

N° 418233
M. F... et autres

Section du contentieux
Séance du 21 septembre 2018
Lecture du 5 octobre 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

1. Les faits et surtout la procédure qui conduisent à ce que vous soyez saisi de la présente affaire ont leur importance.

Par un arrêté du 7 février 2017, le préfet de la région d'Ile-de-France a délivré à M. A... une autorisation d'exploiter un ensemble de parcelles, dont plus de 37 hectares situés dans l'Essonne et jusqu'alors exploités par M. F... et Mme F... au travers du groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) F.... M. F..., Mme F... et le GAEC F... ont demandé au tribunal administratif de Versailles l'annulation de cette décision. Ils étaient représentés par un avocat, qui a saisi le tribunal administratif en utilisant l'application Télérécourse. La requête présentée au tribunal le 18 juillet 2017 était constituée de trois fichiers : un fichier contenant un mémoire ; un fichier contenant l'inventaire des pièces jointes ; un fichier contenant des pièces jointes.

Penchez-vous avec nous sur le contenu de ces deux derniers fichiers. L'inventaire prenait la forme d'une liste associant un numéro à un libellé ayant pour objet de décrire brièvement chacune des pièces mentionnées ; ces numéros étaient affectés à chaque pièce dans un ordre croissant et continu, de 1 à 22. Quant au fichier des pièces jointes, il comportait toutes les pièces mentionnées dans l'inventaire et rien que ces pièces ; elles étaient présentées dans l'ordre annoncé par l'inventaire ; ce fichier était indexé par 22 signets libellés sous la forme « pièce 1 », « pièce 2 » et ainsi de suite jusqu'à « pièce 22 » ; ces signets apparaissaient dans cet ordre croissant, le même ordre donc, là encore, que celui annoncé dans l'inventaire ; ces signets permettaient de naviguer à l'intérieur du fichier pour retrouver rapidement¹, en cliquant dessus, la pièce correspondante.

Le jour même du dépôt de la requête devant le tribunal administratif, le conseil des requérants a été rendu destinataire, par l'intermédiaire de Télérécourse, d'un courrier du greffe accusant réception de cette requête et l'invitant à la régulariser. L'attention du destinataire était attirée sur les mentions suivantes : « En application de l'article R. 414-3 du code de justice administrative, les pièces jointes à l'appui de votre requête doivent être numérotées, identifiées et récapitulées sur un bordereau d'accompagnement. / Si vous transmettez plusieurs pièces dans un fichier unique, chacune doit être répertoriée par un signet la

¹ Trois de ces signets ne sont pas parfaitement positionnés et pointent sur une page immédiatement voisine de chacune des pièces qu'ils visent...

désignant conformément à l'inventaire qui en a été dressé. En cas de transmission des pièces dans des fichiers séparés, l'intitulé de chacun des fichiers doit être conforme à l'inventaire ». Il était ensuite renvoyé à un mode d'emploi figurant à la fin du courrier.

Le mode d'emploi décrivait deux modes de régularisation possibles, l'un consistant à transmettre en un seul envoi autant de fichiers informatiques qu'il y a de pièces, l'autre consistant à transmettre les pièces regroupées en un seul fichier. Dans le premier cas, il était indiqué que le nom du fichier correspondant à la pièce devrait être conforme à sa dénomination, telle qu'elle apparaît dans l'inventaire. Dans le second cas, il était indiqué que le fichier devrait comporter des signets identifiant les pièces telles qu'elles sont nommées dans l'inventaire. Dans les deux cas il était prescrit, pour les fichiers ne contenant qu'une seule pièce comme pour les signets indexant un fichier contenant plusieurs pièces, la même règle de nommage : PJ1_Nom de la pièce ; PJ2_Nom de la pièce. Le courrier du greffe se concluait par une invitation à régulariser dans un délai d'un mois et informait qu'à défaut, la requête serait considérée comme manifestement irrecevable et susceptible d'être rejetée par ordonnance.

