

N° 399867

Mme E...

N° 405060

M. F...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 14 mars 2018

Lecture du 28 mars 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie-Justine LIEBER, Rapporteur public

Ces deux affaires permettent de revisiter les règles applicables pour déterminer le point de départ du délai de recours contre une décision juridictionnelle, **lorsque la notification de cette décision a été réceptionnée par un tiers.**

1. La première affaire porte sur la réception du courrier de notification par un gardien d'immeuble. Les faits sont les suivants. Mme E..., adjointe administrative de la Ville de Paris, n'a pas obtenu la reconnaissance de l'imputabilité au service d'une chute causée par des vertiges, dont elle a été victime le 8 octobre 2008, et qui faisait suite à un premier accident de service survenu en 2005. Elle a alors été placée en congé de maladie ordinaire, puis mise en disponibilité d'office pour raisons de santé, par un arrêté du 15 mars 2010. Elle a contesté cet arrêté devant le TA de Paris qui l'a annulé et a enjoint à la Ville de réexaminer la demande de reconnaissance de l'imputabilité au service. La commission de réforme départementale, que la Ville a saisi, a alors estimé que cette chute avait un lien avec le précédent accident de service de 2005 et a prononcé un avis défavorable quant à l'imputabilité de ce nouvel accident au service – avis dont la Ville a fait part à l'intéressée. Mme E... a saisi de nouveau le TA de Paris qui a, cette fois-ci, rejeté sa demande pour tardiveté contre la décision, non datée, de la Ville, refusant la reconnaissance de l'imputabilité au service. Son appel ayant été également rejeté par un arrêt de la CAA de Paris du 17 mars 2016, la requérante se pourvoit en cassation, en invoquant deux moyens qui visent à contrer la tardiveté qui lui a été opposée par les juges du fond.

1.1. Le premier est tiré, de manière apparemment paradoxale, de ce que la cour a inexactement qualifié les faits en retenant que le courrier par lequel la Ville lui a adressé l'avis défavorable de la commission de réforme devait être regardé comme une décision du maire refusant de reconnaître l'imputabilité au service de son accident du 8 octobre 2008, et était bien, autrement dit, une décision faisant grief. Ce moyen fait écho à aux écritures d'appel de la requérante, dans lesquelles elle avait soutenu, pour tenter d'échapper à la tardiveté opposée par les juges de première instance, que ce courrier n'était pas décisoire, contrairement à la décision de refus implicite qui serait née deux mois plus tard et qui était celle qu'elle contestait véritablement.

Vous exercez un contrôle de qualification juridique sur la qualification donnée par les juges du fond quant au caractère de décision faisant ou non grief, et susceptible ou non de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir : cf. 29 mars 2000, L..., n° 199545, aux T. p. 785-985-1140-1197 ; 4 décembre 2013, V..., n° 359753, aux T.

En l'espèce, le courrier en question, envoyé par lettre recommandée, précise qu'il fait suite à l'injonction du jugement du TA de réexaminer la demande d'imputabilité et indique la réponse négative de la commission de réforme, cet avis étant lui-même joint en annexe. Le courrier mentionne en outre la possibilité de contester la décision, en indiquant la possibilité de saisir le tribunal administratif de Paris dans un délai de deux mois à compter de la réception de la décision, ou, le cas échéant, de la réponse négative à une demande de rectification. Ainsi, même si la rédaction de ce courrier peut ne pas apparaître entièrement claire, il n'en reste pas moins qu'il indique les voies et délais de recours contre la décision qu'il contient et que la requérante a d'ailleurs attaquée devant le TA. Dans ces conditions, l'erreur de qualification juridique invoquée ne nous paraît pas fondée.

1.2. L'autre moyen est tiré de l'erreur de droit et de la dénaturation à avoir jugé que la décision litigieuse avait bien été régulièrement notifiée à Mme E..., alors qu'elle avait établi que le pli avait été réceptionné par le gardien de l'immeuble, qui n'était pas habilité à recevoir les plis recommandés.

