**N° 497920**
**Association de défense du patrimoine arboré de Torigny-les-Villes**

**6ème et 5ème chambres réunies**

**Séance du 11 février 2026**
**Décision du 11 mars 2026**

# CONCLUSIONS

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Cette affaire, qui vous revient en seconde cassation, met en cause la décision par laquelle la municipalité de Torigny-les-Villes a décidé en décembre 2016 d'abattre un alignement de 101 tilleuls presque tricentenaires aux abords d'un monument historique, le château des Matignon, au motif que les arbres étaient malades et potentiellement dangereux. L'association de défense du patrimoine arboré de Torigny et son président ont vainement sollicité devant le tribunal administratif de Caen puis la cour administrative d'appel de Nantes la réparation des préjudices consécutifs à la destruction des arbres en invoquant une faute de la commune résultant de l'illégalité de cette décision.

Ce n'est pas cette fois la question des régimes de protection applicables à ces arbres qui justifie l'examen de l'affaire par votre formation de jugement, mais une question de procédure inédite, aussi délicate que son énoncé est simple : **un rapporteur public peut-il, dans la même affaire, conclure devant le tribunal administratif puis devant la cour saisie en appel du jugement ?**

Telle est en effet l'étonnante configuration de l'espèce. Votre décision du 22 septembre 2022 (n° 443215) avait annulé le premier arrêt rendu par la cour en 2020. Statuant sur renvoi, la cour a rejeté une nouvelle fois l'appel des requérants contre le jugement du tribunal ; mais son arrêt a été rendu aux conclusions d'un rapporteur public qui était celui-là même qui, presque six ans auparavant, en 2018, avait conclu en première instance devant le tribunal.

Avant d'examiner la question posée, nous ferons trois remarques préalables.

D'abord, la circonstance que les requérants se soient abstenus de demander en temps utile la récusation du rapporteur public reste sans incidence sur la recevabilité du moyen en cassation

*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.*

(voyez, au sujet de la récusation d'un membre de la formation de jugement, votre décision de section *P...* du 12 octobre 2009, n° 311641, au recueil).

Il nous semble également indifférent que le cumul de fonctions ait été caractérisé à la suite d'une première annulation et d'un renvoi par le juge de cassation ; le premier arrêt ayant été annulé, la cour se retrouvait saisie en appel du jugement du tribunal exactement dans les mêmes conditions qu'elle l'avait été *ab initio*.

Enfin, il est clair que l'hypothèse d'une identité de rapporteur public en première instance et en appel constitue, au regard de bonnes pratiques non écrites mais partagées au sein de la juridiction administrative, une anomalie, ce qui explique sans doute son caractère inédit. Mais pour incongrue qu'elle soit, il vous appartient aujourd'hui de déterminer si elle constitue ou non un vice affectant la régularité de la procédure, ce qui vous conduit à vous repencher à cette occasion sur l'office du rapporteur public (désigné avant 2009 sous le titre de commissaire du Gouvernement).

L'exigence d'impartialité qui s'attache à cette fonction, consacrée par votre décision de 1957 *sieur G...* n° 26517 (au recueil p. 466), est désormais énoncée à l'article L. 7 du code de justice administrative. Votre jurisprudence en a explicité la teneur dans de multiples configurations dont aucune ne correspond à notre cas d'espèce mais qui sont autant de balises qui permettent de circonscrire progressivement les termes de la question qui vous est posée aujourd'hui.

Un premier principe tient à l'interdiction, pour le rapporteur public, de conclure sur une affaire dont il aurait eu à connaître durant la phase précédant l'instance juridictionnelle, par exemple en tant que membre de la commission administrative consultée avant l'édiction de la décision attaquée, telle que la commission d'expulsion ayant examiné la situation de l'étranger (CE 24 octobre 1997, *E...*, n° 165516, aux tables) ou la commission départementale des impôts ayant examiné celle du contribuable (CE 22 mai 2002, *SARL Berre Station*, n° 231105, aux tables), ou bien encore en tant que médiateur désigné pour connaître du litige en application de l'article L. 213-1 du CJA (CE 29 décembre 2022, *Sté GEMCO*, n° 459673, aux tables).

