N° 366538

M. et Mme C...

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

Séance du 11 septembre 2015

Lecture du 1^{er} octobre 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Votre décision de Section Communauté d'agglomération du pays de Martigues du 21 juin 2013 (n° 352427, au Rec.) a défini les exigences qui s'imposent pour la communication des conclusions du rapporteur public à peine d'irrégularité de la décision rendue. La présente affaire soulève la question de l'établissement de la preuve de la régularité de cet aspect de la décision.

II. Les faits sont les suivants.

M. et Mme C... ont demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'annuler le permis de construire délivré par le maire de Rueil-Malmaison à leur voisin M. A... le 23 septembre 2005, ainsi que sa prorogation par arrêté du 12 septembre 2007 et sa modification par arrêté du 6 décembre 2007. Leur demande a été rejetée par ordonnance du président du tribunal du 15 novembre 2010. La cour administrative d'appel de Versailles, saisi par M. et Mme C..., a annulé cette ordonnance pour irrégularité puis, évoquant l'affaire, a rejeté la demande d'annulation. Vous êtes saisis en cassation de son arrêt du 22 novembre 2012.

III. Il est soutenu que la cour a statué au terme d'une procédure irrégulière, le rapporteur public ayant prononcé à l'audience des conclusions dont le sens différerait de celui qui avait été communiqué aux parties.

Il ressort de la fiche Sagace de l'affaire que les parties ont été mis à même de connaître le 6 novembre 2012 le sens des conclusions ainsi formulé : « Sens synthétique : Annulation totale ou partielle » et « Sens des conclusions et moyens ou causes retenus : Renvoi devant le TA ». Or il est soutenu devant vous que le rapporteur public a conclu lors de l'audience publique qui a été tenue deux jours plus tard à l'annulation de l'ordonnance et au rejet de la demande présentée devant le tribunal.

IV. Une telle discordance, si elle est établie, entacherait la régularité de l'arrêt.

Après avoir rappelé que la communication aux parties du sens des conclusions, prévue par les dispositions citées au point 3 de l'article R. 711-3 du code de justice administrative, a pour objet de mettre les parties en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, de préparer, le cas échéant, les observations orales qu'elles peuvent y présenter, après les conclusions du rapporteur public, à l'appui de leur argumentation écrite et d'envisager, si elles l'estiment utile, la production, après la séance publique, d'une note en délibéré, vous avez jugé, par votre décision de section, que « les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter, à l'exception de la

réponse aux conclusions qui revêtent un caractère accessoire, notamment celles qui sont relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ».

Votre décision Communauté d'agglomération du pays de Martigues a pris le soin de préciser que dès lors que le rapporteur public envisage de modifier sa position après avoir communiqué le sens de ses conclusions, il doit, à peine d'irrégularité de la décision, mettre les parties à même de connaître ce changement, que ce soit pour les conclusions principales ou le cas échéant sur les motifs retenus qu'il a pu préciser (cf. le Ct 7 de la décision). En un mot, le rapporteur public ne peut délivrer à peine d'irrégularité une information qui s'avère erronée aux parties à l'audition des conclusions, dès lors tout au moins qu'elle concerne les conclusions principales. Nous ne pensons en effet pas qu'il faille lire votre décision comme entraînant les mêmes conséquences pour l'information délivrée sur des conclusions accessoires, par exemple les frais irrépétibles.

Or il nous paraît que le sort de l'affaire en cas d'évocation par le juge d'appel est au nombre des éléments qui doivent être communiqués aux parties sous peine d'irrégularité de la décision ?

Ce dernier est tenu d'assurer le règlement complet de l'affaire lorsqu'il statue sur un jugement rendu dans des conditions régulières par la juridiction compétente en premier ressort : voyez Section, 19 novembre 1999, Min délégué au budget c/ Sarl Occases, au Rec. p. 360 ou 27 juillet 2009, M..., 313555, aux T.). Ce n'est que si le juge d'appel annule le jugement pour un motif tenant à la régularité de la procédure ou à la compétence que se présente à lui l'alternative, soit d'évoquer l'affaire et donc d'assurer son règlement complet, soit de renvoyer l'affaire aux premiers juges (voyez sur le renvoi, Section, 11 février 2005, Commune de Meudon, n° 258102, au Rec.).

