

N° 445220

M. M...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 24 novembre 2023

Lecture du 19 décembre 2023

Conclusions

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

L'article R. 832-1 du CJA dispose que toute personne peut former tierce opposition à une décision qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision.

Par votre décision *M. S...* du 16 mars 2016¹, au Recueil, vous avez rappelé, en vous fondant sur les règles générales de procédure applicables devant les juridictions administratives, que le pourvoi en cassation et la tierce opposition constituent des voies de recours exclusives l'une de l'autre : d'une part, la voie du recours en cassation est réservée aux personnes qui ont eu la qualité de partie dans l'instance ayant donné lieu à la décision attaquée et, d'autre part, une personne qui n'a été ni appelée ni représentée à l'instance peut former tierce-opposition devant la juridiction qui a rendu la décision si celle-ci préjudice à ses droits.

Dans cette même décision, vous avez jugé qu'un professionnel que le juge disciplinaire d'appel avait irrégulièrement mis en cause, n'avait pas eu la qualité de partie en appel ; qu'il n'était par suite pas recevable à se pourvoir en cassation contre la décision de cette juridiction qui lui infligeait une sanction disciplinaire, et que le pourvoi dont il vous avait saisi devait être regardé comme une tierce opposition que vous avez par suite renvoyée au juge d'appel.

L'affaire qui vient d'être appelée présente quelques ressemblances avec l'affaire *S...* puisque vous êtes saisis d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de cour administrative d'appel que nous allons vous proposer de requalifier en tierce opposition au motif que le requérant n'a pas été régulièrement appelé dans l'instance d'appel. Toutefois, comme Laurence Marion le relevait dans ses conclusions sur l'affaire *S...* : « *entre l'intimé défaillant ou la partie irrégulièrement mise en cause, la frontière est parfois tenue* ». En l'espèce, les particularités du déroulement de la procédure vous conduiront à préciser ce qu'il convient d'entendre par la notion de « régularité » des conditions dans lesquelles une personne est appelée à l'instance.

* Présentons d'abord les circonstances de l'affaire.

M. M... était salarié de la société Colas Mayotte à Mamoudzou ; délégué syndical et membre suppléant de la délégation du personnel, il avait la qualité de salarié protégé. Son employeur a souhaité le licencier pour faute. Par une décision du 25 septembre 2015, le directeur du travail

¹ CE, 16 mars 2016, *S...* c\ AGENCE REGIONALE DE SANTE D'ILE DE FRANCE, n°378675, A - Rec. p. 74.

de Mayotte a autorisé son licenciement mais M. M... a saisi le tribunal administratif de Mayotte qui a annulé cette décision par un jugement du 7 juin 2018. L'employeur a formé appel et la cour administrative d'appel de Bordeaux lui a donné raison par un arrêt du 9 juillet 2020 qui annule le jugement et rejette la demande de M. M.... Ce dernier se pourvoit en cassation et formule d'abord un moyen d'irrégularité de l'arrêt attaqué au motif qu'il n'a pas été régulièrement appelé à l'instance d'appel.

Sont en cause les conditions dans lesquelles les actes de la procédure lui ont été communiqués devant la cour administrative d'appel. Alors qu'au cours de la procédure devant le tribunal administratif, les différents courriers adressés en LRAR à l'adresse déclarée par M. M... lui parvenaient sans difficulté, il n'en a pas été de même en appel. Le 12 août 2018, le greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux lui a communiqué l'appel de la société Colas-Mayotte mais cette notification a été retournée au greffe avec la mention suivante apposée par La Poste : « *défaut d'accès ou d'adressage* ». Le greffe de la cour s'est enquis auprès de l'avocat de l'employeur d'une éventuelle erreur ou d'un changement d'adresse, puis il a renvoyé la communication de la procédure d'appel à la même adresse, ce qui a été retourné avec la même mention. Rien ne permet de penser que l'adresse de M. M... a changé comme le montre la suite de la procédure : la convocation à l'audience adressée le 18 juin 2020 a bien été présentée à son domicile mais seulement en août, c'est-à-dire postérieurement à la séance de jugement du 6 juillet et, enfin, l'arrêt de la cour administrative d'appel a été valablement notifié par LRAR à l'adresse de M. M... en août 2020.

