

LA REFORME DE L'EXPERTISE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Résumé : Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010, pris sur proposition du Conseil d'Etat, qui réforme l'expertise devant les juridictions administratives, opère quelques rapprochements avec le code de procédure civile dans le respect des principes directeurs du procès, propres aux juridictions de l'ordre administratif. D'une manière générale, ces dispositions faciliteront la conduite des missions d'expertise.

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 porte réforme de plusieurs chapitres du code de justice administrative :

- dispositions relatives aux compétences des juridictions administratives
- dispositions relatives aux formations du Conseil d'Etat
- dispositions relatives aux formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- dispositions relatives à la mission d'inspection des juridictions administratives
- dispositions relatives au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- dispositions relatives à la gestion administrative et budgétaire des juridictions administratives
- dispositions relatives à la procédure contentieuse administrative
- dispositions relatives au constat et à l'expertise

Ce sont ces dernières dispositions qui sont présentées ici. Leur étude est précédée d'un rappel de l'autonomie des juridictions administratives, des principes directeurs du procès devant ces juridictions et du statut de l'expert désigné par un juge administratif.

1. L'autonomie des juridictions administratives et les principes directeurs du procès.

Il convient de rappeler l'autonomie des juridictions administratives dans l'organisation de la justice en France. Le Conseil d'Etat, rattaché au Ministère de la justice et des libertés, administre directement les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Cette autonomie des juridictions administratives se retrouve dans les textes législatifs et réglementaires qui organisent l'expertise.

La loi n° 71-498 du 29 juin 1971, modifiée par la loi n° 2004-130 du 11 février 2004, relative aux experts judiciaires et le décret n° 2004-1463 du 23 décembre 2004 ne concernent que les experts désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire à l'exclusion des experts désignés par un juge administratif.

La loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la Sécurité sociale et le décret n° 2000-35 du 17 janvier 2000 portant rattachement de certaines activités au régime général de la Sécurité sociale ne visent que les experts désignés en application de l'article 264 du code de procédure civile ou mentionnés à l'article R 92 du code de procédure pénale, à l'exclusion des experts désignés par un juge administratif, qui conservent le statut de travailleur indépendant.

Les principes directeurs du procès sont différents de ceux du procès civil.

Le procès devant les juridictions administratives n'est pas la « chose » des parties. Celles-ci apportent leur litige devant le juge administratif ; dès lors le procès devient la « chose » du juge qui maîtrise complètement et dirige l'instruction de l'affaire.

Cette conception de la justice trouve son prolongement dans la conduite des expertises.

La procédure devant les juridictions administratives est principalement écrite. Trois phases peuvent être identifiées :

- la phase de l'instruction contradictoire : la requête du demandeur est enregistrée, analysée, fait l'objet d'un plan d'instruction et est attribuée à une chambre avec désignation d'un juge rapporteur. Celui-ci conduit l'instruction de l'affaire (réception et diffusion des mémoires des parties, nécessité d'une expertise, clôture de l'instruction)
- la phase de l'instruction interne : le rapporteur établit un rapport et un projet de décision. Ces documents, non communiqués aux parties, sont transmis, avec le dossier de l'affaire, au rapporteur public qui prépare ses conclusions. En règle générale, toutes les affaires inscrites au rôle d'une audience font l'objet d'une séance d'instruction dirigée par le président de la chambre et auquel les dossiers étudiés ont été préalablement transmis sans les conclusions du rapporteur public.
- le jugement de l'affaire en audience publique. Après un bref exposé de l'affaire par le rapporteur, la parole est donnée aux parties ou à leurs avocats pour présenter leurs observations. Puis le rapporteur public est invité à donner ses conclusions. Depuis une réforme récente, les parties ou leurs avocats peuvent présenter de brèves observations après le prononcé des conclusions. L'affaire est mise en délibéré pour adoption de la décision. Si la formation de jugement ne s'estime pas suffisamment éclairée, elle peut prescrire toute mesure d'instruction utile et, notamment, une expertise qui est la mesure la plus fréquente. Le jugement fait l'objet d'une lecture publique avant d'être notifié aux parties.

2. Le statut de l'expert

L'expert désigné par une juridiction administrative, a, pour l'exercice de la mission d'expertise dont il est chargé, le statut d'agent public, mais il n'est ni un fonctionnaire titulaire, ni un agent contractuel ou vacataire au service de l'État en permanence.