Le choix d'évoquer n'apparaît pas en tant que tel dans le dispositif, mais il détermine son contenu, qui comporte soit le renvoi aux premiers juges, soit les articles par lesquels le juge d'appel statue sur la demande, notamment en cas de recours pour excès de pouvoir, ceux rejetant la demande ou annulant la décision attaquée. Il est donc certain que le rapporteur public doit déterminer la solution qu'il va proposer à titre principal à la formation de jugement, et que ce choix se concrétise dans les éléments du dispositif de la décision qu'il compte proposer à la formation de jugement d'adopter, sans relever de la réponse à des conclusions qui revêtent un caractère accessoire : c'est bien la solution au litige principal qui est en cause.

V. Est donc déterminante la question de savoir si le vice d'irrégularité allégué est en l'espèce établi.

Votre jurisprudence a posé comme règle que tout jugement doit porter en lui-même la preuve de sa régularité. C'est ce qu'affirme la décision d'assemblée, Ville de Nîmes du 1^{er} juin 1956 (au Rec. p. 217, s'agissant de la mention de la composition de la formation de jugement).

Ce principe produit des effets implacables lorsqu'une décision juridictionnelle ne comporte pas une mention obligatoire : l'absence même de cette mention affecte la régularité de la décision. Voyez Section, 11 février 1983, Ministre du travail, p. 63, pour le défaut de mention de l'audition du commissaire du gouvernement ; 23 novembre 1992, SARL Discothèque du sud-ouest, n° 116317, aux T. p. 1226 ou 10 mai 1996, Mme P..., n° 142984, au Rec. p. 117, pour le défaut de mention du caractère public de l'audience ; ou encore 17 avril 1989, Sté Hostellerie du grand cerf, au Rec. p. 588 pour la dispense de conclusions du commissaire du gouvernement prévue par l'ancien article R. 116 du code des tribunaux administratifs.

Les mentions du jugement font en revanche foi sauf preuve contraire : votre décision J... du 1^{er} février 1989 (n° 90823, T. p. 860) s'appuie ainsi sur la mention que les parties ont été dûment convoquées à l'audience publique, revenant ainsi sur une jurisprudence antérieure par laquelle vous admettiez qu'à défaut d'élément permettant d'infirmer l'allégation selon laquelle une obligation

substantielle n'avait pas été respectée, l'irrégularité était établie nonobstant les mentions contraires du jugement : voyez 25 novembre 1983, SA Jean-Marie Domont, n° 39252, aux T. p. 827, solution abjurée par J....

Les silences du jugement, c'est-à-dire l'absence de mention d'un élément du jugement qui, s'il était survenu, aurait dû être mentionné, font également foi : voyez pour l'absence de mention que le requérant a été entendu, le jugement étant régulier dès lors que le requérant n'établit pas qu'il avait présenté des observations orales devant le tribunal administratif : 29 juillet 1994, B..., au Rec. p.1126.

Il se déduit de ces principes que des mentions du jugement qui révèlent une irrégularité entraînent l'annulation du jugement sans qu'il soit besoin de rechercher si elles sont erronées : voyez votre décision Préfet des Hauts-de-Seine c/ Mme N... du 30 décembre 2002 (243113, au Rec.) pour un jugement dont il ressort des mentions qu'il a été prononcé à une date postérieure à celle de l'audience publique, en méconnaissance de l'article R. 776-14 du code de justice administrative qui énonce que les jugements rendus sur les recours dirigés contre les arrêtés de reconduite à la frontière sont prononcés à l'audience ; ou encore 4 octobre 2010, Commune de Saint-Sylvain d'Anjou, 310801, B, s'agissant du visa d'un mémoire mentionné comme ayant été enregistré à une date postérieure à la lecture de la décision.