Vous jugez, effectivement, depuis longtemps, qu'un gardien d'immeuble n'a pas, à défaut de procuration expresse, qualité pour réceptionner un pli recommandé pour un habitant de l'immeuble (30 novembre 1977, Sieur X, n° 2135, au Rec.) – alors que, de longue date également, vous jugiez régulière la réception du pli par un tiers ayant avec l'intéressé des liens suffisants, de nature personnelle ou professionnelle, comme par exemple, pour les personnes physiques, le conjoint (Sect., 4 mai 1973, Sieur X, n° 79979, p. 317 ; Sect., 30 mai 1980, Mme L..., n° 5417, p. 255 ; 22 mars 1985, H..., n° 29856, p. 725), ou un enfant mineur d'âge suffisant (8 novembre 1961, Jéramec, p. 635 ; 9 octobre 1963, Lemoing, n° 58815, T. p. 952), ou, pour les personnes morales, leur préposé (Sect., 18 mai 1945, Société auxiliaire de gestion et d'avances, p. 101).

Mais depuis votre décision de Section du 11 juillet 1988, SCI '1 rue de la Fraternité', n° 52639, p. 296, RJF 10/88 n° 1119, vous faites jouer un régime de présomption de régularité de la notification dès lors que le pli a été a été expédié à la bonne adresse et que l'avis de réception a été signé. Si le destinataire entend contester l'authenticité de cette signature ou la qualité du signataire pour réceptionner les plis en son nom, c'est alors à lui qu'il incombe de l'établir. Autrement dit, l'avis de réception signé emporte présomption de régularité de la notification, mais il s'agit d'une présomption réfragable dès lors que le destinataire du pli apporte la preuve du contraire.

Cette jurisprudence, dégagée à l'occasion d'un contentieux fiscal, s'est épanouie dans ce domaine, où les enjeux liés à la régularité des notifications sont particulièrement sensibles : voyez ainsi 2 octobre 1989, M..., n° 70219, au Rec. et RJF 12/89 n° 1307 ; 13 novembre 1998, G..., n° 164143, au Rec., RJF 1/99 n° 51 ; 28 novembre 2007, V..., n° 288240 ; 19 décembre 2008, K..., n° 304781 ; 27 mars 2009, Mme L..., n° 293871 ; 18 mai 2009, L..., n°s 298037 à 298039, aux T. ; ou encore 8^{ème} CJS, 15 janvier 2015, S..., n° 375653. Mais comme l'indiquent les conclusions et le fichage de cette décision de Section, il ne s'agit pas d'une solution propre au contentieux fiscal et elle a vocation à s'appliquer également en contentieux

général : voyez ainsi 6/1, 19 décembre 2007, R..., n° 287536, inéd. ; 4 novembre 2015, D..., n° 373930, aux T.

S'agissant plus précisément du cas des gardiens d'immeuble, vous avez confirmé votre jurisprudence précitée du 30 novembre 1977, Sieur X, n° 2135, en jugeant que la remise d'un pli recommandé au gardien d'immeuble qui n'a pas été autorisé par le destinataire à accuser réception d'un tel courrier ne constitue pas une notification régulière (13 novembre 1998, G..., n° 164143, au Rec., RJF 1/99 n° 51, préc., aux conclusions de F. Loloum). Cette nouvelle décision doit toutefois se lire, pensons-nous, à la lumière de votre jurisprudence de Section SCI « 1 rue de la Fraternité », à laquelle elle est postérieure. Ce qui implique que le destinataire, dès lors que naît une contestation sur la qualité du gardien pour réceptionner les plis, doit établir, selon les cas de figure, s'il l'a ou non autorisé à recevoir les lettres recommandées.

Cependant certaines décisions, en matière de contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, jugent irrégulière la notification dès lors qu'il n'est « *ni établi, ni allégué* » que la gardienne d'immeuble aurait reçu procuration pour recevoir les plis du destinataire : 14 mars 1997, Y..., n° 177488 ; 14 janvier 1998, C..., n° 187773. Autrement dit, elles évitent au destinataire d'avoir à établir si le gardien avait ou non reçu mandat. Ces décisions, rendues par un juge unique, ne sont toutefois pas fichées, sont spécifiques à ce contentieux et restent éparses. Elles ne remettent pas en cause, nous semble-t-il, la grille d'analyse dégagée par votre décision de Section, que les juges du fond l'appliquent d'ailleurs avec constance, comme en témoignent de nombreux jugements et arrêts¹. Nous vous proposons donc de considérer que la cour, en l'espèce, a appliqué à bon droit le raisonnement issu de votre arrêt de Section SCI '1 rue de la Fraternité' en faisant peser sur la requérante la charge de prouver que le gardien qui a signé le pli n'avait pas qualité pour ce faire.