La deuxième, qui ne nous intéresse pas directement, tient à ce que le rapporteur public qui a conclu sur une affaire ne peut participer ensuite à une formation de jugement ayant à statuer sur les mêmes questions (CE 22 juin 1928, *Elections de Limoux*, au recueil p. 780, s'agissant de conclusions prononcées sur un jugement avant-dire droit). Vous en avez donné récemment une nouvelle illustration au sujet de l'interdiction pour le rapporteur public de siéger ultérieurement dans la formation de jugement saisie d'une tierce opposition contre le jugement rendu à ses conclusions, alors que ce cumul est au contraire possible pour les

*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.*

membres de la formation de jugement initiale[1] (CE 18 avril 2025, *Association des amis du château de Thiolent*, n° 488035, aux tables). Cette jurisprudence stricte s'explique par l'incompatibilité entre la publicité de l'opinion du rapporteur public et l'exigence de secret du délibéré, qui n'est pas ici en cause[2].

Troisième balise du raisonnement, qui nous rapproche davantage du litige : le seul fait pour le rapporteur public de se prononcer à plusieurs reprises sur la même affaire au sein de la même juridiction ne caractérise pas, à lui seul, une atteinte au principe d'impartialité.

Il faut d'abord rappeler que les membres de la formation de jugement eux-mêmes peuvent régulièrement être amenés à connaître plusieurs fois d'un litige.

Vous admettez qu'un magistrat ou une formation puissent statuer, par exemple sur un recours en excès de pouvoir dirigé contre une décision administrative puis sur un recours en appréciation de validité formé contre la même décision administrative (CE 15 décembre 2000, *Mme O...*, n° 196737, aux tables), sur une demande d'aide juridictionnelle puis sur la requête correspondante (CE Sect. 12 mai 2004, *H...*, n° 261826, 262025, au recueil), sur une décision administrative comme juge du fond puis comme juge des référés sur une nouvelle décision prise en exécution du premier jugement (CE 9 avril 2004, *Min.. c. M. OO...*, n°263508, au recueil), sur la légalité d'une décision administrative, puis sur une demande indemnitaire fondée sur la responsabilité pour faute à raison de l'illégalité de cette décision (CE 5 février 2025, *M. K...*, n° 489647, aux tables). De même, la formation de jugement qui sursoit à statuer dans l'attente d'une mesure de régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme peut être celle qui statue définitivement en appréciant si le vice a été régularisé (CE 17 janvier 2024, *Association Bien vivre en pays d'Urfé*, n° 462638, aux tables).

Dans tous ces cas de figure, le juge se prononce à un titre ou sous un angle distincts, il ne saurait donc lui être reproché un « préjugement » de l'affaire. C'est ainsi que vous admettez aussi qu'un magistrat ayant statué en tant que juge des référés examine la requête en qualité de juge du principal sauf si les termes de son ordonnance, allant au-delà de ce qu'impliquait nécessairement l'office du juge des référés, n'aient laissé transparaître qu'il aurait préjugé l'issue du litige (CE Sect. Avis, 12 mai 2004, n° 265184, *Commune de Rogerville*, au recueil).

Plus encore, vous jugez de longue date que ni le principe d'impartialité ni aucune règle générale de procédure ne font obstacle à ce que, sauf dispositions contraires du type de celles codifiées à l'article L. 821-1 du code de justice administrative, les juges dont une décision a été annulée délibèrent à nouveau sur l'affaire en la même qualité, qu'il s'agisse d'une

[1] CE 10 décembre 2004, *Sté Resotim*, n° 270267, aux tables.
[2] En revanche et en sens inverse, il pas interdit au rapporteur de conclure alors qu'il avait auparavant siégé : 21 décembre 1962, *Commune d'Ollioules*, n° 55131, aux tables.

