COLLOQUE

ORDRE DES ARCHITECTES

Barreau de NANTES

VENDREDI
17 MAI 2019
8H30 / 17H00

MAISON DE L'AVOCAT
NANTES

EXPERTISE, CONCILIATION & MÉDIATION

Les spécificités de l'expertise ordonnée par le Juge administratif

Bertrand Vendé, Avocat au Barreau de Nantes - *Spécialiste en droit public*

Introduction - origine

. Origine :

- L'expertise apparaît en matière administrative dans le titre **II** de la loi du 22 juillet **1889** *portant instruction sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture* (antérieurement, la loi de 1807 *sur le dessèchement des marais* prévoit l'expertise principalement dans le cadre de la grande voirie).

- Elle est à l'époque obligatoire si les parties la demandent en matière de dommage de travaux publics, et de subventions spéciales pour les dégradations de chemins vicinaux. Elle peut aussi intervenir sur décision à la discrétion du conseil de préfecture.

- Par la suite, elle s'opère sans véritable fondement juridique en s'inspirant des principes du droit civil et utilisant les experts des listes des cours d'appel judiciaires. Puis, elle est rattachée au « référé mesure utile ».

Introduction - cadre

. Cadre général actuel :

- L’expertise est organisée par le code de justice administrative (CJA) profondément remodelé depuis 2010

. Fondement principal : article R. 621-1 CJA :

« *La juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision.*
L'expert peut se voir confier une mission de médiation. Il peut également prendre l'initiative, avec l'accord des parties, d'une telle médiation. Si une médiation est engagée, il en informe la juridiction. Sous réserve des exceptions prévues par l'article L. 213-2, l'expert remet son rapport d'expertise sans pouvoir faire état, sauf accord des parties, des constatations et déclarations ayant eu lieu durant la médiation. »

Introduction – chevauchement juridictionnel

. **Quel juge des référés saisir ?**

- Le juge des référés, civil ou administratif, a compétence pour ordonner une mesure d'instruction avant tout procès et avant même que puisse être déterminée, eu égard aux parties éventuellement appelées en la cause principale, la compétence sur le fond du litige, dès lors que celui-ci est de **nature à relever, fût-ce pour partie, de l'ordre de juridiction auquel le juge saisi appartient** (TC, 19 février 1996, C 2974)

- En revanche, ce même juge des référés est radicalement incompétent pour ordonner une mesure d'instruction qui porte à titre exclusif sur un litige dont la connaissance au fond ne relève **manifestement pas de l'ordre de juridiction auquel il appartient** (TC, 17 octobre 1988, C 2530)

Introduction – chevauchement juridictionnel

. Toute expertise mettant en cause **une personne publique** n'induit pas une expertise du juge administratif :

- Certains litiges des personnes publiques relèvent du juge judiciaire (voie de fait, droit de propriété => bornage, contrats de construction d'un service public industriel et commercial délégué, etc.) ;
- En principe, toute extension d'une expertise ordonnée par le juge judiciaire à une personne publique relève du juge judiciaire qui a ordonné l'expertise initiale.

. Un **rapport résultant d'une expertise ordonnée par le juge judiciaire** peut servir d'élément d'analyse au juge administratif et exclure une nouvelle expertise ordonnée par ses soins (ex. CAA Douai, 3 juillet 2017, 16DA02176) ou au contraire justifier une nouvelle expertise ordonnée par le juge administratif si le rapport apparaît insuffisant (CAA Nantes, 26 septembre 2011, 11NT01432)

Introduction

. De façon synthétique, l'expertise ordonnée par le juge administratif se distingue de celle ordonnée par le juge judiciaire civil sur les points suivants :

. Le statut de l'expert et sa place dans le litige
. Le serment de l'expert
. Le fondement juridique de l'expertise
. La procédure de désignation de l'expert
. Les listes d'experts
. Le rôle de l'expert
. La forme du rapport d'expertise
. L'impact sur le litige et la question des délais

. Le contrôle de l'expert (mission, sapiteur, honoraires) sera abordé par le Premier Vice-Président du Tribunal administratif de Nantes Jean-Marc GUITTET.

Le statut de l'expert

- **En matière administrative**, l'expert est un collaborateur occasionnel du service public de la justice (CE, sect., 10 février 1967, Rec. 70). Il agit donc dans le cadre d'un service public, et en l'absence de faute détachable du service, son action engage en principe la responsabilité de l'Etat comme c'est le cas pour un fonctionnaire. Cela n'exclut l'engagement de sa responsabilité civile personnelle.

- **En matière judiciaire**, le statut de l'expert comme C.O.S.P. est une question encore en suspens (CE, 30 janvier 2019, 424823 : injonction de modification d'un décret sur la situation sociale des experts hospitaliers). En l'état, il engage sa seule responsabilité civile personnelle.

Le statut de l'expert et sa place dans le litige

- Dans le cadre d'une mission confiée par le juge administratif, l'expert n'est **pas au service des parties** comme dans le cadre d'un contentieux judiciaire civil, mais au service du Juge administratif (expertise d'office), étant souligné que le contentieux administratif contrairement au procès civil n'est pas la chose des parties.

- Le Président ou le magistrat en charge du contrôle des expertises peut assister aux réunions d'expertise (R. 621-1-1 CJA)

Un serment différent

- En **matière administrative** : prestation de serment écrite avant chaque mission : L'expert s'engage « *à accomplir ma mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence »* (R. 621-3 al. 2 CJA). Serment obligatoire à peine de nullité de l'expertise (CE 24 juillet 1881, Rec. 655).