L'expert est un collaborateur occasionnel du service public de la justice (Conseil d'Etat, sect., 10/02/1967, Rec. p. 70 ; et sect., 26/02/1971 Aragon, *ibid.*, p. 172) et, à ce titre, les dommages qu'il peut subir comme ceux qu'il peut causer dans l'exercice de sa fonction, sont, sous certaines conditions, indemnisables par l'État ; ses fautes professionnelles sont considérées comme des fautes de service.

Toutefois, l'expert qui ne remplit pas sa mission peut être condamné, par le juge administratif, à tous les frais frustratoires et à des dommages et intérêts (CJA art. R 621-4); sa responsabilité personnelle peut être recherchée devant le juge judiciaire, en cas de faute personnelle grave (qualification pénale ou faute professionnelle détachable du service).

En raison de son statut, en cas d'insolvabilité définitive du débiteur, ses honoraires et frais d'expertise peuvent être mis à la charge de l'État.

3. La désignation de l'expert, la fixation de sa mission

Il faut distinguer selon qu'il s'agit d'une expertise prescrite à la suite d'une requête en référé ou d'une expertise prescrite par un jugement avant dire droit sur le fond.

S'il s'agit d'une expertise de référé, le président de la juridiction, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, a qualité pour désigner l'expert, fixer sa mission et le délai de dépôt de son rapport. Il peut étendre l'expertise à d'autres personnes ou mettre certaines parties hors de cause et modifier la mission. Lorsque l'expert a déposé son rapport, le président de la juridiction taxe ses honoraires et frais d'expertise, après consultation, le cas échéant, du magistrat délégué, et désigne la ou les parties qui en supporteront provisoirement la charge. Des allocations provisionnelles peuvent être ordonnées à la demande de l'expert.

S'il s'agit d'une expertise avant dire droit :

- la formation de jugement ordonne qu'il sera procédé à une expertise et fixe la mission de l'expert ; elle est seule compétente pour étendre l'expertise à d'autres personnes ou mettre certaines parties hors de cause et modifier la mission. Lors du jugement au fond, elle désigne la ou les parties qui doivent supporter les honoraires et frais de l'expertise,
- le président de la juridiction désigne l'expert et fixe le délai de dépôt de son rapport, qu'il peut reporter. Il accorde à l'expert des allocations provisionnelles sur ses honoraires et, lorsque l'expert a déposé son rapport, le président de la juridiction taxe ses honoraires sans préciser la partie qui doit en supporter la charge.

4. L'application du principe de contradiction dans la conduite des expertises

Le procès n'étant pas la « chose » des parties, l'expert est au service du juge, à qui il doit ses réponses, et non au service des parties.

Il n'a pas paru souhaitable de reprendre, dans le code de justice administrative, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 276 du code de procédure civile ; à contraindre l'expert à prendre en compte les dires des parties, il a été redouté que, pendant l'expertise, ne naisse un débat sur les conclusions de l'expert, débat qui n'a sa place, dans la conception de la justice administrative, que devant le juge.

Le rapport doit consigner les observations faites par les parties (art. R 621-7 du CJA), mêmes les observations orales doivent être consignées (Conseil d'Etat 24/02/1995, Stihle). Il n'est pas interdit à l'expert de devancer le débat qui naîtra sur son rapport, ni de se prononcer sur le contenu de dires qu'il a reçus, pour autant qu'ils apportent un élément pertinent dans le débat. Il peut fixer un délai aux parties pour formuler leurs observations ou réclamations et ne plus prendre en compte celles qui sont formulées après l'expiration de ce délai. L'expert est maître de la conduite des opérations d'expertise.

5. Réforme de l'expertise : rapprochement avec le code de procédure civile

Plusieurs dispositions du décret rapprochent la procédure de l'expertise devant les juridictions administrative, de la procédure de l'expertise civile.

Le président de la juridiction peut désigner un **magistrat chargé des questions d'expertise et du suivi des opérations d'expertise**. L'acte qui désigne ce magistrat peut lui déléguer tout ou partie des attributions du président de la juridiction relatives au suivi des expertises. Ce magistrat peut assister aux opérations d'expertise (art. R 621-1-1 CJA à rapprocher de l'article 155-1 CPC).

