

N° 443886
M. G... et autres

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 17 décembre 2021
Lecture du 30 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Lors du premier confinement décrété pour faire face à l'épidémie de covid-19, la juridiction administrative a activé son plan de continuité d'activité. Le traitement des contentieux essentiels a été assuré, c'est-à-dire les procédures d'urgence. En revanche, les audiences portant sur les affaires au fond ont été suspendues et elles n'ont repris que progressivement, à un moment où les déplacements étaient encore limités et encadrés.

Dans le présent litige, la cour administrative d'appel de Paris a été peu sensible à ce contexte particulier. Elle était saisie par M. G... et par d'autres requérants d'un appel contre le jugement du 15 mai 2018 du tribunal administratif de la Polynésie française rejetant leur recours contre le permis de construire délivré à la société « Les Hauts de Taapuna » pour la réalisation d'un immeuble de quinze logements sur le territoire de la commune de Punaauia. L'affaire, déjà un peu ancienne, était inscrite à une audience prévue le 31 mars 2020, audience qui n'a pu avoir lieu en raison du confinement. Un nouvel avis d'audience a été communiqué aux parties le 7 mai 2020 les informant que l'affaire était réinscrite pour le 26 mai 2020. Les parties ont également reçu, le 12 mai 2020, une note d'information sur le déroulement des audiences pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, par laquelle la cour leur rappelait que leur présence à l'audience n'était pas obligatoire et que, compte tenu de la situation sanitaire, elles étaient invitées à limiter leurs déplacements et à privilégier, le cas échéant, la présentation d'une note en délibéré.

Le jour même, l'avocat des requérants a demandé à la cour de reporter l'audience en faisant valoir que ni lui ni ses clients ne pourraient y assister en raison de l'arrêt des vols commerciaux entre la Polynésie française et la métropole. Le lendemain, un courrier du greffe répond que l'affaire est maintenue. Une nouvelle demande de report est rejetée, cette-fois ci par le président de la formation de jugement. Malgré une troisième demande de report formulée après la mise en ligne du sens des conclusions, l'audience a bien lieu le 26 mai 2020, sans que M. G... et autres soient présents ni représentés.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La principale question posée par le pourvoi est de savoir si la cour pouvait refuser de reporter l'audience sans entacher son arrêt d'irrégularité.

La décision de faire droit ou non à une demande de report d'audience a longtemps été regardée comme discrétionnaire¹, peu important que le justiciable fasse état d'une impossibilité matérielle². Le report n'était une obligation que dans deux cas de figure : d'une part, en matière disciplinaire, lorsqu'un texte prévoit que l'intéressé doit comparaître en personne et que ce dernier justifie d'un motif non dilatoire qui ne lui est pas imputable³ ; d'autre part, dans le contentieux des réfugiés, dans lequel l'audience tient comme vous le savez une place à part, lorsque l'intéressé justifie de circonstances de force majeure⁴.

Vous avez cependant fait évoluer votre jurisprudence en tirant les conséquences de la place croissante de l'audience dans le procès administratif et du dialogue qui s'y noue entre le rapporteur public et les parties. Par une décision de section Colomb du 16 juillet 2010⁵, vous avez fixé la règle suivante : en dehors du contentieux disciplinaire, qui garde sa spécificité⁶, « *Le juge, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, n'a aucune obligation, hormis le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposeraient, de faire droit à une demande de report de l'audience formulée par une partie* ».

« Motifs exceptionnels » n'étaient pas de vains mots. Vous n'avez accepté de reconnaître de tels motifs qu'à deux occasions. Une première fois, dans une décision D... du 18 octobre 2010⁷, dans un cas où le requérant avait été informé peu de temps avant l'audience par son avocat qu'il n'assurait plus sa représentation et où la cour a statué sur sa reconduite à la frontière quelques semaines seulement après que l'autorité judiciaire a refusé de délivrer à l'intéressé un certificat de nationalité française. La décision relève la brièveté du délai dont disposait le requérant pour organiser sa défense dans ces circonstances. Le second précédent est une décision BO... et M... dans laquelle était en cause le refus de la Cour nationale du droit d'asile de reporter une audience qu'elle avait programmée un jour de la semaine qu'elle s'était engagée à laisser libre pour l'avocat, conformément à l'organisation convenue avec les barreaux. La décision censure ainsi une forme de déloyauté de la part de la cour.

Vous avez en revanche écarté toute obligation de report dans la décision Colomb alors que le requérant avait été quitté par son avocat quelques jours avant l'audience. Dans ses conclusions, Claire Legras estimait que la procédure contentieuse, essentiellement écrite, avait permis au requérant de développer, par l'intermédiaire de son avocat, les moyens

¹ CE, 9 mai 1962, Fresnay, p. 310 ; CE, 20 janvier 1967, Rey, p. 26.

