N°s 472208-472220 QPC
GIE TCN

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 11 septembre 2023
Décision du 21 septembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le Groupement d'intérêt économique Transport en Commun de Nouméa exploite, depuis 1999, le service de transports publics urbains de voyageurs de la commune de Nouméa puis du Grand Nouméa. Le contrat arrivant à échéance le 31 décembre 2018 comportait une clause (article 30-1) octroyant au GIE une priorité pour la poursuite du contrat ou à défaut le rachat des autorisations d'exploitation et l'indemnisation des entreprises du groupement. Le syndicat mixte des transports urbains du Grand Nouméa (SMTU), autorité organisatrice depuis 2011, a écarté l'application de cette clause et a lancé une procédure d'attribution avec publicité et mise en concurrence. C'est le GIE TCN qui a été retenu et qui continue donc d'exploiter le service depuis le 1er janvier 2019.

Le GIE a cependant adressé une demande indemnitaire tant au syndicat mixte qu'à la commune de Nouméa, garante du contrat, sur le fondement de la clause du précédent contrat. L'affaire a été portée devant le TA de Nouvelle-Calédonie qui, par deux jugements du 25 juin 2020, a rejeté les requêtes du GIE. La CAA de Paris, par deux arrêts du 16 décembre 2022, après évocation partielle, a également rejeté les conclusions indemnitaires du GIE, qui se pourvoit en cassation et présente, à cette occasion, deux QPC identiques.

Ces QPC sont dirigées contre 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.

Selon le premier alinéa de cet article, modifié par l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020, « Sur décision du président de la formation de jugement insusceptible de recours, les audiences des juridictions de l'ordre administratif peuvent se tenir en utilisant un moyen de télécommunication audiovisuelle permettant de s'assurer de l'identité des parties et garantissant la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats ».

L'avocat du GIE, inscrit au barreau de Paris, qui ne pouvait se rendre à Nouméa pour l'audience compte-tenu des contraintes sanitaires, reproche au président du tribunal de ne pas avoir mis en œuvre les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 25 mars 2020. En appel, la cour a écarté le moyen de régularité tiré de la méconnaissance de ces dispositions, en

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.

indiquant qu'elles n'ont qu'un caractère facultatif et qu'en l'espèce, le président du GIE était présent à l'audience et a pu y présenter des observations orales, tandis que l'avocat du GIE a été en mesure de produire une note en délibéré. Dans ses QPC, le GIE soutient qu'en n'imposant pas le recours à la visio-audience en cas de contraintes sanitaires, l'article 7 de l'ordonnance méconnaît les exigences résultant du droit à un procès équitable et des droits de la défense.

Vous avez déjà été saisis d'une QPC dirigée contre l'article 7, que vous n'avez pas renvoyée au Conseil constitutionnel (21 décembre 2020, Syndicat de la juridiction administrative, n° 441399). Il était alors soutenu que l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle était de nature à porter atteinte au droit à un procès équitable.

Vous êtes saisis cette fois de l'argumentation inverse, selon laquelle la seule faculté laissée au président de la formation de jugement d'utiliser la télécommunication audiovisuelle, au lieu d'en faire une obligation, méconnaît le droit à un procès équitable.

Comme dans le précédent SJA, vous pourrez constater que la disposition critiquée figure dans une ordonnance de l'article 38 de la Constitution dont le délai d'habilitation est expiré et que cette disposition relève du domaine de la loi (sur ces conditions, Ass., 16 décembre 2020, Fédération CFDT des finances et autres, n°s 440258 440289 440457, A). Cette disposition est bien applicable au litige et la circonstance que l'ordonnance en cause n'est désormais plus en vigeur ne rend pas sans objet la QPC (Cons. const., 23 juillet 2010, n° 2010-16 QPC).

Pour apprécier le caractère sérieux de la question, il faut commencer par préciser que ce qui est en jeu, ce n'est pas l'organisation même d'une audience publique. En l'espèce, l'affaire examinée par le tribunal administratif devait être jugée après une audience, et une audience a bien été organisée. En outre, les parties ont été régulièrement convoquées et le président du GIE a pu assister à l'audience.