Le président de la juridiction peut organiser une ou plusieurs **audiences** en vue de veiller au bon déroulement des opérations d'expertise. Peuvent être examinées, à l'exclusion de tout point touchant au fond de l'expertise, les questions liées aux délais d'exécution, aux communications de pièces, au versement d'allocations provisionnelles et au périmètre de l'expertise (expertises de référé) (art. R 621-8-1 à rapprocher de l'article 168 CPC). Il est dressé un relevé des conclusions auxquelles ont conduit

les débats. Ce relevé est communiqué aux parties et à l'expert, et versé au dossier. La décision d'organiser une telle audience, ou du refus de l'organiser, n'est pas susceptible de recours.

Les parties doivent remettre sans délai à l'expert tous documents que celui-ci estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission. En cas de carence des parties dans **la communication de pièces à l'expert**, celui-ci en informe le président de la juridiction qui, après avoir provoqué les observations écrites de la partie récalcitrante, peut ordonner, soit la production des documents, s'il y a lieu sous astreinte, soit autoriser l'expert à passer outre, soit l'autoriser à déposer son rapport en l'état. (art. R 621-7-1 CJA à rapprocher de l'article 275 CPC).

La mission confiée à l'expert peut viser à concilier les parties (art. R 621-1 CJA), ce que le code de procédure civile exclut sans ambages (art. 240 CPC).

Si les parties viennent à se concilier, l'expert constate que sa mission est devenue sans objet. Son rapport doit être accompagné d'une copie du procès-verbal de conciliation signée des parties, faisant apparaître l'attribution de la charge des frais d'expertise. (art. R 621-7-2 CJA à rapprocher de l'article 281 CPC). Le juge conserve la maîtrise de la fixation des honoraires, point qui échappe à la transaction (Conseil d'Etat, 11/07/1991, Pisseau, Rec., table, p. 1129).

Le rapport est déposé au greffe en deux exemplaires, et notifié par l'expert, en copie, aux parties intéressées. Sur leur accord préalablement recueilli, cette notification peut s'opérer sous forme électronique. (art. R 621-9 CJA à rapprocher des articles 173 et 282 CPC). Les parties sont invitées par le greffe de la juridiction à fournir leurs observations dans le délai d'un mois ; une prorogation de délai peut être accordée.

6. La réforme : les particularités de l'expertise devant les juridictions administratives

Le décret ne modifie pas les particularités de la procédure de l'expertise devant les juridictions administratives, qu'il s'agisse de la prestation de serment ou encore de la modification du périmètre de l'expertise.

Il n'existe pas de prestation solennelle de serment lors de l'inscription d'une personne au tableau des experts d'une juridiction administrative.

Avant de commencer la mission qu'il a reçue, **l'expert doit prêter serment par écrit** selon une formule qui lui est remise par le greffe de la juridiction. Par le serment, **l'expert s'engage à accomplir sa mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence** (art. R 621-3 CJA). Cette formule de serment emprunte à l'article 237 du code de procédure civile.

Les experts et les sapiteurs sont soumis aux mêmes causes de **récusation** que les juges (art. R 621-6 CJA). Le décret précise la procédure de récusation. La demande de récusation formée par une partie est présentée à la juridiction qui a ordonné l'expertise, et doit en indiquer les motifs (art. R 621-6-1 CJA). Cette demande est communiquée à l'expert, par le greffier ; l'expert doit suspendre ses opérations d'expertise (art. R 621-6-2 CJA). Dans les huit jours, l'expert fait connaître son acquiescement ou les motifs pour lesquels il s'y oppose (art. R 621-6-3 CJA). La juridiction se prononce sur la demande par une décision non motivée et l'expert n'est pas admis à contester la décision qui le récusé (art. R 621-6-4 CJA).

Lorsqu'il a accepté la mission, l'expert doit commencer immédiatement ses opérations d'expertise nonobstant appel ; les jugements des juridictions administratives sont exécutoires.

Le décret précise les conditions de modification du périmètre de l'expertise. Le juge des référés peut, à la demande d'une des parties, dans le délai de deux mois qui suit la première réunion d'expertise, ou à la demande de l'expert formée à tout moment, **étendre l'expertise à d'autres personnes ou mettre hors de cause une ou plusieurs parties** (art. R 532-3 CJA). Le juge des référés ne peut faire droit à

cette demande qu'après avoir mis les parties et, le cas échéant, les personnes auxquelles l'expertise doit être étendue, en mesure de présenter leurs observations sur l'utilité de l'extension demandée (art. R 532-4 CJA).

Le juge des référés peut, dans les mêmes conditions de délai, **étendre la mission d'expertise** à l'examen de questions techniques qui se révéleraient indispensables à la bonne exécution de cette mission, ou, à l'inverse, réduire ladite mission si certaines recherches envisagées apparaissent inutiles (art. R 532-3 CJA).

