

N° 364637

Commune d'Argenteuil

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 10 décembre 2014

Lecture du 23 décembre 2014

CONCLUSIONS

Suzanne von COESTER, rapporteur public

La présente affaire vous conduira à vous interroger sur l'application de votre jurisprudence relative aux effets de la clôture de l'instruction, dans l'hypothèse prévue à l'article R.612-6 du code de justice administrative d'une présomption d'acquiescement aux faits.

Le défendeur peut-il être réputé avoir acquiescé aux faits, alors qu'il a produit un mémoire les réfutant, mais après la clôture de l'instruction ?

Le litige ici en cause portait sur la légalité d'un arrêté d'opposition du maire d'Argenteuil à une déclaration préalable de travaux tendant à la prolongation d'un mur de clôture et la pose d'un portail, à proximité immédiate de l'autoroute. Cet arrêté, en date du 17 décembre 2009, a été pris sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, pour des motifs de sécurité publique signalés dans un avis défavorable de l'inspection générale des carrières, l'emprise des travaux étant située sur d'anciennes carrières de gypse.

La commune d'Argenteuil vous saisit d'un pourvoi contre le jugement du 25 novembre 2011 par lequel le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé cet arrêté, pour insuffisante motivation au regard des exigences de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme et méconnaissance des dispositions de l'article R.111-2 du même code.

Ni l'un ni l'autre point ne nous semble entachés d'erreur de droit ni de dénaturation.

Sur le caractère insuffisant de la motivation de l'arrêté, il est constant que cette décision se borne à viser l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, en énonçant ses dispositions mais sans faire état d'aucun élément de fait étayant le constat de leur méconnaissance par le projet. La circonstance que l'avis défavorable de l'inspection générale des carrières, également visé, comportait de tels éléments de fait, ne permet pas de regarder l'arrêté du maire comme suffisamment motivé. L'article A.424-4 exige

que soient précisées les circonstances de droit et de fait justifiant l'opposition. Or, à supposer même que l'avis ait été annexé, comme cela est allégué, rien dans les motifs de l'arrêté ne permettait de savoir si le maire reprenait à son compte l'analyse retenue par l'Inspection des carrières (d'autant qu'il ne s'agissait pas d'un avis conforme). Manque donc au moins une des deux conditions posées par votre décision D... du 9 novembre 2001, n°235247, au recueil, pour la motivation par référence. Le constat d'une insuffisante motivation de l'arrêté nous semble donc en l'espèce à l'abri des critiques.

Sur l'atteinte à la sécurité publique, également laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond (27 juillet 2009, *Société Boralex Avignon*, n°317060 aux tables), c'est sans dénaturation que les juges du fond ont pu estimer que la situation du projet dans une zone d'anciennes carrières, a priori exposée à des mouvements de terrain, n'est pas, « à elle seule, de nature à caractériser un risque menaçant la sécurité publique, du fait des caractéristiques limitées du projet, qui consiste en la réalisation d'une simple clôture, et de sa situation en continuité d'un mur antibruit existant de cinq mètres de hauteur ». Il ne s'agit pas, en effet, d'édifier une nouvelle construction, mais simplement de poser une clôture et un portail, dans le prolongement d'un mur antibruit, qui plus est sur une bordure cimentée existante, de 40 cm de profondeur. Les travaux n'exigent aucune fondation ni tranchée. Ce sont des travaux de clôture du terrain et non de construction. Vous devrez donc écarter ce moyen.

Plus sérieux nous semble celui tiré de ce que le TA aurait commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son jugement en relevant que la commune devait être regardée comme ayant acquiescé aux faits, alors qu'elle avait produit un mémoire en défense, comme suite à la mise en demeure qui lui avait été notifiée sur le fondement de l'article R. 612-3 du code de justice administrative.

Il est constant que la commune a produit son mémoire le 7 novembre 2011, huit mois après la mise en demeure et seulement deux jours avant l'audience, soit après la clôture de l'instruction.

Le tribunal administratif pouvait-il ne pas en tenir compte pour l'application des dispositions de l'article R.612-6 ?

Ces dispositions se lisent comme suit : « Si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant. »

Rien n'est dit d'une date butoir pour la production du mémoire.

La version initiale de ces dispositions, à l'article R.113 du code des tribunaux administratifs, faisait référence à la clôture de l'instruction : « si avant la clôture de l'instruction et malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans la requête ».

Le silence de l'article R.612-6 signifie-t-il que le mémoire n'a pas à être produit avant la clôture de l'instruction pour faire obstacle à la présomption d'acquiescement aux faits ?

La commune souligne votre absence de formalisme dans l'application des dispositions sur l'acquiescement aux faits.

Ainsi, alors que les délais impartis par une mise en demeure doivent en principe être respectés (vous le jugez pour le désistement d'office, la production d'un mémoire après l'expiration du délai impartit étant sans incidence sur le prononcé du désistement, cf. Section, 19 novembre 1993, *Société Le Noroit*, n° 119389, au recueil), cela ne vaut pas pour la présomption d'acquiescement aux faits : pour l'application de l'article 53-4 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 auquel a succédé l'article R.612-6 qui nous intéresse, un mémoire même produit après l'expiration du délai impartit dans la mise en demeure doit être pris en compte ; vous l'avez jugé par la décision *Synconem* du 11 février 1983, n°34302, aux tables.