La question est de savoir si les exigences du procès équitable imposent, devant la juridiction administrative, de mettre à même l'avocat des parties de participer à l'audience publique, au besoin par un moyen de communication électronique, lorsqu'en particulier des contraintes sanitaires font obstacle à son déplacement.

Vous n'avez pas dégagé une telle obligation. De manière générale, le juge, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, dispose d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne la tenue des audiences et notamment les demandes de report. Il n'a aucune obligation de faire droit à une demande de report de l'audience formulée par une partie, hormis le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposeraient (Section, 16 juillet 2010, M. P C..., n° 294239, p. 298). Ne justifie notamment pas un report, demandé par l'avocat, l'annulation d'un vol à destination du siège de la juridiction (28 décembre 2012, Société civile fermière du Château Lafon Rochet, n° 345841). La participation de l'avocat à un mouvement de grève ne justifie pas non plus le report de l'audience (7JS, 21 décembre 2021, Mme B..., n° 445640). La circonstance que l'avocat soit retenu pour une autre audience ne justifie pas plus un report (21 septembre 2020, M. D..., n° 428683, p. 318).

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.

Et vous n'avez pas non plus, dans les circonstances qui étaient celles de l'espèce, censuré un refus de report d'audience demandé par un avocat polynésien empêché, du fait des restrictions de circulation en période de pandémie, d'assister à une audience en métropole (30 décembre 2021, M. G... et autres, n°443886).

En revanche, pour un ex. de report commandé par les exigences du débat contradictoire, devant la CNDA, v. 18 juin 2014, Mme BB... et M. M..., n° 367725, T. pp. 526-805.

Lors de la mise en place, pendant une durée limitée à celle de l'état d'urgence sanitaire, des audiences par télécommunication audiovisuelle, vous avez très clairement, là aussi, précisé qu'il s'agissait d'une faculté à la disposition du président de la formation de jugement, à qui il appartenait d'apprécier, selon les circonstances et les enjeux des affaires à inscrire, s'il devait organiser une audience en tout ou partie dématérialisée (en référé, v. JRCE, 10 avril 2020, Syndicat des avocats de France et autres, n° 439903, au fond : v. 21 décembre 2020, SJA, préc. ; pour l'ordonnance du 18 novembre 2020, v. 6 avril 2022, Syndicat des avocats de France et autres, n°s 447060, 447065).

Cette solution ne se heurte pas aux droits et libertés que la Constitution garantit, et notamment pas au droit à un procès équitable et aux droits de la défense.

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré de droit de l'avocat de participer, par tous moyens, à l'audience à laquelle il est régulièrement convoqué. Dans la décision Sécurité et liberté du 20 janvier 1981 (n° 80-127 DC), il avait censuré une disposition qui permettait au président du tribunal d'écarter des débats un avocat, pendant une période de deux jours, au motif qu'il aurait porté atteinte à la sérénité des débats, mais on ne peut déduire de cette décision un droit de présence ou de participation de l'avocat à l'audience, qui s'imposerait au pouvoir d'organisation des audiences du président.

Inversement, en période de crise sanitaire, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé que l'organisation d'une audience devant les juridictions civiles, sociales et commerciales est une garantie légale des exigences constitutionnelles des droits de la défense et du droit à un procès équitable, a admis, à titre exceptionnel, pour un nombre d'affaires limitées, sur le fondement de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et afin de garantir la mise en œuvre du principe constitutionnel de continuité du fonctionnement de la justice, que la procédure se déroule sans audience, et dans certains cas (les procédures en référé, les procédures accélérées au fond et celles dans lesquelles le juge doit statuer dans un délai déterminé) sans que l'avocat puisse s'y opposer (n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020, Société Getzner France).