*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.*

annulation et d'un renvoi opérés par le juge de cassation, ou par le juge d'appel (CE 12 novembre 1926, *Société Dikson, Walrave et Cie,* au recueil, p. 963 solution admise par la jurisprudence européenne[3] et réaffirmée par votre décision de section du 11 février 2005, *Commune de Meudon*, n°258102, au recueil, aux conclusions de la présidente de Silva). Ainsi que l'expliquait votre commissaire du Gouvernement, « *après annulation et renvoi, le juge est à nouveau saisi de l'affaire, mais son jugement précédent a disparu. Il se repronONce ab initio, au titre des mêmes fonctions juridictionnelles, et non au titre de fonctions différentes ; il n'a donc pas « changé de casquette » (…) Lorsque le juge a à connaître à nouveau d'une même affaire dans la même qualité, il doit être présumé qu'il redonne toutes ses chances au requérant, en ne s'estimant pas lié par ce qu'il a jugé précédemment*. »

Ces considérations valent *a fortiori* pour le rapporteur public qui ne juge pas l'affaire mais se borne à livrer son opinion sur la solution à apporter au litige. C'est pourquoi, par une décision du 17 janvier 2017, *M. R...* (n°390660), vous avez jugé que rien ne s'opposait non plus à ce qu'un rapporteur public d'une cour administrative d'appel qui avait conclu sur une affaire conclue à nouveau sur celle-ci après que le Conseil d'Etat a annulé un premier arrêt de cette cour et lui a renvoyé l'affaire.

Il en est ainsi également dans d'autres configurations horizontales où des conclusions sont prononcées successivement au sein de la même juridiction. Ainsi, le rapporteur public d'une cour peut-il régulièrement conclure une nouvelle fois sur une affaire qui, après le prononcé de ses premières conclusions, été rayée et a donné lieu à une réouverture de l'instruction avant d'être à nouveau audiencée (CE 3 février 2016, *Sté ST Microélectroniques Grand Ouest*, n° 389223, aux tables).

De façon analogue, ne saurait être invoqué un défaut d'impartialité de la part des rapporteurs publics qui, devant vous à ce pupitre, s'expriment plusieurs fois sur l'affaire : en première puis en seconde cassation, au stade de la procédure d'admission du pourvoi puis une fois le pourvoi admis – comme c'est le cas de celui qui vous parle et qui conclut pour la troisième fois dans ce litige : par une ironique mise en abyme, les présentes conclusions illustrent d'ailleurs l'absence de « préjugement » inhérent à une telle hypothèse puisque, même s'il s'en afflige plus qu'il ne s'en vante, votre rapporteur public vous suggérera une solution qu'il avait écartée au stade de l'admission du pourvoi.

Car, et nous en venons enfin à la quatrième balise qui guide votre jurisprudence, un membre d'une juridiction ne saurait être placé dans la situation où il se prononce sur la régularité ou le bien-fondé d'une décision, **qu'elle soit administrative ou juridictionnelle**, à laquelle il a participé.

[3] V. par ex. CEDH 18 décembre 2008, *Vaillant c/ France*, n° 30609/04, § 28.

*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.*

Vous l'avez jugé en ce qui concerne les membres de la formation de jugement, qui ne peuvent se prononcer en appel sur un jugement auquel ils ont participé comme juge de première instance (CE 30 novembre 1994, *PP...*, n°123452, 123453, aux tables ; CE 30 juillet 1997, *Mme L...*, n° 164757, aux tables ; CE 5 mars 2003, *M. et Mme RR...*, n° 241763, au recueil).

De même, au sein d'une juridiction, un magistrat ne peut pas participer au jugement d'un recours en rectification d'erreur matérielle s'il a pris part à la décision faisant l'objet du recours (CE 30 novembre 1994, n° 126600, *SARL « Etude Ravalement Constructions »*, aux tables). La logique est identique : il s'agit d'éviter qu'un magistrat n'apparaisse, d'une manière ou d'une autre, comme le juge de sa propre erreur. La configuration se distingue donc de celle où le juge est saisi à nouveau du même litige après une annulation de son premier jugement et qu'il reprend, en quelque sorte de zéro, l'examen juridictionnel.

