

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°275 du 31 janvier 2013

[Procédure administrative] Questions à...

L'obligation du rapporteur public de préciser le sens de ses conclusions — Questions à Alexandre Ciaudo, Maître de conférences en droit public à l'Université de Franche-Comté et avocat à la cour d'appel de Dijon

N° Lexbase : N5512BTC



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CAA Nantes, 14 décembre 2012, n° 11NT02 797, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A7146IZP)

Dans un arrêt rendu le 14 décembre 2012, la cour administrative d'appel de Nantes a indiqué que des conclusions trop vagues du rapporteur public empêchant les parties à l'instance d'en discuter le sens entachent la procédure d'irrégularité. Les dispositions de l'article R. 711-3 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L4863IRK), qui ont pour objet de mettre le justiciable en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, d'y présenter utilement des observations orales à l'appui de son argumentation écrite et, le cas échéant, de produire une note en délibéré, impliquent nécessairement, à peine d'irrégularité du jugement, que la communication ainsi prévue porte non seulement sur la solution que le rapporteur public propose à la formation de jugement d'adopter, mais encore sur le (ou les) moyen(s) lui paraissant, à titre principal, fonder cette solution, lorsqu'il envisage de proposer à la formation de jugement de donner satisfaction au requérant. Afin de faire le point sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Alexandre Ciaudo, Maître de conférences en droit public à l'Université de Franche-Comté et avocat à la Cour d'appel de Dijon.

Lexbase : Quelle est la portée exacte de l'obligation imposée par l'article R. 711-3 du Code de justice administrative ?

Alexandre Ciaudo : Introduit dans le Code de justice administrative par l'article 1er du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 (N° Lexbase : L43441CU), l'article R. 711-3 du Code de justice administrative est venu codifier ce qui n'était qu'une simple pratique devant le Conseil d'Etat, à savoir la possibilité pour les parties au litige d'obtenir communication avant l'audience du sens général des conclusions du rapporteur public (ancien commissaire du Gouvernement) : *"si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne"*. Cette codification intervient à la suite du prononcé du célèbre arrêt "Kress c/ France" (1) rendu le 7 juin 2001 par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui avait expressément reconnu cette possibilité offerte aux parties au procès administratif.

La Cour a, d'ailleurs, adopté la même position dans une décision du 5 juillet 2005 (2). Elle fait, donc, prévaloir la théorie des apparences : en s'exprimant publiquement sur le rejet ou l'acceptation des moyens présentés par l'une des parties, le commissaire du Gouvernement pouvait être légitimement considéré par les parties comme prenant fait et cause pour l'une d'entre elles. Or, l'intérêt qualifié de supérieur du justiciable impliquait que celui-ci doive avoir la garantie que le commissaire du Gouvernement ne puisse pas, par sa présence, exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré.

Plusieurs cours administratives d'appel avaient ensuite reconnu cette possibilité (3), avant que la cour administrative d'appel de Versailles ne consacre l'obligation pour le commissaire du Gouvernement de communiquer le sens général de ses conclusions à la partie qui le sollicite avant l'audience (4). Le Conseil d'Etat a précisé, par la suite, que cette obligation avait pour but *"de mettre le justiciable en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, d'y présenter des observations orales à l'appui de son argumentation écrite et, le cas échéant, de produire une note en délibéré"* (5).

Lexbase : Comment le juge administratif appréhendait-t-il jusqu'à présent cette problématique ?

Alexandre Ciaudo : Il convient de préciser, à titre liminaire, que le rapporteur public ne communique pas aux parties une copie du texte intégral de ses conclusions (6), qui ne constituent, par ailleurs, pas des documents administratifs au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (N° Lexbase : L6533AG3) (7). Seul le sens général de ces conclusions doit être indiqué : rejet au fond, rejet pour irrecevabilité, annulation, engagement de la responsabilité de l'administration à hauteur d'une certaine somme.

En pratique, le magistrat indique sur l'interface "Sagace" avant l'audience (le vice-président du Conseil d'Etat a recommandé dans une note interne un délai de quarante-huit heures) quel est le sens général de ses conclusions. Muni de leur code "Sagace", les parties et leurs conseils peuvent donc connaître à l'avance le sens de l'intervention du rapporteur public à l'audience et apprécier l'opportunité de se déplacer à l'audience.

Dans le cas où les parties ne disposeraient pas d'un tel accès, faute de communication du code "Sagace" ou d'accès à internet, elles peuvent adresser une demande écrite de communication avant l'audience. Cette demande doit, néanmoins, être adressée au tribunal administratif dans un délai raisonnable, soit avant la fermeture du greffe la veille de l'audience (8). Le défaut de réponse du rapporteur public à la demande des parties entache le jugement d'irrégularité (9), de même qu'une réponse tardive le jour même de l'audience (10).

Le Conseil d'Etat a précisé que le rapporteur public ne peut modifier le sens de ses conclusions à l'audience sans en avoir préalablement informé les parties (11) : *"après avoir communiqué la veille de l'audience au conseil de la [société] le sens des conclusions qu'il envisageait de prononcer, le commissaire du Gouvernement a modifié celui-ci lors de l'audience sans en avoir préalablement prévenu ce conseil [...] cette circonstance doit être regardée comme ayant porté atteinte à la régularité de la procédure suivie devant la cour administrative d'appel"*. Dans le même sens, un rapporteur public ne peut conclure à la barre au rejet de la requête pour irrecevabilité alors qu'il a indiqué un rejet au fond sur "Sagace" (12).