A-t-elle pour autant entaché son arrêt de dénaturation en jugeant que les éléments produits par Mme E... n'établissaient pas que le gardien d'immeuble n'avait pas qualité pour réceptionner les plis qui lui étaient adressés ? Il nous semble que cette question relève bien de l'appréciation souveraine des juges du fond, sauf dénaturation (cf. 28 novembre 2007, V..., n° 288240, aux concl. de F. Sénors). Le destinataire du courrier est dans une situation délicate, puisqu'il doit établir que la personne qui a signé l'avis de réception n'avait pas qualité pour ce faire – il doit autrement dit apporter une preuve négative. Pour autant, l'exercice n'est pas impossible comme l'illustrent plusieurs de vos décisions, admettant l'irrégularité de la notification (19 décembre 2007, R..., n° 287536, préc. ; 13 novembre 1998, G..., n° 164143, préc., 15 janvier 2015, S..., n° 375653, préc.).

En l'espèce, la requérante avait produit, en appel, un courrier de son bailleur, la RIVP, indiquant qu'à la date à laquelle le pli avait été réceptionné, un gardien remplaçant s'occupait effectivement de l'immeuble mais que les gardiens, titulaires ou remplaçants, n'étaient pas autorisés à signer les récépissés de plis en recommandé, qui « *sont remis en main propre par*

¹ CAA de Marseille, 20 novembre 2007, n° 05MA00375 ; CAA de Bordeaux, ordonnance du 23 mai 2008, n° 08BX00438 ; CAA de Douai, 19 juin 2012, n° 11DA01782 ; CAA Lyon, 12 juin 2014, n° 13LY01880 ; CAA de Nantes, 11 juillet 2014, n° 13 NT03050 ; CAA de Paris, 5 février 2015, n° 13PA03684 ; CAA de Nantes, 17 février 2015, n° 13NT02733 ; CAA de Versailles, ordonnance du 12 janvier 2016, n° 15VE03318 ; CAA de Versailles, 6 mai 2016, n° 14VE01770 ; TA de Melun, 7 juin 2006, n° 04-5974/5 ; TA de Cergy-Pontoise, 7 octobre 2010, n° 1004028 ; TA de Fort-de-France, 14 décembre 2011, n° 1100698 ; TA de Melun, 31 juillet 2015, n° 1409226 ; TA de Toulon, 19 novembre 2015, n° 1302436 ; TA de Dijon, 8 janvier 2016, n° 1403698 ; TA de Cergy-Pontoise, 20 avril 2017, n° 1503921 ; TA de la Guyane, 20 juin 2017, n° 1700566 ; TA de la Guyane, 30 juin 2017, n° 1600415 ; TA de Strasbourg, 27 septembre 2017, n° 1704471 ; TA de Strasbourg, 4 octobre 2017, n° 1606274.

les agents postaux ». Il était ajouté que « Mme E... demande à chaque gardien de lui signer ses courriers RAR, ce qui lui a toujours été refusé ». On peut faire deux lectures de ce courrier :

- soit estimer que le gardien qui a effectivement signé le récépissé l'a fait sans avoir de mandat, ni de son employeur, ni de la requérante, ce qui oblige à regarder la notification comme inopérante ;

- soit considérer, comme l'a fait la cour, que le gardien a signé l'avis pour se conformer à la demande que lui avait adressée la requérante, même si l'employeur indique que de telles demandes ont toujours été refusées, et qu'il n'est donc pas établi que le signataire n'avait pas de mandat, ce qui implique de regarder la notification comme régulière. On peut en tout cas légitimement hésiter entre les deux lectures, et il nous paraît, dans ces conditions, délicat de juger que la cour a dénaturé cette pièce du dossier. Nous vous proposons donc de juger que la cour n'a donc pas commis de dénaturation, ce qui vous conduira à rejeter le pourvoi de Mme E..., y compris ses conclusions au titre de l'article L. 761-1 CJA, et vous pourrez juger qu'il n'y a pas lieu de mettre à sa charge la même demande émanant de la Ville de Paris.