Dans cette configuration « verticale » où il s'agit d'examiner les erreurs éventuelles commises par une autre juridiction, nous pensons que l'exigence d'impartialité joue aussi fortement à l'égard du rapporteur public : cette exigence qui lui interdit de connaître (on l'a vu) de la légalité d'une décision administrative à l'édiction de laquelle il a participé d'une manière ou d'une autre fait obstacle à ce qu'il se prononce sur la régularité d'une décision juridictionnelle dans l'élaboration de laquelle il a eu un rôle clef.

Dans l'hypothèse qui vous est soumise, celle du cumul de fonctions en première instance et en appel, le rapporteur public devant la cour est amené à se prononcer d'abord sur la régularité du jugement attaqué en vérifiant que les premiers juges ont respecté les règles de procédure (y compris en ce qui concerne le prononcé des conclusions[4]) et n'ont pas méconnu leur office, notamment leur compétence pour connaître de l'affaire. Si, en ce qui concerne ensuite le fond, le juge d'appel n'est certes pas juge du jugement de première instance mais juge du litige, il n'exerce cet office qu'autant qu'il est saisi de moyens le mettant en mesure de le faire, c'est-à-dire de moyens qui *critiquent le jugement* : le juge d'appel n'est saisi du litige initial qu'au travers d'une contestation de la décision de premier ressort[5] .

Pour admettre que le rapporteur public puisse « changer de casquette » et examiner les erreurs commises en première instance par la juridiction à laquelle il appartenait, il vous faudrait rabaisser son rôle à celui d'un simple avis consultatif externe, au mépris du rôle effectif qu'il occupe dans le processus d'élaboration de la décision juridictionnelle.

Ainsi que le rappelaient les présidents Chauvaux et Stahl dans l'article de référence paru en 2005 dans le cadre du débat ayant suivi l'arrêt *Kress c. France*, ce magistrat est pourtant « *un membre à part entière de la juridiction. Il fait partie d'une de ses formations d'instruction et participe aux séances de travail au cours desquelles cette formation procède au premier*

[4] Par exemple en ce qui concerne la communication préalable du sens des conclusions.
[5] D. Giltard, *L'office du juge d'appel et le double degré de juridiction*, in Mélanges Labetoulle.

*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.*

*examen de chaque affaire et arrête une solution provisoire* », avant que, « *le jour où l'affaire est portée devant une formation de jugement, les chemins du commissaire et de ses collègues se séparent* ». Ainsi, « *il participe pleinement à un travail d'équipe* » en utilisant les travaux du rapporteur et en dialoguant avec les autres membres de la juridiction avant d'élaborer, en toute indépendance et en toute liberté, ses conclusions orales qui vont à leur tour éclairer et nourrir la délibération des membres de la formation de jugement.

S'il ne siège pas dans la formation qui arrête in fine la décision juridictionnelle, il participe donc de façon déterminante à son élaboration, ce qui fait obstacle à ce qu'il puisse ultérieurement, à un autre titre, se prononcer sur la manière dont l'affaire a été jugée.

A titre confortatif, et sans vouloir prêter ici une importance exagérée à la « théorie des apparences » sur laquelle la Cour européenne des droits de l'Homme avait recouru dans l'arrêt *Kress* en tenant compte du supposé ressenti de la part d'un justiciable « *non rompu aux arcanes de la justice administrative* », on notera toute la difficulté à expliquer à ce justiciable qu'il puisse entendre, après avoir fait appel d'un jugement défavorable rendu aux conclusions conformes du rapporteur public, ce même rapporteur public justifier publiquement devant la cour le bien-fondé de la solution retenue par les premiers juges. La situation n'a rien de comparable avec celle où ce justiciable novice, débouté en première instance par un jugement annulé en appel puis renvoyé devant le tribunal, franchit à nouveau le seuil de la salle d'audience en découvrant, sans grande surprise, que les protagonistes n'ont pas changé.