Lexbase : La Cour de Strasbourg a -t-elle pris position sur ce sujet ?

Alexandre Ciaudo : Dans son arrêt "Kress" précité, la CEDH avait estimé que le commissaire du Gouvernement n'était pas tenu de communiquer ses conclusions aux parties (13), celles-ci n'étant pas soumises au contradictoire puisque ce magistrat indépendant n'est pas partie au procès. A l'appui de cette absence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (N° Lexbase : L7558AIR) (droit à un procès équitable), la Cour de Strasbourg avait précisé que les parties pouvaient solliciter avant l'audience le sens général des conclusions, et déposer après l'audience une note en délibéré. C'est précisément cette décision qui a provoqué l'institutionnalisation de la communication du sens général des conclusions du rapporteur public.

Lexbase : Au final, quelles sont les avancées essentielles de la présente décision en la matière ?

Alexandre Ciaudo : Un arrêt précurseur rendu par la cour administrative d'appel de Marseille avait retenu l'obligation pour le rapporteur public de préciser dans le sens général de ses conclusions le montant exact de l'indemnité qu'il propose de condamner l'administration à payer au requérant (14) : *"en indiquant à la commune [...] qu'il concluait dans le sens de l'annulation des décisions attaquées et d'une indemnisation partielle dont il a refusé de préciser le montant, le rapporteur public ne l'a pas mise en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, d'y présenter des observations orales à l'appui de son argumentation écrite et, le cas échéant, de produire une note en délibéré"*.

L'arrêt du 14 décembre 2012 rendu par la cour administrative d'appel de Nantes procède à une adaptation de cette solution dans le contentieux de l'excès de pouvoir en imposant au rapporteur public de préciser sur quel moyen il propose de retenir l'annulation de la décision attaquée lorsqu'il conclue en ce sens. Cette décision ne peut qu'être approuvée dès lors qu'elle permet aux avocats de préparer utilement l'audience. Les auxiliaires de justice pourront, ainsi, affûter leur argumentaire en vue de l'audience plutôt qu'être contraints de réagir sur le vif, au détriment de la qualité du débat.

-
- (1) CEDH, 7 juin 2001, req. 39 594/98 (N° Lexbase : [A2964AUC](#)).
 - (2) CEDH, 5 juillet 2005, req. 55 929/00 (N° Lexbase : [A1577DKM](#)).
 - (3) CAA Bordeaux, 2ème ch., 28 mai 2002, n° 99BX01 424, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A8098A3C](#)) ; CAA Bordeaux, 2ème ch., 24 juin 2003, n° 99BX01 289, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A9152I3D](#)) ; CAA Bordeaux, 2ème ch., 31 juillet, 2003, n° 02BX01 067, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A9217C9A](#)) ; CAA Versailles, 3ème ch., 12 avril 2005, n° 02VE03 805, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A9962DHG](#)).
 - (4) CAA Versailles, 4ème ch., 28 mars 2006, n° 03VE04 291, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A6571DP3](#)), AJDA, 2006, p. 912, note G. Pellissier, JCP éd. A, 17 juillet 2006, p. 996, LPA, 21 janvier 2008, note M. Desseix.
 - (5) CE 4° et 5° s-s-r., 18 décembre 2009, n° 305 568, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : [A5958EPD](#)), Rec., p. 501.
 - (6) CE 7° et 9° s-s-r., 9 décembre 1970, n° 79 282, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : [A2963AUB](#)), Rec., p. 790 ; CE 2° et 6° s-s-r., 15 avril 1988, n° 63 896, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : [A6597APZ](#)), Rec., p. 145 ; CE 7° et 10° s-s-r., 8 janvier 1993, n° 105 948, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A8095AMR](#)).
 - (7) CE 3° et 5° s-s-r., 26 janvier 1990, n° 104 236, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A5764AQK](#)), Rec. T., p. 779.
 - (8) CAA Nantes, 3ème ch., 3 novembre 2011, n° 09NT00 387, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A9525HZS](#)).
 - (9) CAA Paris, 4ème ch., 29 juin 2010, n° 09PA02 821, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A2503E7T](#)) ; CE 4° et 5° s-s-r., 2 février 2011, n° 330 641, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A2629GRS](#)).
 - (10) CAA Douai, 3ème ch., 23 juin 2011, n° 09DA01 367, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A0282HZH](#)) ; CAA Lyon, 5ème ch., 21 juillet 2011, n° 10LY00 854, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A8987HWR](#)).
 - (11) CE 3° et 8° s-s-r., 5 mai 2006, n° 259 957, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : [A2331DPZ](#)), Rec., p. 232 ; CAA Nancy, 3ème ch., 19 janvier 2012, n° 11NC00 834, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A9518IB7](#)).
 - (12) CAA Nantes, 2ème ch., 10 février 2011, n° 10NT00 095 (N° Lexbase : [A1730HLN](#)), AJDA, 2011, p. 790, note S. Degommier.
 - (13) Point confirmé dans CEDH, 15 septembre 2009, Req. 11 396/08.
 - (14) CAA Marseille, 1ère ch., 31 mars 2011, n° 09MA01 666, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A2660HP9](#)).