2. Le cas de M. F... est plus délicat. L'intéressé, professeur de médecine, exerce comme PUPH à l'hôpital européen George Pompidou. Il a fait l'objet, à la suite d'une opération chirurgicale pendant laquelle un incident a obligé à procéder, quelques jours plus tard, à une nouvelle intervention, d'une plainte auprès du conseil départemental de la Ville de Paris, que celui-ci a transmise à la juridiction ordinaire en s'y associant et qui a abouti, le 9 juin 2016, à une décision de la chambre disciplinaire de première instance prononçant une interdiction du droit d'exercer pendant 15 jours dont 8 avec sursis. Le praticien a alors voulu faire appel de cette décision mais son appel a été rejeté comme manifestement irrecevable, en raison de son caractère tardif, par une ordonnance du 15 septembre 2016 de la présidente de la chambre disciplinaire nationale. C'est l'ordonnance contre laquelle il se pourvoit devant vous.

2.1. Vous relèverez tout d'abord que le délai d'appel d'une décision de la chambre disciplinaire de première instance est différent du délai de droit commun, l'article R. 4126-44 du code de la santé publique le fixant à « *trente jours à compter de la notification de la décision* ». Il s'agit d'un délai franc (9 juin 2011, *H...*, n° 336113, aux T. sur un autre point).

Ce que le requérant conteste, c'est le point de départ retenu par la présidente de l'instance ordinaire pour faire courir ce délai. L'ordonnance attaquée retient en effet qu' « *il ressort des pièces du dossier que la décision de la CDPI d'Ile-de-France en date du 9 juin 2016 (...) a été notifiée [au requérant] par une lettre recommandée du greffe de la chambre, reçue par l'intéressé le 10 juin 2016* ». Or la requête d'appel ayant été enregistrée au greffe de la juridiction le 13 juillet 2016, soit plus de trente jours après la date de notification, l'ordonnance la rejette comme irrecevable. Mais le requérant estime que l'ordonnance est entachée d'erreur de droit pour avoir pris en compte la date de réception de la notification par le vaguemestre de l'hôpital, et non celle à laquelle le pli lui a effectivement été remis.

Précisons que M. F... avait communiqué comme seule adresse aux juridictions ordinaires son adresse professionnelle. Contrairement à ce que prévoit l'article R. 751-3 du code de justice administrative, qui oblige à notifier les décisions au « *domicile réel* » de chaque partie, ce qui empêche de faire courir le délai de recours à compter de la seule réception au domicile élu par l'intéressé (30 janvier 2008, *Mme C...*, n° 288686, p. 28), l'article R. 4126-32 du code de la santé publique, applicable à la procédure devant les juridictions de l'ordre des médecins, prévoit à son 2^{ème} alinéa que « *la notification est faite le même jour pour toutes les parties, au*

dernier domicile connu (...) ». La juridiction peut donc parfaitement s'en tenir à notifier au dernier domicile désigné par l'intéressé, fût-ce son domicile professionnel.

La réception du pli à l'adresse qui correspond bien à celle qu'a indiqué le destinataire du pli, matérialisée par la signature de l'avis de réception, emporte alors, en vertu de la jurisprudence précitée de Section du 11 juillet 1988, SCI '1 rue de la Fraternité', p. 296, présomption de régularité de la notification, mais cette présomption est réfragable si le destinataire apporte la preuve de l'absence de qualité du destinataire.

La question est alors de savoir si, compte-tenu de la pratique de l'hôpital consistant à centraliser la réception des courriers auprès du vaguemestre, il y a lieu de tenir compte, non pas de la date à laquelle le vaguemestre tamponne le bordereau accusant réception des plis, mais de celle à laquelle le pli est effectivement remis au médecin.

