

**DISCOURS DE MONSIEUR JEAN-FRANCOIS DESRAME
PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BORDEAUX
EN INTRODUCTION DE LA FORMATION ORGANISEE PAR
CAABLE LE 13 OCTOBRE 2017**

Je souhaite la bienvenue à tous les experts, quelle que soit leur spécialité, qui ont répondu présents en nombre à cette journée de formation.

Je remercie la compagnie CAABLE et son président, M. Lencou, d'avoir pris l'initiative de cette journée et d'avoir trouvé le temps de l'organiser, j'en suis sûr comme d'habitude avec brio.

Votre présence très nombreuse aujourd'hui témoigne de votre intérêt pour l'expertise administrative et je vous en remercie.

Puisqu'inscrits sur la liste des experts près la CAA de Bordeaux et les tribunaux administratifs du ressort, vous êtes en effet amenés à conduire des expertises en matière administrative, essentiellement ordonnées d'ailleurs par les tribunaux administratifs car très peu d'experts sont missionnés en appel.

A Présentation de la juridiction administrative et de l'activité du tribunal administratif de Bordeaux

Je ne rappellerai pas ici dans le détail l'historique et l'organisation de la juridiction administrative.

J'indiquerai simplement que l'on fait couramment remonter l'origine de la juridiction administrative à la révolution française, plus précisément à une loi des 16 et 24 août 1790, loi qui manifeste, de manière lapidaire, la volonté très nette de soustraire au contrôle des tribunaux (que l'on appellerait aujourd'hui judiciaires), l'action de l'administration : « les fonctions judiciaires sont et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit l'action des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ». On aimerait avoir aujourd'hui des lois aussi simples, aussi brèves et aussi clairement rédigées...

Parce que dans un Etat de droit il faut quand même bien un juge pour juger l'administration, qui ne saurait valablement se juger elle-même, une juridiction propre à l'administration : la juridiction administrative s'est, à la suite de cette loi, progressivement mise en place au fil du temps. Son organisation actuelle sur trois niveaux (tribunaux administratifs (TA) en première instance, cours administratives d'appel (CAA) en appel, Conseil d'Etat (CE) en principe en cassation, pour simplifier grandement) résulte d'une dernière réforme de 1987 (loi du 31 décembre 1987), qui a créé les cours administratives d'appel.

L'existence de la juridiction administrative est désormais reconnue constitutionnellement suite à une décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987. Elle constitue un ordre de juridiction à part entière (certains diront entièrement à part), totalement distinct de l'organisation judiciaire, que ce soit en terme de budget : elle relève de la mission « conseil et contrôle de l'Etat » et non du budget du ministère de la justice, ou en terme de recrutement des magistrats (soit par l'Ecole nationale d'administration, soit par concours spécial, soit encore par détachement en provenance de corps comparables : sous-préfets, magistrats judiciaires, maîtres de conférence des facultés de droit ...) ou en terme de procédure applicable (le code de justice administrative et non pas le code de procédure civile).

Enfin depuis le décret du 13 août 2013, nous avons même nos propres experts puisqu'il existe une liste des experts près la CAA distincte de la liste établie par l'autorité judiciaire.

Plus intéressante pour vous je crois sera la description de l'activité du Tribunal administratif de Bordeaux et notamment de son activité en matière d'expertise.

Le ressort du TA de Bordeaux couvre 3 départements : Gironde, Dordogne, Lot et Garonne. C'est donc un ressort quelque peu comparable à celui d'une cour d'appel judiciaire, quoiqu'un peu différent en l'occurrence sur le plan local, puisque si la Cour d'appel de Bordeaux couvre aussi 3 départements, il s'agit alors de la Gironde, de la Dordogne et de la Charente.

Il enregistre environ 5500 requêtes par an et en traite au moins autant.

La capacité du tribunal à faire face à l'augmentation constante du contentieux administratif est la condition indispensable à la maîtrise des stocks et des délais de jugement, car comme l'a écrit Montesquieu : « la pire injustice c'est le délai ».

Ces dernières années le tribunal a obtenu d'excellents résultats puisque le délai moyen de jugement toutes affaires confondues est tombé à 9 mois et le nombre de dossiers de plus de deux ans est descendu en dessous de 3% du stock total.

Alors bien sûr les dossiers dans lesquels sont ordonnées des expertises font partie de ces dossiers dont l'instruction dure longtemps et dépasse bien souvent les deux ans et c'est normal, mais il n'en reste pas moins que la rapidité des opérations d'expertise et la capacité de l'expert à tenir les délais qui lui sont assignés est évidemment pour le juge un des critères d'appréciation du travail de l'expert et qu'un expert qu'il faut sans cesse relancer pour savoir où il en est ou pour obtenir le dépôt de son rapport ne sera pas repris pour de nouvelles expertises.