Tel fut bien le destin de la requête de M. F..., de Mme F... et du GAEC F.... Aucune suite n'ayant été donnée à l'invitation à régulariser, cette requête a fait l'objet, le 1^{er} septembre 2017, d'un rejet par ordonnance rendue sur le fondement des articles R. 222-1 et R. 414-3 du code de justice administrative (CJA), au motif qu'en dépit d'une demande de régularisation, les pièces jointes à la requête n'avaient « pas été répertoriées par un signet les désignant conformément à l'inventaire requis ». Les requérants ont fait appel de cette ordonnance devant la cour administrative d'appel de Versailles. Mais leur appel a lui-même fait l'objet, le 15 décembre 2017, d'un rejet par ordonnance, rendue elle aussi sur le fondement des articles R. 222-1 et R. 414-3 du CJA, au motif très voisin qu'en dépit d'une demande de régularisation, la requête de première instance n'avait pas été régularisée par la production de « pièces assorties des signets les désignant conformément à leur inventaire ».

Les requérants se pourvoient en cassation en soulevant trois moyens, dont l'un tiré d'une méconnaissance de l'article R. 414-3 du CJA. Selon l'argumentation présentée à son soutien, l'auteur de l'ordonnance attaquée aurait déduit des dispositions de cet article une obligation qui n'y figure pas : celle d'intituler les signets désignant les pièces jointes rassemblées dans un même fichier en reprenant non seulement le numéro d'ordre de chaque pièce mais aussi la brève description de la pièce associée à ce numéro, telles que l'une et l'autre de ces mentions figurent dans l'inventaire. Disons d'emblée que, même si l'ordonnance attaquée n'est pas motivée aussi précisément que cela, c'est bien ainsi que nous comprenons, au vu des pièces du dossier soumis au juge du fond, le raisonnement tenu par ce dernier pour juger que la requête présentée au tribunal administratif ne respectait pas les prescriptions de l'article R. 414-3 du CJA.

2. Vous êtes ainsi invité à préciser, pour la première fois, la portée des dispositions de l'article R. 414-3 du CJA.

Si la question est soumise à votre formation de jugement, ce n'est pas en raison de sa difficulté intrinsèque. C'est parce que les précisions que vous apporterez à cet égard influenceront sur le sort d'un nombre important de requêtes. Il est bien difficile de donner une estimation du nombre total des affaires concernées à l'échelle de l'ensemble de la juridiction administrative. Sachez seulement que, devant vous, une dizaine de pourvois ont été enregistrés dont les auteurs contestent l'application qui leur a été faite des dispositions de

l'article R. 414-3 du CJA, alors que ces dispositions sont entrées en vigueur, dans la rédaction qui suscite la question posée par la présente affaire, au 1^{er} janvier 2017.

Les dispositions en cause sont issues du décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, et n'ont pas été modifiées depuis lors. Ce décret a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2017, la transmission par voie électronique, au travers de l'application « Télérecours », des requêtes soumises aux tribunaux administratifs, aux cours administratives d'appel et au Conseil d'Etat par les avocats, les personnes morales de droit public autres que les communes de moins de 3 500 habitants et les organismes de droit privé chargés de la gestion permanente d'un service public.

Les phases précédentes d'expérimentation de Télérecours, puis de déploiement et d'utilisation de cette application à titre facultatif, avaient mis en évidence la nécessité, pour garantir la qualité du travail juridictionnel sur des dossiers dématérialisés, d'obtenir que les pièces jointes aux mémoires fassent l'objet d'une indexation. Il s'agissait de rendre la lecture du dossier dématérialisé aussi aisée que sur support papier, par une présentation ordonnée des écritures et des pièces produites et une navigation facilitée par la pose de signets électroniques identifiant chaque élément du dossier. C'est cet objectif que poursuivent les dispositions de l'article R. 414-3 du CJA. Un tel objectif, nous insistons sur ce point, ne sert pas uniquement le confort des magistrats appelés à compulser des dossiers dématérialisés. La définition de modalités d'accès uniformisées et rationalisées aux différents éléments du dossier dématérialisé est dans l'intérêt de tous ceux qui sont conduits à le consulter – autrement dit dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs du procès. Elle concourt, ultimement, à la qualité du service public de la justice rendu par les juridictions administratives².

