

## Les expertises administratives spécifiques

Après ces développements sur la spécificité de l'expertise administrative globalement envisagée, nous allons nous intéresser à trois types d'expertises administratives elles-mêmes spécifiques, à savoir le constat, le référé préventif et l'expertise en matière d'immeubles menaçant ruine (dite IMR).

Le sujet qu'il m'a été proposé de traiter constitue à n'en pas douter une gageure pour un universitaire :

- d'abord, parce que le risque est grand, dans un domaine d'ordre purement procédural, de verser dans une présentation descriptive et technique sans grand intérêt ;

- ensuite, et surtout, dans la mesure où les procédures à aborder, de par leur différences marquées, s'avèrent *a priori* rétives à ordonnancement dans le cadre d'un plan transversal, sauf à risquer de tomber dans l'artifice et de perdre de vue leurs dynamiques respectives.

Je vais cependant tenter de relever ce défi (assez modeste, j'en conviens) en adoptant une présentation d'ensemble simple.

Elle consiste à situer d'abord, de manière pour ainsi dire « géographique », l'ensemble des procédures concernées dans le contentieux administratif, afin d'identifier ce à quoi correspond précisément chacune d'entre elles (I) ; cela fait, nous serons mieux à même d'évoquer les questions transversales que soulèvent leurs différents régimes contentieux (II).

## I - Identification des procédures concernées

On suivra l'ordre proposé par les organisateurs du présent colloque.

### A - Les purs constats de fait

#### 1) *Idée générale*

Quel qu'en soit l'objet, le recours à l'expertise ne saurait constituer pour le juge un moyen de se décharger de la mission qui est la sienne, c'est-à-dire de dire le droit. L'expert ne peut donc se voir confier la mission de trancher des questions de cette nature, ce qui exclut à la fois les opérations de qualification juridique des faits et les conséquences juridiques à tirer de constatations de fait<sup>1</sup>. Il n'empêche qu'en pratique, les résultats de l'expertise conditionnent souvent la décision juridictionnelle à suivre, en ce par exemple qu'ils imputent l'apparition d'un dommage à tel ou tel élément ou tel ou tel comportement.

Parfois cependant, le rôle de l'expert va se voir, au stade de la prescription de l'expertise, expressément réduit à un pur constat de fait, sans que celui-ci ne dispose de la moindre marge d'interprétation à leur donner, c'est-à-dire sans qu'il puisse procéder à aucune recherche complémentaire, soit de causalité, soit de remèdes. Un constat ne constitue donc pas une réelle " expertise " au sens où le droit entend cette notion.

L'expert devra ici se borner à consigner dans un procès-verbal l'existence des faits qu'il constate, étant entendu que cette notion de faits est assez largement entendue par la jurisprudence actuelle. Certes, dans un premier temps, le juge avait semblé limiter la notion de constat à la consignation de faits « matériels »<sup>2</sup>, ce qui circonscrivait presque exclusivement le champ d'une telle procédure à des litiges présentant une dimension immobilière. Il n'en va plus ainsi aujourd'hui, comme l'illustre en particulier la jurisprudence en développement dans le domaine pénitentiaire où il est de plus en plus fréquemment demandé à un expert de constater les conditions de détention d'un détenu ou plus largement des conditions de vie dans l'établissement pénitentiaire<sup>3</sup>, ce qui peut inclure par exemple, outre la description d'éléments matériels, les conditions de rencontre avec les avocats, les familles ou avec d'autres personnes.

---

<sup>1</sup> V par ex : CE, 11 mars 1996, n° 161112, *SCI domaine des Figuières*, confirmant l'ordonnance du juge des référés qui avait refusé de confier à un expert " une mission consistant à partir de l'échantillon de vins remis à la commission de dégustation ou à l'aide de prélèvements effectués dans la cuve, d'une part à déterminer si les motifs de la décision de l'Institut national des appellations d'origine s'opposant à l'octroi de l'appellation d'origine "Côteaux du Languedoc" au vin de la cuve n°25 lui appartenant étaient justifiés et, d'autre part, à rechercher si ce vin pouvait être ou non considéré comme justifiant tant au point de vue analytique que gustatif, l'appellation d'origine "Côteaux du Languedoc" ".