* Il ne fait aucun doute que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux traite M. M... comme une partie. Il était requérant en première instance, intimé en appel et c'est sa demande d'annulation de l'autorisation de son licenciement que, statuant dans le cadre de l'évocation, la cour administrative d'appel a rejeté après avoir annulé le jugement du tribunal administratif. Les motifs de l'arrêt sur les frais irrépétibles confirment, s'il était besoin, que la Cour regarde M. M... comme une partie défaillante.

Or, sur ce point, deux remarques doivent d'emblée être faites :

– Premièrement, la question que pose la présente affaire se présente sous la forme d'une alternative : M. M... était recevable à former soit un pourvoi en cassation, soit une tierce opposition. La question de savoir si la voie de l'opposition ne serait pas envisageable est désormais formellement exclue depuis que le décret du 7 février 2019² a modifié les articles R. 831-1 et 6 du CJA pour exclure le recours en opposition contre les arrêts des cours administratives d'appel.

² Décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire), art. 48.

– Deuxièmement, pour apprécier si l'intéressé avait ou non la qualité de partie devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, la question de savoir ce que les magistrats de cette cour ont pensé en rédigeant leur arrêt est sans incidence. Ce qui importe, dès lors que M. M... n'était pas présent dans l'instance, c'est de savoir s'il y a été régulièrement appelé.

* Pour déterminer si une notification est régulière vous examinez d'abord si elle a été adressée à la bonne adresse.

Si un courrier recommandé envoyé à la bonne adresse revient à l'administration à l'issue du délai de garde au bureau de poste en étant revêtu de mentions attestant qu'un avis de passage a été délivré et que le destinataire n'a pas retiré le pli, la notification est réputée régulièrement intervenue à la date de remise de cet avis (5 juin 1957, *Stern*, p. 378 ; 25 janvier 1967, *Endewell*, 65323, A, 21 juillet 1970, *Mme Perrucot*, n°78887, A pour ne citer que des décisions publiées au Recueil) et vous avez maintenu cette solution après la réforme postale qui a supprimé, en 1990, l'obligation d'un deuxième avis de passage (8^e/3^e SSR, 23 juin 2000, *F...*, T. p. 1149, concl. G. Bachelier).

Si, au contraire, il est établi que le courrier été adressé à une adresse à laquelle l'intéressé n'habite pas, vous regardez si l'expéditeur (l'administration ou le greffe) pouvait légitimement l'envoyer à cette adresse.

S'agissant des notifications faites au cours de l'instance, vous jugez que les parties à un litige contentieux doivent informer clairement et en temps utile le greffe d'une juridiction administrative de leur changement d'adresse (voir par exemple : 17 mai 1999, *G... et Caisse primaire d'assurance maladie du Val d'Oise*, n°183414, T.). Vous précisez que cette information doit être sans ambiguïté et ne peut résulter de la seule mention en tête d'un nouveau mémoire d'une adresse différente de celle figurant dans de précédentes écritures (16 février 2004, *D...*, 244720).

Une notification revenue « NPAI » parce que le destinataire a changé d'adresse est donc irrégulière si le destinataire justifie qu'il avait communiqué son adresse à l'expéditeur et, dans ce cas, s'agissant de la communication de la requête au défendeur ou à l'intimé, l'intéressé qui n'a pas reçu cette communication « *ne saurait être regardé comme ayant été appelé dans l'instance* » (1^{er} octobre 1980, *N...*, 13913, T).

L'application à la présente affaire de cette jurisprudence constante nécessite néanmoins de traiter deux petites questions qui ont justifié son inscription à votre séance de jugement : la première résulte d'un changement de la pratique postale ; la seconde, de l'absence de toute erreur imputable au greffe de la cour.