² CE, 11 février 20002, Elections municipales de Brasles, n° 235093, aux tables sur un autre point

³ CE, 11 juin 1993, X..., n° 100093, aux tables ; CE, 29 janvier 2001, B..., n° 192128, inédite

⁴ CE, 29 octobre 19787, H..., n° 76539, au recueil

⁵ n° 94239, au recueil

⁶ CE, 3 décembre 2010, S..., n° 322677, aux tables

⁷ n° 326020, aux tables

qui lui paraissaient pertinents et de répondre à ceux de la défense, qu'il pouvait assister lui-même à l'audience et que, malgré le bref délai, il avait en tout état de cause la possibilité de se faire assister par un autre avocat. Plus récemment, vous avez refusé de voir des circonstances exceptionnelles tirées des exigences du débat contradictoire dans une affaire où l'avocat avait annoncé à l'avance qu'il devait représenter, le jour de l'audience, un autre client devant une autre juridiction⁸.

Nous retenons de ces précédents qu'il ne suffit pas de justifier d'un empêchement légitime pour que le report de l'audience s'impose au juge. Il faut se demander quelles sont, dans les circonstances de l'espèce, les conséquences de cet empêchement sur le respect du contradictoire. Plusieurs éléments peuvent entrer en ligne de compte. La nature du contentieux d'abord – vous relèverez que la place de l'oralité était importante dans les procédures ayant donné lieu aux décisions D... et BO.... L'état de l'instruction ensuite. L'absence à l'audience a moins d'enjeu si la partie empêchée a pu apporter la contradiction à la partie adverse, comme dans l'affaire Colomb. Elle peut en revanche être gênante quand survient un élément nouveau, comme dans l'affaire D.... Il sera également tenu compte de l'existence de solutions alternatives comme la possibilité pour le justiciable d'assister à l'audience à la place de son avocat empêché ou de désigner un nouvel avocat pour le représenter.

En l'espèce, il était matériellement quasi-impossible aux requérants et à leur avocat d'assister à l'audience. S'il y avait encore des vols entre la Polynésie française et la métropole, ils étaient rares, trois dans tout le mois de mai, et il s'agissait d'une liaison exceptionnelle destinée avant tout à rapatrier des personnes surprises par le confinement. Les vols commerciaux habituels n'ont repris qu'en juillet 2020.

Malgré ce cas que l'on pourrait qualifier de force majeure, il ne nous semble pas que le refus de reporter l'audience ait été irrégulier.

La configuration du litige ne donnait aucune importance particulière aux observations orales qui auraient pu être présentées à l'audience. Il s'agissait d'un contentieux d'excès de pouvoir classique, suivant une procédure écrite et les requérants ont été les derniers à produire sans qu'aucun élément nouveau ne soit apparu depuis. Les requérants insistent beaucoup sur l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de répondre aux conclusions du rapporteur public. Loin de nous l'idée de minorer l'importance des conclusions dans l'issue d'un litige et il n'est pas besoin de vous rappeler l'importance qu'attache la Cour européenne des droits de l'homme à la possibilité donnée aux requérants d'y répondre. Mais, à suivre les requérants, il faudrait systématiquement faire droit à une demande de report lorsqu'une partie ne peut être présente ni représentée, faute qu'elle puisse réagir aux conclusions.

⁸ CE, 21 septembre 2020, Durand, n° 428683, aux tables sur un autre point

Ce n'est pas le sens de votre jurisprudence et les exigences du procès équitable n'imposent pas de l'infléchir ici. Les requérants pouvaient parfaitement faire appel à un avocat parisien pour les représenter à l'audience. Rappelons que, devant les juridictions civiles, il est fréquent que les avocats ne se déplacent pas et s'en remettent à leur postulant. Rien n'empêchait de procéder ainsi, et en particulier ni le coût, certainement inférieur à celui du déplacement de l'avocat polynésien, ni l'objet du litige, l'argument tiré de la spécificité du droit polynésien n'étant pas sérieux. D'autant qu'il ne s'agissait que de venir prendre en note les conclusions pour permettre la production éventuelle d'une note en délibéré. Les requérants pouvaient également demander au rapporteur public de leur communiquer ses conclusions dans la foulée de l'audience. Votre 10^{ème} chambre a diligenté une mesure d'instruction sur ce point et les requérants ont répondu qu'ils avaient demandé et obtenu les conclusions avant la lecture de l'arrêt. Les rapporteurs publics ne sont jamais tenus de donner leurs conclusions et nous ne sommes pas certains qu'un refus aurait conduit, dans les circonstances particulières de l'espèce, à regarder la procédure comme irrégulière. Quoiqu'il en soit, les conclusions ont été communiquées et les requérants ont donc été mis en mesure de répondre par une note en délibéré.