Les dispositions de l'article R. 414-3 du CJA trouvent leur place dans un chapitre relatif à la transmission de la requête introductive d'instance, en premier ressort, par voie électronique. Elles sont entièrement consacrées aux pièces produites à l'appui de la requête. Le premier alinéa de l'article déroge à l'obligation de principe énoncée à l'article R. 412-2 de produire un certain nombre de copies de chaque pièce³. Le deuxième alinéa de l'article R. 414-3 prévoit que les pièces jointes « sont présentées conformément à l'inventaire qui en est dressé ». Son troisième alinéa décrit deux modalités de transmission des pièces – un fichier contenant plusieurs pièces ou plusieurs fichiers ne contenant chacun qu'une pièce – et il énonce des obligations associées à chacune de ces deux modalités : obligation d'indexer le fichier contenant plusieurs pièces en y répertoriant chacune d'elles par « un signet la désignant conformément à l'inventaire » ; obligation de nommer chaque fichier ne contenant qu'une pièce par un intitulé « conforme à cet inventaire ». La dernière phrase du troisième alinéa prévoit que « le respect de ces obligations est prescrit à peine d'irrecevabilité de la requête ». Le quatrième alinéa étend « les mêmes obligations » aux autres mémoires du requérant, sous peine pour celui-ci, après invitation à régulariser non suivie d'effet, de voir ses écritures écartées des débats⁴. Enfin le dernier alinéa envisage l'hypothèse dans laquelle les caractéristiques de certains mémoires ou pièces font obstacle à leur communication par voie électronique, pour admettre, par exception, leur communication sous format papier.

² Comme l'a relevé le professeur Florian Poulet (*in* « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016 », AJDA 2017 p. 279).

³ Obligation qui n'aurait guère de sens appliquée à des pièces présentées sous forme dématérialisée.

⁴ Observons que c'est la même sanction qui s'applique, en cas de méconnaissance d'obligations formulées de manière similaire, aux pièces produites à l'appui des écritures des autres participants à l'instance, en vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article R. 611-8-2 du CJA.

3. Trois observations préalables sur les dispositions de l'article R. 414-3 du CJA, avant d'en venir à la question posée par le pourvoi.

La première pour souligner que ces dispositions font du requérant le débiteur de l'obligation de respecter les normes qu'elles définissent en matière de présentation et de transmission de ses pièces. Si nous le soulignons, c'est que la question de savoir sur qui devait peser la mise en forme du dossier dématérialisé a fait débat lors des phases précédentes d'expérimentation puis d'utilisation à titre facultatif de l'application Télérecours. Les dispositions de l'article R. 414-3 tranchent ce débat : c'est au requérant qui produit des pièces que cette charge incombe – de même qu'elle incombe, en cas de pièces produites à l'appui d'autres mémoires que la requête introductive d'instance, à celui qui produit ces pièces. La sanction, en revanche, n'est pas la même : alors que les pièces présentées irrégulièrement à l'appui d'autres mémoires que la requête introductive d'instance sont écartées des débats, en ce qui concerne les pièces produites à l'appui de celle-ci, la sanction ne s'applique pas aux pièces mais à la requête elle-même, qui se trouve frappée d'irrecevabilité. La gravité de cette sanction – la peine terminale dans l'échelle des sanctions processuelles prévues par le CJA – est heureusement tempérée par l'obligation préalable d'inviter à régulariser, qui découle de l'article R. 612-1 du code.