S'agissant du périmètre de l'expertise, le projet de réforme se limite aux expertises de référé, car, lorsque l'expertise procède d'un jugement avant dire droit, c'est à la formation de jugement, et à elle seule, qu'il appartient de déterminer le périmètre de l'expertise, auquel il ne peut dès lors être porté atteinte hors les voies de recours juridictionnelles.

L'expert qui, après avoir accepté sa mission, ne la remplit pas ou celui qui ne dépose pas son rapport dans le délai fixé par la décision peut, après avoir été invité par le président de la juridiction à présenter ses observations, être remplacé par une décision de ce dernier. Il peut, en outre être condamné par la juridiction, sur demande d'une partie, et au terme de la procédure contradictoire, à tous les frais frustratoires et à des dommages intérêts (art. R 621-4 CJA).

7. La réforme : les consultations

Disposition applicable à toutes les juridictions : Lorsqu'une question technique ne requiert pas d'investigations complexes, la formation de jugement peut charger la personne qu'elle commet de lui fournir un **avis** sur les points qu'elle détermine. Le consultant, à qui le dossier de l'instance n'est pas remis, **n'a pas à opérer en respectant une procédure contradictoire à l'égard des parties** (art. R 625-2 CJA).

Le consultant, auquel le dossier de l'affaire n'est pas communiqué et auquel il est précisé qu'il ne doit pas respecter le principe de contradiction, devra émettre son avis avec la plus grande prudence, n'ayant pas d'information sur l'affaire en cours de jugement.

Disposition réservée au Conseil d'État : la formation chargée de l'instruction peut inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des **observations d'ordre général** sur les points qu'elle détermine. L'avis est consigné par écrit. Il est communiqué aux parties. Dans les mêmes conditions, toute personne peut être invitée à présenter des observations orales devant la formation chargée de l'instruction ou la formation de jugement, les parties dûment convoqués (art. R 625-3 CJA). Ce consultant n'est pas rémunéré, et il est *l'amicus curiae* du Conseil d'Etat.

8. La fixation et le paiement des honoraires

Il n'existe pas de régie dans les juridictions administratives. Il n'est donc pas possible de consigner des provisions dans la caisse de la juridiction. Le code de justice administrative a institué l'attribution d'allocations provisionnelles versées directement à l'expert. Ce système permet à ce dernier de financer son fonds de roulement.

Le président de la juridiction peut accorder aux experts, une allocation provisionnelle sur honoraires d'expertise et débours (art. R 621-12 CJA).

Les dispositions du décret règlent la carence du débiteur des allocations provisionnelles. **L'absence de versement de l'allocation provisionnelle**, par la partie qui en a la charge, dans le mois qui suit la notification de l'ordonnance du président, donne lieu, à la demande de l'expert, à une mise en demeure

signée du président de la juridiction. Si le délai fixé par cette dernière n'est pas respecté, et si le rapport d'expertise n'a pas été déposé à cette date, l'expert est appelé par le président à déposer, avec une note de frais et honoraires, **un rapport se limitant au constat des diligences effectuées** (art. R 621-12-1 CJA). Le président peut aussi soumettre l'incident à une audience d'expertise (art. R 621-8-1 CJA).

Dès le dépôt de son rapport, l'expert adresse, au président de la juridiction, l'état de ses vacances, frais et débours. Le président de la juridiction fixe, par ordonnance, les honoraires de l'expert, arrête le montant des frais et débours (art. R 621-11 CJA).

Les honoraires doivent tenir compte des difficultés des opérations d'expertise, de l'importance, de l'utilité et de la nature du travail fourni et des diligences mises en œuvre pour respecter le délai mentionné à l'article R. 621-2 (dépôt du rapport) (art. R 621-11 CJA).

C'est la troisième fois que le décret insiste sur le respect des délais accordés à l'expert. La formule de serment y fait référence (art. R 621-3 CJA) et l'expert peut être condamné à des dommages et intérêts s'il ne respecte pas le délai qui lui a été imparti pour remplir sa mission (art. R 621-4 CJA).

S'il y a plusieurs experts, ou si un sapiteur a été désigné, chacun d'eux joint au rapport un état de ses vacances, frais et débours. **L'ordonnance de taxe fait apparaître distinctement le montant des frais et honoraires fixés pour chacun** (art. R 621-11 CJA). Si l'expert souhaite l'intervention d'un sapiteur, il doit en solliciter préalablement l'autorisation du président de la juridiction. Cette autorisation prend la forme d'une ordonnance de désignation du sapiteur (art. R 621-2 CJA).