2.1.1. Vous avez déjà admis, dans la situation particulière des détenus, dont le courrier est réceptionné et acheminé par des vaguemestres, que le délai d'appel contre un jugement du tribunal administratif ne court à l'encontre de la personne incarcérée qu'à compter du jour où l'administration pénitentiaire lui a remis effectivement le pli recommandé contenant le jugement : 8 juin 2011, F..., n° 330051, aux T. p. 927-1105, aux conclusions de Nathalie Escaut. Compte tenu de la situation particulière des intéressés, ce n'est alors pas le régime de présomption réfragable de votre arrêt SCI '1 rue de la Fraternité' qui s'applique, trop difficile à mettre en œuvre par des détenus qui par définition n'ont pas la liberté d'aller et venir, mais c'est au juge d'établir la date de remise effective du pli à l'intéressé au vu des échanges entre les parties et d'éventuelles mesures d'instruction.

Faut-il faire jouer cette exception en l'espèce ? Cela ne nous paraît pas envisageable, compte tenu de la particularité de la situation des détenus, à laquelle ne peut être comparée celle du praticien hospitalier, même si dans les deux cas la réception du courrier est effectuée par un vaguemestre :

- la situation du médecin qui a élu domicile à l'hôpital n'est en effet pas assimilable à celle de la personne incarcérée, qui n'a pas le choix de l'adresse à laquelle elle reçoit son courrier ;
- ensuite parce que le courrier reçu en prison fait, pour des raisons de sécurité, l'objet de contrôles, qui peuvent entraîner des délais entre la date de réception par le vaguemestre de la prison et le moment où les plis sont remis à leurs destinataires ;
- enfin, il est particulièrement difficile pour un détenu d'apporter la preuve que la notification n'a pas été régulière et c'est la raison pour laquelle, come on l'a vu, le régime de présomption réfragable de vôtres décision SCI '1 rue de la Fraternité' n'a pas été transposé.

2.1.2. Faut-il, alors, s'en tenir à la date de remise au vaguemestre de l'hôpital et estimer que la notification est présumée régulière dès lors qu'il a tamponné le bordereau de remise du courrier ? Cette solution a le mérite d'être facile à appliquer et dépourvue de toute ambiguïté.

Ce qui peut toutefois vous faire hésiter tient au statut du vaguemestre à l'hôpital. En effet, l'article R. 1112-53 du code de la santé publique définit ainsi son rôle : « *le vaguemestre est à la disposition des hospitalisés pour toutes les opérations postales* ». Autrement dit, les fonctions du vaguemestre telles que prévues par les textes ne concernent, en principe, que les malades, et non les médecins et personnels hospitaliers – même s'il existe des notes internes à l'AP-HP qui indiquent que le vaguemestre est accrédité par le directeur de l'établissement

pour réceptionner le courrier adressé au personnel et aux patient de cet établissement². Le Règlement intérieur de l'AP-HP ne reprend cependant pas cette disposition. L'argument, qui aurait du poids s'il s'agissait de contester la qualité du vaguemestre pour réceptionner le courrier à destination du personnel de l'hôpital³, nous paraît s'évanouir dès lors que ce n'est pas cette qualité, mais la date de remise au destinataire final qui est contestée. En l'espèce, compte tenu de la pratique, logique, de centraliser la réception de l'ensemble du courrier auprès du vaguemestre, quels que soient ensuite les destinataires finals de ces lettres, la qualité du vaguemestre pour en accuser réception n'est pas discutée.

2.1.3. Vous pourriez toutefois hésiter à faire jouer, dans un tel cas, le même mécanisme de présomption réfragable que celui dégagée dans votre décision *SCI '1 rue de la Fraternité'*, afin de permettre au destinataire du courrier de renverser, le cas échéant, la présomption de notification régulière à la date figurant sur le bordereau tamponné par le vaguemestre. Autrement dit, le médecin aurait la possibilité de renverser la présomption de régularité en établissant la preuve de la date à laquelle le courrier lui a été réellement remis. Cela permettrait donc au médecin de discuter de la régularité de la remise non pas à raison de la qualité du récipiendaire du pli mais de la date effective de remise, et de ne pas faire peser sur lui, le cas échéant, un dysfonctionnement au sein des services de l'hôpital, ou tout autre élément extérieur à la volonté de l'intéressé qui aurait conduit à une remise tardive ou décalée du pli. Cette solution se justifierait d'autant plus pour le contentieux ordinal qui, s'agissant des médecins, a la particularité comme on l'a vu de reposer sur des délais d'appels très brefs (30 jours).