Deuxième observation à propos de l'économie des dispositions de l'article R. 414-3 du CJA : l'inventaire des pièces mentionné à son deuxième alinéa est le document de référence à partir duquel sont organisées la présentation et la transmission des pièces. Mais curieusement, aucune règle ne régit le contenu de l'inventaire. La notion « d'inventaire détaillé » des pièces apparaît aux articles R. 412-2 et R. 611-5 du code mais sans être davantage définie. On déduit toutefois de l'objet même d'un inventaire qu'il doit permettre un recensement complet des pièces produites, par leur identification et leur décompte. Autrement dit, il s'agit d'une présentation exhaustive des pièces par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite. Vous pourrez utilement le préciser dans votre décision.

Troisième observation à propos des dispositions qui nous occupent : vous ne devez à notre sens tirer aucune conséquence de la légère différence de terminologie qui apparaît à la lecture du troisième alinéa de l'article R. 414-3, selon qu'est envisagée l'une ou l'autre des modalités de transmission des pièces – fichier global contenant plusieurs pièces ou ensemble de fichiers ne contenant chacun qu'une pièce. L'exigence énoncée dans le premier cas de désigner chaque pièce par un signet conformément à l'inventaire, l'exigence énoncée dans le second cas de nommer chaque fichier par un intitulé conforme à cet inventaire ont en effet exactement le même objet, même si la seconde peut paraître à première vue plus précise. Car vous devez savoir que, dans le cas où le requérant transmet un ensemble de fichiers ne contenant chacun qu'une pièce, l'application Télérecours procède à la fusion de ces fichiers en un fichier unique global, indexé par un ensemble de signets dont les intitulés reprennent ceux des fichiers utilisés pour transmettre les pièces.

4. A la lumière des considérations qui précèdent, comment faut-il répondre au moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi ?

Le moyen pose la question des conséquences à tirer, au regard des dispositions de l'article R. 414-3 du CJA, de l'intitulé d'un signet (en cas de transmission d'un fichier comprenant plusieurs pièces) ou de l'intitulé d'un fichier (en cas de transmission d'un fichier par pièce) qui se borne à reprendre le numéro d'ordre affecté à la pièce par l'inventaire (« pièce 1 », « pièce 2 », « pièce 3 », et ainsi de suite), sans le faire suivre du

libellé décrivant brièvement la pièce, tel qu'il figure dans cet inventaire. Un tel intitulé ne reprenant que le numéro d'ordre de la pièce caractérise-t-il un défaut de conformité de la présentation des pièces à l'inventaire, susceptible d'entraîner l'irrecevabilité de la requête ?

La question renvoie essentiellement au sens qu'il faut donner à l'exigence de « conformité » de l'intitulé du signet ou du fichier à l'inventaire des pièces. Le terme est ambigu : il peut aussi bien signifier une relation de parfaite congruence qu'un simple rapport de non-contrariété – vous en savez quelque chose, habitué que vous êtes au contrôle de la hiérarchie des normes. Vous ne pouvez ignorer, bien sûr, que les courriers-types de demande de régularisation envoyés par les greffes des tribunaux (comme celui qui apparaît dans la présente affaire), de même que différents guides d'utilisation de l'application Télérecours, y compris un guide à destination des avocats établi conjointement par le Conseil national des barreaux et le Conseil d'Etat, ont retenu l'interprétation maximaliste en exigeant des intitulés reprenant exactement ceux figurant dans l'inventaire, c'est-à-dire des intitulés associant numéro d'ordre et libellé descriptif de la pièce. L'aile gestionnaire du Conseil d'Etat a donc pris position. Pour notre part, parce que l'obligation de « conformité » mentionnée par le texte est ambiguë, et parce que sa méconnaissance peut avoir une conséquence aussi lourde que l'irrecevabilité de la requête, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de lui donner une portée qui aille au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer que les dispositions de l'article R. 414-3 du CJA atteignent leur objet.