Votre jurisprudence garde cependant un degré de souplesse pour la mention de certains aspects de la procédure juridictionnelle, notamment l'analyse des conclusions et mémoires rendue obligatoire par l'article R. 741-2 : vous admettez de neutraliser l'absence de visa de mémoires ou moyens si le mémoire en cause ne comportait aucun élément nouveau auquel il n'aurait pas été répondu (Section, 30 octobre 1964, Brunner p. 498 ; 2 juin 2006, D..., aux T.p .1022).

VI. La question qui vous est soumise, inédite à notre connaissance, nous semble pour sa part devoir appeler une réponse stricte.

Le jugement n'a pas par principe mentionné l'ensemble des éléments nécessaires pour établir sa régularité : c'est la limite de la règle selon laquelle tout jugement doit porter en lui-même la preuve de sa régularité. Ce serait en effet alourdir excessivement la décision juridictionnelle : ne figure ainsi pas l'ensemble des communications aux parties assurées par le greffe ou le secrétariat de la juridiction, afin d'assurer le caractère contradictoire de la procédure.

De même, si l'article R. 741-2 dispose que la décision juridictionnelle mentionne que le rapporteur public a été entendu à l'audience, ni cette disposition ni aucune autre ne va pas jusqu'à imposer de mentionner que les parties ont été à même de prendre connaissance du sens des conclusions avant l'audience, voir même le sens des conclusions annoncé avant l'audience et celui prononcé à l'audience.

A défaut de telles mentions, il nous semble qu'il incombe à la juridiction de conserver dans le dossier de procédure les éléments qui permettront au juge d'appel ou au juge de cassation de contrôler, le cas échéant, la régularité de la décision rendue.

C'est bien la pratique qui est organisée et établie : sont ainsi relevés et archivés au dossier de procédure la liste des mesures d'instruction et le cas échéant les justificatifs postaux des communications avec les parties. C'est au vu de ces éléments que le juge d'appel ou de cassation exerce son contrôle : voyez pour l'absence de communication d'un mémoire en méconnaissance du principe du contradictoire : par exemple 26 juillet 1982, Ministre du Budget c/ Société X, n° 19645, au Rec. Vous avez également pris soin de préciser que la communication à l'audience de référé des observations de la partie adverse doit être établie par les pièces du dossier, notamment par les visas de la décision ou le procès-verbal de l'audience publique : voyez Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais du 5 novembre 2004 (n° 260229, aux T.).

Vous reconnaissez à ces éléments du dossier de procédure une force probante qui peut être combattue par les parties : voyez par exemple 17 mai 1989, E... I..., n° 85314, inédit, s'agissant de la notification du jugement¹.

Mais il nous semble que, comme pour les mentions obligatoires du jugement, la force probante accordée aux éléments consignés par la juridiction au dossier de procédure trouve sa contrepartie dans la sanction de l'absence de ces éléments. La décision doit être regardée comme irrégulière si ne figurent pas au dossier de procédure les éléments tangibles permettant d'établir que les règles substantielles de la procédure juridictionnelle ont été respectées. On ne peut en effet concevoir que la question de la régularité de la décision rendue soit appréciée au regard des affirmations des parties : ce serait nier le principe selon lequel la décision de justice doit porter en elle-même la preuve de sa régularité, principe qui fait reposer sur la décision ou par extension sur la juridiction la charge de consigner les éléments de nature à établir la régularité de la décision.

VII. Appliquées au sens des conclusions, ces principes conduisent à exiger que la juridiction dont la décision est contestée consigne dans le dossier de procédure les éléments de nature à établir que la communication du sens des conclusions a été effectuée conformément aux règles qui s'imposent à elle, en ce qu'elles ont de substantielles.

