p. 11, note F. Melleray.
[17] Nous soulignons.
[18] Pour un aperçu, v. C. Barrois de Sarigny, « Les contours de la jurisprudence *Czabaj* après trois années d'application », *Dr. adm.*, 2020, p. 16 ; C. Lantero et Y. Livenais, « 2018 : l'année Czabaj », *RGD*, 2018, en ligne.

Reste que cette logique apparaît problématique lorsqu'elle rencontre la classification des actes administratifs unilatéraux. Car l'obligation de notification d'une décision administrative est un critère difficilement mobilisable au service d'une telle classification, qui opposerait actes réglementaires et individuels. Certes, elle caractérise majoritairement, en droit comme en fait, le régime des décisions individuelles. En effet, à défaut de dispositions spéciales contraires, c'est bien le principe de la notification qui est dégagé par l'article L. 221-8 du CRPA. Les décisions réglementaires obéissent quant à elles à d'autres formalités, la publication ou l'affichage, ce qui est également le cas, sauf dispositions contraires, des décisions d'espèce (article L. 221-7 CRPA). Mais on perçoit immédiatement la limite d'un tel critère, lovée dans les exceptions. Car un certain nombre de décisions d'espèce sont soumises à l'obligation de notification : ainsi de l'acte approuvant ou modifiant une servitude de passage sur le littoral[19] ou encore de la décision, en cause dans l'affaire commentée, de transfert d'une voie privée ouverte à la circulation publique[20], laquelle doit être notifiée aux propriétaires concernés.

Un critère unique : la notification. C'est dès lors fort logiquement qu'une telle décision se trouve incluse dans le champ d'application de la jurisprudence *Czabaj*. Il en résulte ainsi que, si la notification d'un tel transfert ne contient pas mention des voies et délais de recours, le délai contentieux de 2 mois est inopposable à ses destinataires. Cependant, les propriétaires sont soumis à l'obligation d'agir dans un délai raisonnable, en principe égal à un an à compter de la notification ou de la date à laquelle ils ont eu connaissance de la décision. Seules des circonstances particulières sont susceptibles de modifier ce délai. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'acte a été notifié aux requérantes, par une décision du 17 août 2006. Si le délai de deux mois ne saurait leur être opposable dès lors que la notification était incomplète, un délai raisonnable s'est ouvert à cette même date, pour se clôturer le 17 août 2007. Or, les requérantes n'ont contesté l'acte que par une requête du 23 décembre 2016, soit plus de 10 ans après sa notification. La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'elles ne faisaient pas état de circonstances particulières, propres à étendre le délai contentieux jusqu'à cette date. Leur requête est dès lors tardive et, à ce titre, rejeté.

Telle constitue la portée pragmatique de la décision commentée, qui retient comme critère suffisant et unique d'application de la jurisprudence *Czabaj* l'obligation de notification ou de formalité équivalente pesant sur la décision en cause[21]. Nul besoin de s'attacher à la nature de la décision. On remarquera à cet égard que les juges de première instance et d'appel n'ont pas cherché à biaiser sur ce point : ils n'évoquent aucunement une quelconque catégorie de décision administrative. Le Conseil d'État seul, dans sa mission de gardien de la cohérence, mentionne les décisions non réglementaires qui n'ont pas le caractère de décision individuelle. L'adjectif « individuelle » adossé à la décision administrative dans le considérant de principe de la jurisprudence *Czabaj* devrait dès lors logiquement être gommé car il ne rend plus compte de l'état du droit. Mais en maintenant la référence à la nature des décisions administratives, le Conseil d'État se grime, paradoxalement, en faiseur de système,

[19] CE, 4 fév. 2015, n° 366861, *Cne de Sarzeau*, *Rec. Tables*.
[20] CE, 13 oct. 2016, *Cne de La Colle-sur-Loup*, n° 381574, *Rec. Tables* ; *AJCT*, 2017, p. 165, obs. C. Logéat.
[21] Le Conseil d'État vient d'ailleurs de faire application de ce seul critère pour l'application de la jurisprudence *Czabaj* en matière fiscale : CE, avis, 21 oct. 2020, *Soc. Marken Trading*, n° 443327.

entretenant la confusion initiale qui pesait sur sa jurisprudence. On concèdera tout de même que, si elle entretient un flou, cette position ne fait en réalité que raviver un loup.

II. – La perpétuation inévitable des doutes sur l'unité des décisions d'espèce

Ce « loup », on l'aura compris, est constitué par la catégorie des décisions d'espèce : son indétermination ressort, cruellement, de la décision commentée en raison, précisément, du critère retenu de la notification de l'acte pour définir le champ de la jurisprudence *Czabaj*. Parmi les décisions d'espèce, il faut désormais distinguer celles soumises au principe de cette dernière – obéissant à une notification – et celles qui ne le sont pas – qui sont simplement publiées.