- En **matière judiciaire** : prestation de serment orale devant la Cour d'appel : *je jure d'accomplir la mission, de faire le rapport et de donner mon avis en mon honneur et conscience*

Le fondement de l'expertise

- L'expertise ordonnée par le juge administratif peut intervenir sur divers fondements juridiques :
  - **Référé constat** (R. 531-1 CJA) : « *S'il n'est rien demandé de plus que la* ***constatation de faits,*** *le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction.* »
  - **Référé instruction** (R. 532-1 CJA) : « *Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction. Il peut notamment charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages ainsi qu'aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée de sa mission* »
  - **Avant dire droit** (R. 621-1 CJA)
  - **Edifice menaçant ruine** (L. 511-1 et svts CJA et L.521-1 et svts CCH)
  - **Avis technique** (R. 625-2 et 3 CJA) : formation d'instruction ou de jugement peut solliciter l'avis d'un expert sur un point précis. Ce consultant n'a pas opéré de façon contradictoire mais son avis est communiqué aux parties

La procédure de désignation de l'expert

- **En contentieux administratif**, la procédure de désignation dépendra du cadre juridique :

. En général, elle intervient après une requête en référé expertise

. Procédure contradictoire par communication de la requête avec un délai de réponse souvent bref pour les parties mises en cause

. Pas d'audience, désignation par ordonnance du Président du TA ou du juge délégué (sauf si expertise ordonnée au fond)

- **En contentieux judiciaire civil,** la demande se fait en général par assignation en référé TGI, de sorte que contrairement au schéma précité, le défendeur est informé de cette demande avant le juge et non l'inverse.

Les listes d'experts

- Experts des juridictions judiciaires – liste fixée par la Cour d'appel

- Experts des juridictions administratives – de façon très récente, liste **arrêtée par le Président de la Cour administrative d'appel** chaque année en fonction des besoins (R. 221-9 CJA), et après un **avis d'une commission** composée du président de la CAA, des présidents des TA ainsi que d'experts inscrits au tableau de la CAA. Chaque commission comporte au moins deux experts sans que leur nombre puisse excéder le tiers de ses membres. Les experts sont désignés par le Président de la CAA pour une durée de 3 ans renouvelable, après avis de la compagnie d'experts auprès de la cour ou, le cas échéant, de tout autre organisme représentatif. (R. 221-10 CJA)

- A ce jour pas de lien juridique entre CA et CAA sur les experts listés, et cela n'est pas prévu par les textes bien au contraire, même si en réalité, nombre d'experts sont communs.

Le rôle de l'expert

- **En matière judiciaire :**
  - mission de constat des faits, de recherche des causes, et de détermination des préjudices
  - L'expert n'a pas à dire le droit !
  - Ni de concilier les parties (art. 238 du CPC l'exclut expressément)

- **En matière administrative :**
  - mission de constat des faits, de recherche des causes, et de détermination des préjudices
  - L'expert n'a pas à dire le droit ! (CE, 16 décembre 1996, 164656)
  - Mais un pouvoir de médiation : *« L'expert peut se voir confier une mission de médiation. Il peut également prendre l'initiative, avec l'accord des parties, d'une telle médiation. Si une médiation est engagée, il en informe la juridiction. Sous réserve des exceptions prévues par l'article L. 213-2, l'expert remet son rapport d'expertise sans pouvoir faire état, sauf accord des parties, des constatations et déclarations ayant eu lieu durant la médiation »* (R. 621-1 CJA)
  - Conciliation entre les parties = fin d'expertise (R. 621-7-2 CJA)

La forme du rapport d'expertise

- **En matière judiciaire :**
  - Avis issu de l'expertise peut exclusivement être oral (art. 282 CPP)
  - Ou un seul rapport écrit déposé au greffe (art. 282 du CPP)
  - L'expert adresse un exemplaire aux parties, qui ne peuvent réagir dans les 15 j que sur la demande de rémunération – pas sur le contenu du rapport (282 CPC) => importance du pré-rapport
  - Possibilité d'audition de l'expert et les parties (art. 283 CPC)

- **En matière administrative :**
  - Rapport obligatoirement écrit en deux exemplaires + éventuellement au format numérique (art. R. 621-9 CJA)
  - Notification par le greffe aux parties qui ont un mois pour faire des observations / Pour autant, la pratique du pré-rapport s'est développée y compris dans le contenu des ordonnances encadrant la mission
  - Possibilité de faire entendre le ou les experts par la formation de jugement sans présence des parties (R. 621-10 CJA)

L'impact de l'expertise sur le litige

- En principe, **interruption du délai** de recours sur l'action indemnitaire (CE, 13 mars 2009, n° 317567).
- Mais, depuis le décret JADE, on peut avoir des doutes sur la situation en cas de décision implicite de rejet d'une demande indemnitaire prononcée depuis le 1er janvier 2017. Un récent avis du Conseil d'Etat n'apporte aucune nuance sur l'écoulement de délai dans cette hypothèse, en n'évoquant pas l'expertise (CE, 30 janvier 2019, n° 420797)

- Si le contentieux est déjà lié, le juge ne peut se prononcer avant la **remise du rapport**, sauf :
  - si des faits nouveaux rendent l'expertise inutile (CE, 3 mai 1968, n° 462296)
  - Ou si l'expert ne peut pas remplir sa mission

COLLOQUE

EXPERTISE
CONCILIATION
MÉDIATION

Les spécificités de l'expertise ordonnée par le Juge administratif

Par Bertrand Vendé
Avocat au Barreau de Nantes
Spécialiste en droit public