Une telle solution comporterait toutefois des inconvénients certains :

- d'abord celui de réintroduire une discussion potentielle sur la date de réception réelle du courrier, avec, potentiellement, de grandes difficultés pour établir la date exacte de réception du courrier par son destinataire final ;
- il nous paraît difficile ensuite d'établir les effets de bord potentiels de cette solution, notamment pour le contentieux fiscal qui peut concerner de grandes entreprises qui centralisent elles aussi la réception de leurs courriers ; à tout le moins, il conviendrait de cantonner cette jurisprudence au cas du contentieux ordinal des médecins ;
- enfin, une telle solution nous paraîtrait susceptible de permettre, le cas échéant, des manœuvres, au premier rang desquelles celle d'élire domicile à l'hôpital en comptant sur un dysfonctionnement interne...

En définitive, nous penchons donc pour la deuxième option, certes plus sévère, mais plus simple d'application. Nous ne pensons, pas en outre, qu'elle porte en germe un risque d'atteinte du droit au recours, dès lors que le médecin est libre d'élire domicile à l'hôpital ou de donner une autre adresse aux instances ordinaires ; de plus, s'il a communiqué uniquement l'adresse de l'hôpital, il peut parfaitement revenir sur cette décision et communiquer, par exemple, celle de son domicile personnel.

Ajoutons que cette solution conforte le choix de la présidente de la chambre disciplinaire nationale de rejeter l'appel par ordonnance pour irrecevabilité manifeste, comme le lui permet le 4^o l'article R. 4126-5 du code de la santé publique, ce que n'aurait pu faire une solution fondée sur la possibilité, pour le médecin concerné, de chercher à renverser la présomption de

² Cf. Notes de la DJA de l'AP-HP du 5 août 2008 et du 15 juin 2012.

³ NB : Le juge judiciaire admet quant à lui la régularité de la notification au vaguemestre (Cass. Soc. 14 novembre 1990, n° 89-44.131, Bull. V, n° 556).

régularité de la notification. En effet, en ce cas, il aurait fallu pouvoir laisser à l'intéressé la possibilité de renverser la présomption, et donc mettre en œuvre une procédure contradictoire. C'est seulement à son issue qu'il aurait été possible de juger si la requête d'appel était ou non irrecevable. Autrement dit, l'article R. 4126-5 n'aurait pas été applicable puisque l'irrégularité n'aurait, quoiqu'il en soit, pas été manifeste. Et la présidente de la CDN n'aurait alors pas été compétente pour la rejeter par ordonnance, faute d'irrecevabilité manifeste – ce que vous auriez dû soulever d'office (Section, 12 octobre 2005, *P...*, n° 311641, au Rec. ; et, sous l'empire de l'article L. 9 de l'ancien code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 16 janvier 1998, *Ass. 'Aux Amis des Vieilles Pierres d'Aiglemont'*, n° 153558, aux T.).

2.2. Vous écarterez facilement l'autre moyen du pourvoi, tiré de l'insuffisance de motivation, la dénaturation et l'erreur de droit à avoir jugé sa requête irrecevable, sans avoir vérifié si la notification adressée à l'hôpital ne comportait pas le nom du praticien. Mais il ne ressort pas du dossier, et notamment du bordereau daté du 10 juin, signé du vagemestre de l'hôpital, où figurent les numéros de courriers reçus ce jour là, dont celui adressé au requérant, que le nom de M. F... n'aurait pas figuré sur l'enveloppe qui contenait ce courrier. Nous vous proposons donc de rejeter également ce pourvoi et par voie de conséquence la demande de frais irrépétibles de son auteur.

PCMNC au rejet des pourvois de Mme E... et de M. F....