Cela revient d'abord à garder trace de la mise à disposition des parties du sens des conclusions avant l'audience et le cas échéant des modifications apportées : comme vous le savez, le système d'information des juridictions, accessibles par les parties, assure cette fonction. Mais le contrôle de régularité de la décision rendue ne pourra être effectué si n'est pas par ailleurs relevé par la juridiction le sens des conclusions prononcées à l'audience afin de permettre à la juridiction d'appel ou de cassation de contrôler la coïncidence entre l'information mise à la disposition des parties et la réalité des conclusions prononcées à l'audience.

Ce contrôle peut-il s'appuyer sur le texte écrit des conclusions remis par le rapporteur public après la séance ? Rien ne s'y oppose dans le principe, le rapporteur public étant membre de la juridiction. Mais cette modalité de conservation d'une information nécessaire au contrôle de la régularité de la décision rendue paraît fragile à double titre : d'une part, les conclusions ne sont pas toujours écrites. Par ailleurs, il convient que les conclusions aient été versées au dossier de procédure après l'audience ou qu'elles aient fait l'objet d'une publication sur le site de la juridiction administrative. En revanche, l'envoi des conclusions sur demande du juge d'appel ou de cassation ne nous paraît pas constituer un élément de preuve acceptable, ni toute forme d'attestation que l'on peut imaginer recueillir *a posteriori*, car ce serait un travail de reconstitution peu satisfaisant dans son principe et sujet à des erreurs matérielles, non compatible donc avec le niveau d'exigence exigé pour une décision de justice.

Il nous semble finalement que si la jonction au dossier de procédure du texte des conclusions prononcées à l'audience peut être une solution acceptable, la seule façon de garantir la régularité de la décision rendue est d'organiser, a priori par le secrétaire de séance, le relevé du sens des conclusions prononcées pendant la séance public et de consigner cet élément dans le dossier de procédure.

Peut-être trouverez-vous que cette solution est excessivement formaliste et lourde de conséquences matérielles pour la juridiction matérielle, ce qui justifierait d'aménager le régime de la preuve, par exemple en exigeant que l'irrégularité allégué ait été signalé à la juridiction au plus vite, par les observations orales que l'avocat peut présenter après les conclusions du rapporteur public, ou par la note en délibéré, faute de quoi l'irrégularité ne peut être tenue pour établie. Nous devons dire que cette solution est séduisante, mais nous ne vous la proposerons pas à titre

¹ Vous jugez que si le requérant allègue que l'accusé de réception du pli ne permet pas de tenir pour constant que celui-ci contenait la notification du jugement attaqué, il n'établit pas que cette enveloppe ait contenu un document venant du tribunal administratif autre que cette notification ou, dans le cas où il entendait soutenir que l'enveloppe était vide, avoir fait les diligences nécessaires pour connaître l'objet de cet envoi.

principale. Nous ne voyons en effet pas pourquoi il faudrait faire un sort à part à la communication des conclusions du rapporteur public.

IX. En l'espèce, la contestation reposant sur le sens des conclusions effectivement prononcées repose sur une attestation de l'avocat des requérants devant la cour, établie sur formulaire d'attestation de témoin du ministère de la justice, dans lequel il fait état de sa surprise de découvrir que le rapporteur public concluait oralement au rejet au fond de la requête et non au renvoi comme annoncé sur SAGACE.

Il y a certes un doute sur ces informations, l'avocat ayant pu mal comprendre le sens des conclusions, ou se fonder sur une solution développée à titre subsidiaire. Mais en l'espèce, le dossier de la procédure de la cour administrative d'appel ne comporte aucune pièce permettant d'établir que le sens des conclusions effectivement prononcées a bien été conforme au sens des conclusions porté à la connaissance des parties avant l'audience, c'est-à-dire ni procès-verbal d'audience, ni copie des conclusions remises par le rapporteur public après l'audience.

Il nous semble que, dans ces conditions, l'affirmation des époux C..., d'ailleurs non contestée en défense, doit être tenue pour établie : vous devrez dès lors annuler l'arrêt pour irrégularité. Vous pourrez renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Versailles et mettre à la charge de M. A... et de la commune de Rueil-Malmaison le versement à M. et Mme C... d'une somme de 1 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.