Les jugements rendus par le TA sont portés en appel soit devant la CAA pour le cas le plus fréquent, soit devant le Conseil d'Etat, lequel gère, via une organisation administrative ad hoc, l'ensemble de la juridiction administrative.

Précisons pour finir qu'à la différence d'avec les juridictions judiciaires, il n'y a pas de relations hiérarchiques entre les CAA et les TA, ceux-ci étant gérés directement par le Conseil d'Etat et leurs présidents étant sous la seule autorité hiérarchique du vice-président du Conseil d'Etat et du secrétaire général du Conseil d'Etat.

Pour en venir aux expertises, le tribunal ordonne donc le plus souvent en référé mais aussi dans des instances au fond de cent à 150 expertises par an, principalement dans le domaine médical (responsabilité hospitalière : 70 à 80 expertises) et dans le domaine des travaux publics. Le nombre de ces dernières expertises a beaucoup diminué cette année (il y en avait

eu 63 en 2016), il y en a eu 25 entre le 1^{er} septembre 2016 et le 31/08/2017 sans que l'on sache trop pourquoi. C'est néanmoins dans ce domaine, même si elles sont peu nombreuses, que nous avons de très belles expertises. Le tramway de Bordeaux a donné lieu à un certain nombre d'expertises de même que le pont levant Chaban-Delmas ou encore actuellement le pont d'Aquitaine pour un problème de corrosion des colliers de serrage de la suspension. On doit ajouter à cela environ 70 à 80 constats également confiés à des experts : soit des constats avant travaux publics, soit des constats en urgence portant sur des immeubles menaçant ruine.

B Les caractères de l'expertise administrative

On a coutume de dire que la procédure administrative s'oppose à la procédure civile en ce que cette dernière est de type accusatoire, c'est-à-dire aux mains des parties tandis que la procédure administrative est inquisitoire, c'est-à-dire aux mains du juge.

Appliqué à l'expertise, c'est-à-dire à la recherche scientifique des faits par un spécialiste, ce principe conduirait à dire que l'expertise judiciaire est l'affaire des parties alors que l'expertise administrative est la chose exclusive du juge mais cette présentation manichéenne ne correspond plus vraiment à la réalité du droit positif.

Les deux procédures se sont en effet très largement rapprochées, notamment depuis la réforme de l'expertise en matière administrative issue du décret du 22 février 2010. Ce mouvement de convergence aboutit à donner des pouvoirs plus importants au juge (qu'il soit judiciaire ou administratif) et à l'expert vis-à-vis des parties : possibilité pour le juge de refuser une expertise inutile, possibilité aussi d'ordonner la communication de pièces sous astreintes ; possibilité plus étendue pour l'expert que pour les parties de demander une extension de l'objet de l'expertise ou son extension à d'autres parties.

Quelques différences subsistent néanmoins entre les deux procédures:

En matière administrative le principe du contradictoire est moins rigoureux qu'en matière civile.

Ainsi l'expert n'a pas l'obligation de répondre aux dires des parties même s'il lui est fortement conseillé de le faire pour donner à ses conclusions un caractère difficilement contestable.

De même, l'irrégularité d'une expertise du fait du non respect du contradictoire, si elle vicie radicalement l'expertise judiciaire qui n'a alors aucune valeur, ne fait pas obstacle en matière administrative à ce que le juge retienne le rapport d'expertise comme élément d'information : CE Autines c. commune de Decazeville 1^{er} juillet 1991 (position validée sur le principe par la CEDH dans l'arrêt Montovanelli-1997)

En troisième lieu, il n'y a pas formellement obligation de rédiger un pré-rapport même si en pratique cela est très souvent fait et si cela apparaît tout à fait souhaitable et même indispensable dans la plupart des expertises complexes de travaux publics.

Les possibilités d'extension de l'expertise sont plus restreintes qu'en matière civile notamment quant aux délais dans lesquels les demandes d'extension doivent être formulées par les parties (au maximum 2 mois après la 1^{ère} réunion d'expertise) et sans délai pour l'expert).

Le ou les **sapiteurs** doivent être désignés à la demande de l'expert par une ordonnance du juge, comme l'expert lui-même et l'expert n'est normalement pas débiteur des honoraires du sapiteur. Celui-ci doit donc faire une demande de taxation qui lui est propre.