L'article 7 de l'ordonnance en litige se présente quelque peu différemment, car, dans cette hypothèse, une audience est organisée et un avocat (ou plusieurs) ne peut s'y rendre. En temps ordinaire, cette circonstance ne justifierait pas, sauf cas très particulier (v. supra), de report. En période de crise sanitaire, non plus, mais il existe la possibilité de recourir à un moyen de communication audiovisuelle.

L'exigence de bonne administration de la justice justifie toutefois qu'il ne s'agisse que d'une possibilité, décidée par la juridiction.

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.

Certes, nous n'ignorons pas que, plus que par le passé, l'audience devant la juridiction administrative présente un intérêt pour le justiciable et son conseil avec la communication préalable du sens des conclusions du rapporteur public, le droit de présenter des observations orales (24 septembre 2018, Mme K..., n° 408825, T. pp. 842) après les conclusions et la possibilité de présenter une note en délibéré.

Mais il n'en demeure pas moins, quelles que soient les circonstances sanitaires, que le droit à un procès équitable et les droits de la défense, et y compris l'égalité entre les parties, ne sauraient imposer au président de la formation de jugement des modalités particulières d'organisation de l'audience.

En période d'urgence sanitaire, c'est à cette autorité qu'il appartient d'apprécier si les enjeux d'une affaire requièrent d'établir une communication électronique avec un avocat dont les possibilités de déplacement sont limitées.

S'il estime ne pas devoir organiser de visio-audience, les droits de la défense ne seront pas pour autant méconnus : en particulier, l'avocat qui ne peut se déplacer, parce que les services de transports sont à l'arrêt, peut se faire substituer sur place par un confrère, qui pourra présenter des observations orales et transmettre des informations pour une éventuelle note en délibéré.

En dehors des périodes de crise sanitaire, c'est d'ailleurs une solution dont on peut penser qu'elle est courante outre-mer, car les avocats de métropole ne s'y déplacent pas systématiquement pour les audiences devant la juridiction administrative (et réciproquement pour les avocats ultramarins vers la métropole).

Le législateur ou le gouvernement par ordonnance pourraient faire le choix, en particulier vis-à-vis des outre-mer, de développer la visio-audience, voire de la rendre obligatoire à la demande de l'avocat, mais les exigences du procès équitable devant le juge administratif ne l'imposent cependant pas.

Dans ces conditions, les QPC soulevées, qui ne sont pas nouvelles, ne présentent pas de caractère sérieux. NC donc à ce que vous ne les renvoyez pas au CC.

Et vous pourrez aussi ne pas admettre les pourvois :

Les moyens de régularité ne justifient pas l'admission :

- la modification du sens des conclusions du RP 21 heures avant l'audience n'est pas irrégulière (comp. 12 décembre 2018, Société Dynamiques Foncières et autre, n° 417605) ;

- la cour, après avoir relevé que le président du GIE a pu se rendre à l'audience devant le tribunal et y présenter ses observations et que l'avocat du groupement a pu produire une note en délibéré, n'a pas eu tort de juger qu'en organisant pas une visio-audience en l'espèce, le président de la formation de jugement du TA de la Polynésie française n'a pas méconnu les droits de la défense, ni l'égalité entre les parties ;

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.

Les moyens sur le fond du litige d'insuffisance de motivation, d'erreur de droit et de dénaturation, ne sont pas non plus sérieux :

- la cour a eu raison de relever que compte tenu de l'abrogation de la délibération de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie des 30 juin et 1er juillet 1965, instituant une autorisation d'exploiter pour les entrepreneurs de transports publics en commun, par une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 25 janvier 1995, il n'existait plus, au 31 décembre 2018, date de la fin du précédent contrat, d'autorisations délivrées sur le fondement de la délibération de 1965, si bien que les stipulations de l'article 30-1 de la convention, articulées autour de ces autorisations, ne trouvaient pas à s'appliquer et le GIE ne pouvant invoquer un préjudice lié à la remise en cause, à l'occasion de la conclusions du nouveau contrat, des droit attachés à ces autorisations.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.