Pour terminer nous vous rassurerons triplement sur la portée modeste de la solution proposée.

Formellement, elle n'ajoute guère par rapport à l'énoncé très général de votre décision *PP*... qui interdit déjà au membre d'une juridiction administrative de « *participer au jugement d'un recours* » dirigé contre « *une décision juridictionnelle* » prise par une « *juridiction dont il était membre et aux délibérations desquelles il a pris part* ». En pratique, elle n'implique aucune contrainte supplémentaire dans l'organisation des juridictions du fond puisqu'elle prohibe une situation qui n'est pas appelée à se reproduire. Enfin, nous n'identifions aucun effet de bord potentiel, si ce n'est l'interdiction corolaire qui en découlerait, pour un rapporteur public au Conseil d'Etat, de se prononcer sur la décision rendue par une juridiction du fond devant laquelle il aurait conclu – qui nous semble pouvoir être parfaitement assumée.

Si vous ne nous suivez pas, vous écarterez le moyen et rejetterez le pourvoi, aucun des autres moyens de cassation ne présentant de caractère sérieux. Dans le cas contraire, vous annulerez l'arrêt et devrez régler l'affaire au fond.

Nous serons ici plus rapides et vous proposerons en substance de faire vôtre la solution qu'avait retenue la cour dans son second arrêt.

*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.*

D’une part, et pour les raisons qui ont déjà été expliquées à ce pupitre lors de la première cassation, la commune de Torigny a bien commis une illégalité fautive de nature à engager sa responsabilité, en omettant de procéder à une déclaration préalable des travaux d’abattage des tilleuls en application du régime des abords des monuments historiques défini par la loi du 7 juillet 2016 qui, à titre transitoire dans l’attente des textes d’application, soumettait les opérations en cause au respect des dispositions réglementaires du code de l’urbanisme relatives aux travaux dans un secteur sauvegardé. En revanche, la commune n’a méconnu ni les dispositions du code de l’environnement régissant les sites inscrits, qui cèdent devant l’application du régime des abords, ni les règles de protection des allées et alignement d’arbres définies à l’article L. 350-3 du même code : il résulte de l’instruction et notamment des différents diagnostics techniques que le risque de chute d’arbres était élevé, ce qui constituait un motif régulier pour procéder à l’abattage, tandis que la replantation de jeunes tilleuls offrait une compensation suffisante. Si plusieurs arbres étaient encore sains, leur abattage se justifiait néanmoins pour préserver la cohérence d’ensemble de l’alignement, ce qui correspond à un autre motif, le critère esthétique, inscrit dans la loi. S’agissant des autres arbres centenaires situés plus loin, près du pont Bénédict, il n’est pas établi qu’ils aient été abattus, de sorte qu’aucune faute de la commune n’est susceptible d’être recherchée pour ce qui les concerne.

D’autre part, la faute commise par la commune ne peut ouvrir droit à une réparation du préjudice puisque, si la déclaration préalable des travaux avait été régulièrement effectuée, la même décision d’abattage aurait pu légalement être prise (CE 7 juin 2010, *M. B...*, n° 312909, aux tables). On l’a dit, l’abattage de nombreux arbres s’imposait et l’architecte des bâtiments de France avait d’ailleurs exprimé son accord exprès et inconditionnel. Les requérants ne sont pas non plus donc fondés à invoquer un préjudice né du défaut d’information du public résultant de l’absence de déclaration préalable.

**PCMNC** à l’annulation de l’arrêt attaqué et au rejet de la requête d’appel. Vous pourrez mettre à la charge de M. Marie-D... et de son association la somme de 3 500 euros à verser à la commune au titre des frais d’instance pour l’ensemble de la procédure.

*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.*