L'expert devant la juridiction administrative peut concilier les parties (cela lui est rappelé souvent dans la mission) alors que cette possibilité ne lui est pas offerte devant la juridiction civile (l'article 240 du CPC l'interdit). On peut s'arrêter quelques secondes sur cette particularité, qui est ouverte à l'expertise administrative depuis un décret du 22 février 2010 qui vient d'être remplacé par l'article 23 du décret du 2 novembre 2016, qu'on retrouve à l'article R.621-1 du code de justice administrative, qui est désormais libellé comme suit : « L'expert peut se voir confier une mission de médiation ». Exit l'expert conciliateur, place désormais à l'expert médiateur ; les deux termes sont en fait synonymes même si l'on s'accorde généralement pour admettre que le médiateur a un rôle plus neutre : il amène les parties à trouver elles-mêmes un terrain d'entente alors que le conciliateur a un rôle plus actif : il propose une solution. Et le texte poursuit en disant : « il (l'expert) peut également prendre l'initiative avec l'accord des parties d'une telle médiation ». Donc, même quand le juge ne lui confie pas cette mission, l'expert de justice peut être l'initiateur de la médiation. On sait qu'il y a quelques objections à ce rôle de l'expert conciliateur ou médiateur dans la mesure où le principe du contradictoire propre à l'expertise s'opposerait directement au principe de confidentialité (confidentialité des échanges, voire des documents produits) propres à la conciliation). C'est pourquoi un ancien chef de juridiction, qui fut d'ailleurs un grand précurseur de la conciliation en matière administrative, Jean-Marc Legars, a intitulé un récent article à l'AJDA « l'expert- médiateur un Janus aux pieds d'argile ». L'auteur se prononce clairement dans cet article contre la confusion des genres et milite pour une harmonisation entre le code de procédure civile et le code de justice administrative. Notons d'ailleurs qu'en matière civile, si l'expert ne peut se voir confier une telle mission, il peut néanmoins constater l'accord intervenu entre les parties en cours d'expertise (C. de cassation 2^{ème} chambre civile 21 juillet 1986). A suivre donc, sachant qu'en tout état de cause rien n'interdit à un expert de se former à la médiation et d'être désigné ensuite comme médiateur dans des affaires où il n'intervient pas comme expert.

Le **serment** d'accomplir sa mission avec « conscience, objectivité, impartialité et diligence » est prononcé par écrit par l'expert et par le sapiteur le cas échéant à l'occasion de chaque mission et non une bonne fois pour toutes.

Enfin il n'existe pas de consignation des frais, l'expert devant demander au fur et à mesure de l'avancement de son expertise des allocations provisionnelles (l'expert peut, notamment en matière médicale, demander dès le début une allocation provisionnelle qui couvre l'ensemble du budget de l'expertise et ne commencer ses travaux qu'après avoir été réglé. Le sapiteur peut faire la même chose.

C Je voudrais aussi dire dans cette introduction à cette journée quelques mots des rapports du juge et de l'expert.

Le juge et l'expert forment assurément un couple aux relations originales et protéiformes. D'une part, le juge dépend de l'expert qui met à sa disposition sa science et sa lumière. Il a besoin du savoir technique de l'expert pour bâtir sa décision d'où l'expression bien connue : « donne moi les faits et je te dirai le droit ».

D'autre part, l'expert dépend du juge pour sa nomination, sa rémunération et la prise de diverses décisions qui peuvent intervenir en cours d'expertise (extension de la mission, nomination d'un sapisiteur, prolongation du délai, organisation d'une réunion d'expertise, mise en demeure des parties, récusation).

Il importe donc de nouer un partenariat, la bonne entente étant la règle.

La mission confiée doit être une véritable feuille de route, claire sans ambiguïté et l'expert, qui peut dès lors en toute connaissance de cause accepter ou pas une mission, doit se rapprocher du juge dès qu'il rencontre une difficulté. Le juge est en effet le policier de ce petit procès dans le grand procès que constitue l'expertise et, avec l'expert, ils doivent ensemble tordre le cou aux artistes du dilatoire, aux spécialistes de l'incident, aux professionnels de l'embrouille, aux plaideurs déloyaux.

Qu'attend le juge de l'expert ?

Il attend d'abord que l'expert respecte le délai qui lui est imparti. Si l'expert, compte tenu de la difficulté imprévue de l'expertise ou de sa complication par la mise en cause de nouveaux acteurs ne peut boucler sa mission dans les délais impartis, il lui appartient de demander au juge qui l'a désigné une prorogation du délai.