Cet objet, nous l'avons dit, est d'assurer à tous les acteurs du procès, appelés à consulter un dossier de procédure dématérialisé, un accès aisé aux écritures et aux pièces qui le composent. Dans le cas des pièces, un tel accès nous paraît assuré dès lors que chacune d'elles est désignée, au moins, par le numéro d'ordre qui lui est attribué par l'inventaire, que ce soit dans l'intitulé du signet qui la répertorie – en cas d'envoi d'un fichier comprenant plusieurs pièces – ou dans l'intitulé du fichier qui la contient – en cas d'envoi de plusieurs fichiers ne comportant chacun qu'une pièce. Nous relevons, d'ailleurs, que la jurisprudence des cours administratives d'appel n'est pas univoque puisque l'une d'entre elles nous paraît déjà avoir pris position en ce sens, en jugeant que des pièces « indexées à la requête par des signets, lesquels sont numérotés conformément au bordereau de pièces jointes » satisfont aux exigences de l'article R. 414-3 du CJA (CAA Douai, 30 novembre 2017, SARL Engels Manutention, n° 17DA00686, C)⁵.

Certes, il peut n'être pas commode de naviguer dans un fichier global indexé par des signets, en utilisant ces derniers, lorsque leur intitulé ne comporte que le numéro d'ordre de chaque pièce, un tel intitulé n'étant à lui seul pas complètement explicite. Il faut alors, pour le lecteur, rapprocher la liste des signets de l'inventaire des pièces. Mais des commandes applicatives très simples permettent, lorsque l'on consulte l'inventaire, de le faire apparaître dans une fenêtre séparée⁶ ou même de l'extraire dans un fichier à part⁷. Le lecteur dispose alors de toute l'information nécessaire : l'inventaire comportant numéros d'ordre et brèves descriptions des pièces ; la liste des signets ne comportant que les numéros d'ordre ; et le volet de visualisation des pièces consultées. La lecture du dossier dématérialisé peut alors s'effectuer aussi simplement que celle d'un dossier papier pour lequel on disposerait, d'une

⁵ Voir aussi, dans le même sens, la position exprimée par notre collègue Laurence Helmlinger (*in* « Télérecours : la dématérialisation devient obligatoire devant les juridictions administratives pour les avocats et les administrations », RFDA 2017 p. 12).

⁶ Dans l'application la plus couramment utilisée pour la consultation des dossiers de procédure dématérialisés, l'opération s'effectue en trois touches de clavier : ALT, N, N.

⁷ Dans l'application la plus couramment utilisée pour la consultation des dossiers de procédure dématérialisés, l'opération s'effectue en quatre clics : affichage des vignettes de pages, clic droit sur la vignette, Extraire, OK.

part, de l'inventaire détaillé des pièces, d'autre part, d'une liasse des pièces comportant des onglets sur lesquels sont indiqués leurs seuls numéros d'ordre.

Il faut peser les exigences de formalisme au regard des avantages qui en sont attendus, et d'autant plus qu'est en jeu la recevabilité de la requête, c'est-à-dire l'accès au juge. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fournit une boussole utile à cet égard, lorsqu'elle rappelle que les règles encadrant l'accès aux tribunaux ne se concilient avec l'article 6 § 1 de la convention du 4 novembre 1950 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁸. Nous ne prétendons pas que ce rappel commande la solution qu'il faut apporter à la question posée par la présente affaire. Mais il nous semble bon de l'avoir en tête. Et vous aurez compris que selon nous, une exigence qui s'étendrait à la mention exhaustive, dans les intitulés des signets ou des fichiers, non seulement du numéro d'ordre, mais aussi de la brève description de chacune des pièces jointes à la requête, telle qu'elle figure dans leur inventaire dressé par le requérant, n'apporterait qu'un gain somme toute marginal en termes de facilité d'accès aux pièces du dossier de procédure dématérialisé.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à accueillir le deuxième moyen du pourvoi.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'ordonnance attaquée ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 1 000 euros à verser à M. F..., à Mme F... et au GAEC F..., chacun, au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

⁸ Cour EDH, 26 juillet 2007, Walchli contre France, n° 35787/03, point 29 ; voir aussi Cour EDH, 5 avril 2018, Zubac contre Croatie, n° 40160/12, point 78 ; Cour EDH, 27 juin 2017, Sturm contre Luxembourg, n° 55291/15, points 31-41.