Il nous apparaît souhaitable que ces dispositions relatives à la désignation des sapiteurs et à la taxation séparée des rémunérations des co-experts et des sapiteurs soient transposées dans le code de procédure civile.

Lorsque le président de la juridiction envisage de **fixer la rémunération de l'expert à un montant inférieur au montant demandé**, il doit au préalable aviser l'expert des éléments qu'il se propose de réduire, et des motifs qu'il retient à cet effet, et l'inviter à formuler ses observations (art. R 621-11 CJA à rapprocher de l'article 284 CPC).

S'il s'agit d'une expertise de référé, l'ordonnance de taxe désigne la ou les parties qui assumeront la charge des honoraires et frais d'expertise. L'ordonnance de taxe est notifiée aux parties par le greffe de la juridiction. **Elle est exécutoire dès son prononcé** et peut être recouvrée contre les personnes privées ou publiques par les voies de droit commun (art. R 621-13 CJA).

S'il s'agit d'une expertise ordonnée par un jugement avant dire droit, l'ordonnance de taxe ne désigne pas la partie qui doit assumer la charge des honoraires de l'expert. En cas d'absence de versement de ses honoraires, à la demande de l'expert, le président de la juridiction rend une ordonnance d'allocation provisionnelle qui désigne la ou les parties qui en assumeront le paiement. En cas de non paiement, toujours à la demande de l'expert, le président de la juridiction signe une mise en demeure de payer dans un délai fixé (art. R 621-12-1 CJA).

Il est regrettable que l'expert doive demander une allocation provisionnelle à la suite d'une ordonnance de taxe qui ne désigne pas le débiteur de ses honoraires. Il y a lieu d'observer que l'ordonnance d'allocation provisionnelle n'a pas de force exécutoire. Il est fort probable que la lettre de mise en demeure signée par le président de la juridiction ne soit pas suivie d'effet de la part d'un débiteur récalcitrant sur lequel l'expert n'a plus aucun moyen de pression puisqu'il a déposé son rapport. La désignation du débiteur dans toutes les ordonnances de taxe aurait été bien plus efficace. Le code de procédure civile ne fait pas de distinction selon que l'expert ait été désigné à la suite d'une requête en référé ou qu'il l'ait été dans un jugement avant dire droit (art. 284 CPC).

L'expert dispose, avec le jugement attribuant la charge des frais, d'un titre revêtu de la formule exécutoire pour le recouvrement de ses honoraires.

Les parties, ainsi que l'expert, peuvent **contester l'ordonnance de taxe**. La requête est présentée devant la juridiction à laquelle appartient l'auteur de ladite ordonnance et est transmise à **un tribunal le administratif autre que celui du juge taxateur**, conformément à un tableau d'attribution arrêté par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Le président de la juridiction à laquelle appartient l'auteur de l'ordonnance est appelé à présenter ses observations écrites sur les mérites du recours (art. R 761-5 CJA).

Ces nouvelles dispositions mettent fin à la réduction autoritaire des honoraires de l'expert ainsi qu'à cette anomalie qui voyait la juridiction se prononcer sur l'acte de taxation pris par son président.

Conclusion

Les nouvelles dispositions contenues dans le décret portant réforme de l'expertise devant les juridictions administratives précisent la procédure et, d'une manière générale, faciliteront l'exécution de ces missions.

Toutefois, les nouvelles règles de procédure relatives au périmètre de l'expertise ne trouvent à s'appliquer qu'aux expertises de référé. Il en est de même pour la force exécutoire des ordonnances de taxe. Lorsqu'une expertise a été décidée par un jugement avant dire droit, c'est à la formation de jugement, et à elle seule, qu'il appartient d'intervenir. L'expert se trouve, dès lors, enfermé dans la mission qui lui a été donnée et devra, en outre, attendre le jugement au fond pour connaître le débiteur de ses honoraires.

Nous aurions souhaité que cette réforme de la procédure de l'expertise soit accompagnée d'une protection du titre d'expert.



Bruno DUPONCHELLE

*Vice-président de la Compagnie des experts près la Cour administrative d'appel de Douai
Secrétaire général du Conseil national des compagnies d'experts de justice
Président d'honneur de la Compagnie nationale des experts-comptables de justice*