L'expert doit ensuite remettre un bon rapport, un rapport qui doit permettre au juge, compte tenu des réponses techniques qui sont apportées, de régler le contentieux qu'il a à juger sans recourir à de nouvelles investigations.

Qu'est-ce qu'un bon rapport ?

1°) on doit d'abord souligner que la première qualité dont un expert doit faire preuve c'est une capacité à mettre en œuvre des connaissances techniques spécialisées tout en rendant ses constatations et conclusions compréhensibles sinon pour un béotien, en tous cas pour quelqu'un qui n'a pas la maîtrise du domaine technique en question mais qui sera amené à résoudre juridiquement un litige présentant des aspects techniques.

Cela nécessite parfois quelques efforts pédagogiques ou de vulgarisation pour rendre accessibles les questions les plus pointues et faire ressortir clairement des conclusions exploitables pour régler le litige (c'est l'exigence de **clarté du rapport**). Au titre de l'effort pédagogique ou de vulgarisation, on rappellera qu'il peut être bon de définir ou commenter les termes techniques peu usuels ou de donner la signification de sigles peu usités dans le langage courant. Un petit glossaire, adapté au cas traité, je pense notamment pour les expertises médicales, peut à cet égard s'avérer utile.

2°) il faut insister sur l'importance qu'il y a à ce que l'expert évoque toutes les questions qui lui ont été posées dans la définition de sa mission (exigence de **complétude** du rapport) et que le rapport soit rédigé de telle manière que l'on puisse facilement déterminer à quelle question

se rattache tel développement. Il n'y a pas d'inconvénient majeur, bien au contraire, à ce que le plan du rapport reprenne dans l'ordre chacun des points de la mission.

Quand les informations recueillies au cours des opérations d'expertise amènent à considérer que l'une des questions posées n'appelle pas de réponse (parce que par exemple il n'y a pas eu de réception des travaux et que par conséquent il n'y a pas lieu d'exposer les modalités dans lesquelles elle est intervenue, ou en matière médicale parce que l'expert conclut sans ambiguïté à l'absence de tout manquement de l'hôpital et que donc il n'y a pas lieu d'évaluer le préjudice), il faut quand même faire figurer le chef de mission dans le rapport et indiquer les raisons pour les quelles il n'a pas fait l'objet d'un examen.

A l'inverse si l'expert, compte tenu de ses investigations, est amené à se poser des questions qui n'étaient pas envisagées au départ dans la mission, il ne doit pas hésiter à aborder ces questions et à y répondre (éventuellement après avoir demandé au juge une extension de l'objet de l'expertise si besoin est).

Enfin, si l'expert ne peut conclure dans un sens ou un autre compte tenu de la difficulté à établir la réalité des faits ou en raison de la disparition de documents essentiels à la compréhension du litige, il doit expliquer pourquoi il ne peut pas le faire.

3°) Il ne faut pas négliger l'importance de la **présentation formelle** du rapport qui peut avoir une incidence notable sur son accessibilité pour le lecteur.

Sur la forme du rapport elle –même, elle sera largement explicitée au cours de cette journée et je me contenterai ici de remarques générales

On préconiserait volontiers une certaine simplicité, (peut-être même un peu d'austérité) dans la mise en page et dans le choix des polices de caractère.

La pratique consistant à insérer dans le corps même du rapport les citations ou illustrations graphiques particulièrement pertinentes quant au point traité doit être encouragée (le reste étant renvoyé dans les annexes dont le volume doit pour sa part être limité à ce qui est strictement utile).

En conclusion de cette introduction je dirai que l'expert et le juge forment comme on l'a dit un couple. Le couple parfait n'existe pas mais on doit essayer de tendre vers la perfection pour que les relations soient les plus harmonieux possibles.

Pour cela, le juge doit suivre avec attention le travail de l'expert et répondre à toutes ses sollicitations. L'expert, de son côté, ne doit pas hésiter à revenir devant le juge à chaque fois qu'il rencontre une difficulté liée à l'obstruction des parties par exemple. Nous avons les moyens de contraindre les parties à répondre aux sollicitations de l'expert (fournir des documents par exemple).

Lorsque le temps de la rédaction du rapport est arrivé, il appartient à l'expert de fournir au juge un produit de grande qualité, qui réponde de manière claire, précise et complète à toutes les questions posées, voire à celles non envisagées au départ mais que le déroulement de l'expertise amène à se poser. C'est alors et alors seulement qu'il sera fondé à obtenir la juste rémunération de son travail d'orfèvre, le travail d'un digne et loyal serviteur de la Justice via le paiement de ses honoraires, qu'il facturera bien sûr avec tact et mesure.