* Les mentions, dates et signatures sur les bordereaux des postes ou les enveloppes retournées ne prouvent la régularité de la notification que si elles sont précises et concordantes (Plénière Fiscl, 23 juin 1986, *Sté Plawag*, 53052, A) et ne valent, au mieux, que jusqu'à preuve contraire (11 décembre 1974, *Ministre des finances*, n°94177, B ; Pst Section du Cx, 13 décembre 1996, *Mlle W...*, n°181675, C ; 14 mars 1997, *Mlle E...*, n°179805, C). Vous ne vous interdisez donc nullement de constater que ces mentions sont contredites par d'autres pièces versées au dossier. Toutefois, votre jurisprudence reconnaît en pratique une grande importance à ces mentions et, en particulier, comme nous l'avons vu, à la distinction entre la mention « avisé non réclamé » et la mention « NPAI ».

Les motifs de non distribution et de retour du courrier à l'expéditeur³ ont été réformés au début des années 2000 afin de les simplifier, d'accompagner la mécanisation et d'améliorer des délais de retour.⁴ À compter de mars 2013, ils ont été remplacés par une procédure dite « REFLEX » (pour « restitution de l'information à l'expéditeur ») et qui comprend désormais quatre motifs : « défaut d'accès ou d'adressage », « destinataire inconnu à cette adresse », « pli refusé par le destinataire » et « pli avisé et non réclamé ».

Vous n'aurez aucune difficulté, à l'avenir, à appliquer aux courriers revenus avec la mention « destinataire inconnu à cette adresse », les solutions antérieurement dégagées lorsque le courrier revenait « NPAI ». Il faudra aussi interpréter ainsi les quelques textes de procédure (heureusement rares) qui font expressément référence à la mention « NPAI » aujourd'hui disparue⁵.

Mais, en l'espèce, c'est la rubrique « *défaut d'accès ou d'adressage* » qui a été cochée sur les courriers retournés au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Le sens de cette mention – qui remplace notamment l'ancienne mention « *Adresse incomplète* » – ne nous paraît pas d'une limpidité parfaite. Paradoxalement, elle se comprend mieux à la lecture de sa traduction anglaise qui figure désormais sur les étiquettes de retour éditées par La Poste et qui vise deux cas qu'on peut traduire ainsi : « *adresse illisible* » ou « *inaccessible* ». L'adresse de M. M... imprimée par le greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sur les enveloppes était tout à fait lisible de sorte qu'il faut retenir que l'agent des postes qui a coché

³ Créée à la fin du 19^{ème} siècle avec les autres mentions apposées sur les enveloppes retournées à l'expéditeur : « Inconnu », « refusé », « décédé », « Adresse incomplète », « parti sans laisser d'adresse », « NPAI », « Non réclamé », « non commun à plusieurs personnes » et « parvenu sans adresse ».

⁴ Un régime appelé PND, pour « pli non distribuable » avec huit motifs de non-distribution est mis en place progressivement au cours des années 2000 « Boite inaccessible », « Boite non identifiable ou destinataire non connu à cette adresse », « non réclamé », « refusé » et « anomalie d'adresse » (avec les sous catégories d'anomalie d'adresse).

⁵ Voir : R. 145-62 du CSS sur la notification des décisions des sections des assurances sociales des chambres de discipline des professions médicale.

cette case a estimé que l'adresse de l'intéressé n'était pas accessible. Les pièces du dossier ne permettent aucunement d'en éclairer plus précisément les circonstances.

Quelles conséquences convient-il de tirer de cette situation sur la régularité de la procédure et, en particulier, faut-il considérer que le greffe a commis une irrégularité ?