Un régime juridique introuvable. La doctrine en a déjà fait la démonstration, le régime juridique des décisions d'espèce est à la fois hybride et hétérogène : hybride car il se rapproche pour l'essentiel de celui des actes réglementaires mais quelques éléments le font pencher vers les décisions individuelles ; hétérogène, car toutes les décisions d'espèce n'obéissent pas au même régime. C'est notamment le cas de leurs formalités de publicité, conditionnant leur entrée en vigueur et déclenchant les délais de recours. Si, majoritairement, les décisions d'espèce font l'objet d'une publication, certaines obéissent, comme nous l'avons vu, à une obligation de notification. Qu'il s'agisse des servitudes de passage ou des transferts de voie privée, les propriétaires sont les destinataires d'une telle notification, dès lors que leur droit de propriété est atteint. L'extension de la jurisprudence *Czabaj* pose alors frontalement la question : le transfert d'office et sans indemnité de voies privées ouvertes à la circulation du public est-il réellement une décision d'espèce ?

L'identification de ces dernières n'est pas simple et l'existence de destinataires à qui une notification de l'acte doit être adressée en témoigne justement. Comme l'a relevé F. Melleray à la suite notamment de Ch. Eisenmann, une norme a toujours et nécessairement des destinataires[22] : ce critère n'est pas discriminant. Plus que le destinataire de la norme donc, la jurisprudence *Czabaj* met l'accent sur le destinataire de la notification. Son application à des tiers en témoigne : il y a une déconnexion entre les destinataires de l'acte et les destinataires de la notification. Mais l'existence d'une telle obligation de notification nous dit quelque chose sur les effets de l'acte et donc sur sa nature : elle coïncide, même si la liaison n'est pas nécessaire et parfaite, avec la production d'effets juridiques personnels de l'acte concerné. Elle est une modalité d'information plus directe que la simple publication, ce qui nous semble porteur de sens et justifié par les effets de l'acte : B. Seiller relève à propos des actes individuels que, « *par leur portée particulière et leurs effets personnels, ceux-ci appellent plutôt une notification* »[23]. On comprend aisément qu'une DUP ou la création d'une ZAC ne nécessitent pas de notification : elles emportent des effets généraux, qui seront traduits par des actes particuliers, de nature individuelle. Ainsi, et bien que la méthode soit peu orthodoxe, un élément de régime – la notification – nous semble apporter de sérieux éléments quant à la qualification de l'acte, en l'occurrence comme décision individuelle.

---

[22] F. Melleray, « Une décision portant reclassement d'une route n'est ni un acte réglementaire ni une décision individuelle », note ss CE, 25 sept. 2009, n° 310873, *Commune de Coulomby*, *Dr. Adm.*, 2009, comm. 144.
[23] B. Seiller, « Acte administratif : régime », *Rép. Dalloz Contentieux adm.*, oct. 2015, § 327.

Une qualification questionnée. L'exemple des décisions de transfert de voies privées ouvertes à la circulation du public est topique à cet égard. Mode d'appropriation forcé « *oublié* »[24] du Code général de la propriété des personnes publiques, elles obéissent la plupart du temps à des situations dans lesquelles des propriétaires ne peuvent assurer l'entretien des voies privées concernées, situées dans un ensemble d'habitations. L'ouverture à la circulation publique permet alors un transfert du financement de leur entretien à la personne publique et l'incorporation au domaine public n'est qu'une étape ultime de désengagement des propriétaires privés. Cela a d'ailleurs justifié l'article L. 318-3 code de l'urbanisme[25] et constitué le fondement le plus sérieux à la décision du Conseil constitutionnel validant l'existence d'un tel transfert de propriété sans juste et préalable indemnité[26]. Mais même dans ce contexte, on peut difficilement nier qu'une telle décision emporte des effets personnels plus que notables, puisqu'elle prive tout simplement les propriétaires concernés de leur droit de propriété, et ce de manière forcée, constituant ainsi une forme indirecte d'expropriation[27]. Certes le propriétaire est mis au second plan dans la décision, au profit de l'incorporation de la parcelle dans le domaine public communal, mais il est bien le destinataire direct de l'acte, dans ses effets. Cela justifie l'existence d'une obligation de notification.

En définitive, si la proximité des décisions d'espèce vis-à-vis des décisions individuelles constitue une de leur dominante générale en raison du « *caractère de la norme* » qu'elles posent[28], elle est particulièrement prégnante s'agissant de celles qui doivent faire l'objet d'une notification et qui sont désormais soumises aux principes de la jurisprudence *Czabaj*. Cette scission interne interroge – condamne ? – fortement l'existence d'une catégorie propre, dont l'unité est en réalité introuvable. Désormais en partie « czabajisées », les décisions d'espèce sont, au prisme du contentieux administratif, tiraillées entre deux eaux propres à les submerger.

Christophe Testard, Professeur des universités
Université Clermont Auvergne, CMH (EA 4232)

[24] Ch. Roux, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. « Les mémentos Dalloz », 2019, p. 77.
[25] Sur sa genèse, v. S. Deliancourt, « Le mécanisme de l'article L/ 318-3 du Code de l'urbanisme : un procédé particulier d'incorporation d'une voie privée dans le domaine public communal », *JCPA*, 26 mai 2008, n° 2133.
[26] CC, 6 oct. 2010, *Époux Anastasio*, n° 2010-43 QPC ; *RDI*, 2010, p. 612, note N. Foulquier ; *JCPA*, 2 nov. 2010, n° 2331, comm. M. Moritz.
[27] Ch. Roux, *préc.*, p. 77.
[28] B. Seiller, *préc.*, § 375.