Pour être exhaustif sur les circonstances de l'espèce, il faut encore relever que l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif permettait, au cours de l'état d'urgence sanitaire, la tenue de l'audience par visioconférence. Faut-il faire grief aux requérants de ne pas l'avoir demandée ou à la juridiction de ne pas l'avoir proposée ? Ni l'un ni l'autre nous semble-t-il. Il s'agissait d'une mesure laissée à la discrétion du président de la formation de jugement. Une demande des parties était toujours possible mais ici la juridiction avait été avertie de l'empêchement. Il était d'autant plus de la responsabilité de la juridiction de prendre l'initiative de proposer une visioconférence que cette possibilité était nouvelle et inhabituelle. Pour autant, il nous semblerait excessif de regarder comme irrégulières toutes les procédures dans lesquelles la visioconférence n'aurait pas été proposée alors que les parties ne pouvaient pas être présentes ni représentées. Ce serait aller bien au-delà des prévisions de l'ordonnance attaquée, qui a entendu créer une possibilité supplémentaire et non imposer une modalité de référence pour la tenue des audiences face aux difficultés du déconfinement.

Nous avons conscience de vous demander d'appliquer une jurisprudence stricte à un contexte exceptionnel. Mais le problème ne se présenterait pas différemment si l'impossibilité d'assister à l'audience ou de s'y faire représenter avait un motif plus banal qu'une pandémie. Et si votre jurisprudence est si stricte, ce n'est pas seulement parce qu'elle se limite à ce qui est exigé par le respect du contradictoire, c'est aussi parce qu'elle est soucieuse de la bonne administration de la justice et de la célérité du jugement des affaires, en particulier dans un litige triangulaire comme celui-ci où tout retard à juger nuit au bénéficiaire de la décision administrative et paralyse généralement la mise en œuvre de celle-ci.

Les autres moyens vous retiendrons moins longtemps.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La cour a répondu de manière suffisante au moyen tiré de ce que l'étude technique à réaliser en cas de risques de glissement de terrain ne comportait pas toutes les mentions prévues par les textes.

Le projet autorisé a fait l'objet d'une note de renseignements d'aménagement, sorte de certificat d'urbanisme garantissant une stabilité des règles applicables. La cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'administration n'avait pas été induite en erreur par la présence, dans le dossier de demande de note de renseignement, d'un titre de servitude incomplet : il ne s'agit pas d'une pièce exigée par les textes et les requérants ne vous expliquent pas en quoi l'incomplétude a pu affecter l'appréciation de l'administration.

Pour l'application des dispositions du plan général d'urbanisme permettant un dépassement raisonnable des règles de hauteur dans la limite de R + 4 + combles, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'un niveau s'entendait comme un niveau d'habitation et en refusant par conséquent de regarder comme un niveau les pilotis de la construction, qui ne dépassent pas un mètre de hauteur. Nous ne voyons pas non plus de dénaturation dans l'appréciation que la cour a porté sur le caractère raisonnable du dépassement en l'espèce et sur l'absence de masque gênant pour les propriétés situées en amont du projet.

Les requérants se plaignent ensuite que la cour ait écarté leur moyen tiré de la méconnaissance de la règle de prospect au motif qu'ils n'apportaient pas les éléments lui permettant d'apprécier ce qu'il en était. Ce faisant, la cour n'a pas dénaturé leurs écritures et elle n'a pas non plus méconnu son office en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour suppléer les insuffisances de la requête.

Concernant les places de stationnement, la cour n'avait pas besoin de préciser sur quelle pièce du dossier elle se fondait pour estimer que l'exigence d'une dimension minimale de cinq mètres était satisfaite. Elle n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le projet, un immeuble de quinze logements, n'était pas un « grand programme d'habitation en immeubles collectifs » - immeubles au pluriel – au sens de l'article D. 132-2 du code de l'aménagement. Elle a pu écarter l'application de ces dispositions sans insuffisance de motivation ni erreur de droit.

Enfin, la cour n'a pas entaché son arrêt de dénaturation en jugeant que les voies de desserte du projet étaient d'une largeur suffisante pour accueillir les véhicules de secours et de lutte contre l'incendie.

PCMNC au rejet du pourvoi et au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.