Vous relevez dans cette décision que les défendeurs « ne peuvent être regardés comme ayant acquiescé aux faits exposés dans la requête » dès lors « qu'ils ont produit un mémoire enregistré avant que le Conseil d'Etat ne statue » (voyez pour des applications 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt*, n° 68743, aux tables ; 20 décembre 2000, *C...*, n° 201598, inédit).

Nous ne croyons pas qu'il faille lire cette référence à la date à laquelle le Conseil d'Etat statue comme faisant fi de celle de la clôture d'instruction.

La décision *Synconem* juge seulement que, pour la présomption d'acquiescement aux faits, la circonstance que le mémoire en défense a été produit en dehors du délai impartit au ministre ne rend pas le mémoire irrecevable « de ce seul fait ». La formulation de votre décision du 12 mars 2012, *Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat*, n°347132, aux tables, rendue au visa de l'article R.612-6, insiste, en ce sens, sur « le seul fait » tenant au dépassement du délai impartit.

Elle ne dit rien de l'hypothèse d'une clôture de l'instruction intervenue avant l'audience, qui ne se présente pas devant le Conseil d'Etat. Il faut rappeler que la décision *Synconem* était rendue sur le fondement des dispositions de l'article 53-4 de l'ordonnance de 1945, seulement applicables au Conseil d'Etat.

Pour l'hypothèse où la procédure donne lieu à une clôture d'instruction, il nous semble qu'il convient de se référer aux règles de droit commun relatives à toutes les productions postérieures à la clôture de l'instruction.

Nous ne croyons pas que vous ayez jamais jugé qu'il faudrait réserver un sort particulier au mémoire produit en réponse à la mise en demeure, au vu de son objet :

s'il est vrai que la présomption d'acquiescement aux faits est sans doute, pour reprendre le mot du président Braibant dans ses conclusions sous la décision du 11 octobre 1963, *Association « Les amis du site de Clagny »*, un « couperet brutal », vous n'avez jamais admis de prendre en considération l'objet particulier d'un tel mémoire pour lui appliquer des règles différentes de celles applicables à toute production des parties. Ainsi, par exemple, la transmission par télécopie d'un mémoire doit donner lieu à une régularisation par courrier pour être prise en compte pour l'application de l'article R.612-6 (10 juillet 2007, *Ministre de l'économie c/ H...*, n° 281394, inédit).

De même, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de lui réserver un sort particulier une fois l'instruction close.

D'autant que le couperet n'est pas si brutal : l'acquiescement présumé aux faits allégués ne dispense pas le juge de vérifier que ces faits ne sont pas contredits par les pièces au dossier (30 décembre 2009, *M. K...*, n°314972, aux tables) ; il ne vaut que pour l'exactitude matérielle des faits, jamais pour les moyens de droit (14 octobre 1960, *Secrétaire d'État à la reconstruction c/ Consorts H...*, n°38201 tables p. 542) ; enfin, il n'interdit pas au défendeur de revenir en appel sur la matérialité des faits (9 octobre 1968, *Ville de Grenoble*, n°69480, au recueil).

C'est lors de l'instruction que doivent se tenir les échanges de mémoires. Si les mémoires produits après la clôture de l'instruction doivent être visés, ils n'ont obligatoirement à être pris en compte que s'ils rendent compte d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire. Tels sont les critères résultant de votre jurisprudence *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ A...*, n° 252988, du 27 février 2004, précisée en tout dernier lieu par votre décision *M. L...*, n°340943, lue le 5 décembre 2014. Cette décision rappelle que la prise en compte d'un mémoire tardif impose nécessairement, dans tous les cas, de rouvrir l'instruction (7 décembre 2001, *Département de la Haute-Garonne*, n° 330751, aux tables). Hors de l'instruction, il n'y a pas de contradictoire, et donc pas de prise en compte possible par le juge des éléments produits.

L'application de l'article R.612-6 doit à notre avis s'insérer dans ce cadre jurisprudentiel.

Lorsqu'un mémoire en réponse à une mise en demeure de l'article R.612-3 est produit après la clôture de l'instruction, le juge peut bien sûr toujours décider d'en tenir compte – en ce sens, il serait inexact de prétendre que l'acquiescement est acquis si le défendeur n'a pas produit avant la clôture de l'instruction. C'est ce que vous avez jugé par une décision inédite du 20 février 2009, *SMEAG de la base de plein air et de loisirs de Cergy-Neuville*, n° 290384, confirmant la possibilité d'écarter l'acquiescement aux faits comme suite à une réouverture de l'instruction pour tenir compte d'un mémoire tardif.

Ici, le tribunal aurait pu décider de tenir compte du mémoire produit après la clôture de l'instruction.

Mais en choisissant de ne pas en tenir compte, il n'a pas commis d'erreur de droit, car le mémoire de la commune ne contenait ni l'exposé d'une circonstance de fait dont elle ne pouvait faire état avant la clôture, ni celui d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devait relever d'office.

Pour statuer au regard de l'article R.612-6, les juges du fond ont donc pu se borner à constater que la commune avait été mise en demeure de répondre et n'avait produit aucun mémoire pendant l'instruction.

Si vous nous suivez pour écarter les moyens d'insuffisante motivation et d'erreur de droit, vous pourrez rejeter la requête et mettre la somme de 3000 euros à la charge de la commune sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.