Le greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, informé de ce que le courrier adressé à l'intimé ne lui était pas porté, aurait pu procéder par voie de notification administrative comme l'article R. 611-4 du code de justice administrative lui permet toujours de le faire. Toutefois, hormis les rares cas⁶ où un texte impose la notification dans la forme administrative (et qui, comme toutes les exceptions s'interprètent strictement - 5 octobre 2007, *Voies navigables de France*, n°290761, T), la forme administrative de la notification n'est jamais qu'une faculté pour le greffe. En outre, il ne serait pas responsable d'inciter les greffes des juridictions à solliciter les services préfectoraux pour porter leurs courriers – en particulier à Mayotte. Par ailleurs, il n'est certes pas exclu que le greffe ait, au moins dans un premier temps, mal interprété la mention « défaut d'accès » puisqu'il s'est enquis de l'adresse de l'intimé auprès de l'avocat de l'autre partie, comme il l'aurait fait si les courriers étaient revenus avec une mention indiquant que l'intéressé n'habite pas à cette adresse. Toutefois, le greffe ne saurait se voir reprocher d'avoir pris soin de vérifier l'adresse du destinataire qu'il ne parvenait pas à joindre.

Aucune irrégularité ne peut donc être reprochée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Sur la question de savoir si une irrégularité dans la notification suppose ou non une erreur de l'expéditeur, votre jurisprudence est peu abondante mais vous l'avez approchée par une décision du 26 septembre 2001, *SARL Espace Loisirs* (208238, T). Était en cause la notification à une partie à l'instance devant le juge du fond d'un avis d'audience par LRAR qui était revenu avec une mention « NPAI ». Vous avez jugé que l'apposition d'une telle mention, alors que l'intéressé résidait toujours à cette adresse, résultait d'une erreur du service des postes, vous avez constaté l'irrégularité et avez cassé la décision pour ce motif. Vous avez aussi précisé, et votre décision est fichée sur ce point, que le greffe de la cour n'était pas tenu de rechercher si la mention apposée par le service postal était erronée.

Vous avez ainsi retenu une conception « objective » de l'irrégularité, sans qu'une erreur puisse être reprochée à la Cour. Nous vous proposons de retenir la même solution en l'espèce.

⁶ Article R. 774-6 du CJA.

Le défaut de remise de la notification de l'appel à M. M... ne lui est pas imputable ; il n'est pas davantage imputable au greffe de la Cour qui a adressé les courriers à la bonne adresse. On ignore si la mention « défaut d'accès » constitue une erreur du service des postes ou si, effectivement, le lieu de résidence de M. M... n'était pas accessible pendant une certaine période (ce qui n'est pas impossible compte tenu de la situation que connaît le territoire de Mayotte).

Nous vous invitons par suite à constater « objectivement » que M. M... n'a pas été régulièrement appelé à l'instance d'appel. Dans la décision *SARL espace Loisir* précitée, était en cause seulement une convocation à l'audience dont le défaut de remise entachait d'irrégularité une procédure dans laquelle l'intéressé avait la qualité de partie. Cela a justifié la cassation. Dans le cas de M. M..., cette même irrégularité a porté sur tous les actes qui l'appelaient à l'instance et elle a eu pour effet qu'il n'y soit pas du tout appelé. Il n'a donc jamais acquis la qualité de partie. Les conditions prévues par l'article R. 832-1 du CJA nous paraissent donc réunies et vous pourrez requalifier le pourvoi en cassation en recours en tierce opposition et le renvoyer à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Dans l'affaire *S...*, vous pouviez hésiter entre renvoyer directement le recours au juge d'appel ou déclarer le pourvoi irrecevable en invitant l'intéressé à former régulièrement une tierce opposition devant la juridiction compétente. Comme Laurence Marion l'expliquait dans ses conclusions, ce choix vous était ouvert car, faute de texte, la tierce opposition devant une juridiction disciplinaire n'était pas enfermée dans un quelconque délai. Tel n'est pas le cas en l'espèce où est en cause une tierce opposition contre un arrêt de cour administrative d'appel que l'article R. 832-2 du CJA enferme dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Si vous déclariez le pourvoi irrecevable, M. M... serait forclos pour former tierce opposition, ce qui nous semblerait particulièrement inéquitable.

PCMNC :

- Requalification du pourvoi en tierce opposition et renvoi à la cour administrative d'appel de Bordeaux.