<sup>2</sup> CE, 1er avril 1977, n°04513, *Pradines* : refus de regarder le changement d'un régime d'allocations familiales comme un fait « matériel ».

<sup>3</sup> V. not. CE 28 sept. 2011, n° 345309, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Gallois* ; et CE 28 sept. 2011, n° 347585, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Lévêque*.

Les faits à constater s'avèrent ainsi quelquefois de nature très diverse, la mission et les moyens nécessaires pour l'accomplir relativement complexes à mettre en œuvre. Mais, du moment qu'il n'est pas demandé à l'expert de procéder à une quelconque analyse de causalité ou de palliation, la procédure relèvera bien d'un simple constat.

## 2) Avantages présentés par un constat prescrit par le juge

Le recours à un huissier représente la voie la plus couramment utilisée en vue d'établir un constat et le juge administratif reconnaît à ce dernier une certaine valeur probante. Pour commode qu'elle soit, cette solution, toujours relativement sommaire, ne saurait cependant rivaliser avec les procédures *ad hoc* organisées par le contentieux administratif : là où le constat d'huissier n'est regardé que comme un simple renseignement, le constat prescrit par le juge constitue un élément de preuve incontestable, établi au contradictoire de divers intéressés auquel il devient opposable par ce fait même. Son poids s'en trouve singulièrement renforcé dans la perspective de l'instance au fond à laquelle il se rattache ou prépare.

De surcroît, le crédit du constat ordonné par le juge sort renforcé du fait que la juridiction en est justement à l'initiative immédiate (même s'il a été initialement demandé par un justiciable), contrairement à un constat d'huissier sollicité et produit par le demandeur au soutien de sa cause.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses atouts, le constat prescrit par le juge sera mené par un expert figurant sur les listes de professionnels susceptibles d'être sollicités par la juridiction, c'est-à-dire -et contrairement à l'huissier- un spécialiste dans son domaine à même d'apporter, par sa technicité, son expérience et sa clairvoyance, une véritable valeur ajoutée au constat effectué, y compris s'il ne s'agit pas, par hypothèse, de procéder à une réelle analyse des éléments constatés. L'ensemble de ces avantages explique sans nul doute la multiplication, ces dernières années, des domaines dans lesquels un tel constat est demandé. Si les dommages immobiliers constituent toujours le terrain de prédilection de la procédure, celle-ci se développe aujourd'hui dans des contentieux touchant par exemple au droit pénitentiaire<sup>4</sup> ou encore au droit de l'environnement<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf note précédente.

<sup>5</sup> B. Daugeron, " L'intérêt de la procédure du référé-constat : l'exemple du droit de l'environnement", AJDA 2004, p.17.

L'auteur cite en particulier un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille (n° 02MA00099, 11 juin 2002, *SNCF c/ Sociétés Métaleurop et Atofina*) qui illustre bien l'intérêt de recourir à un homme de l'art pour pratiquer un constat. Il s'agissait, en l'espèce, d'une demande de constatation de pollution liée à l'exploitation d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et le second considérant de l'arrêt indique classiquement « *qu'il appartient seulement à l'expert, nommé dans le cadre d'un constat, de se prononcer sur l'état actuel d'une situation, et de formuler des constatations de l'état visible et apparent des faits qu'il observe, à l'exclusion de toute appréciation* ». Mais, au titre des constats prescrits, figure une longue liste de missions relevant aussi bien de constatations techniques (telles que l'étendue géographique et structurelle, ainsi que la nature visible d'une pollution sur le domaine public ferroviaire, l'état de pollution visible des emprises et des ouvrages, leur état de stabilité apparent), que de constatations administratives (comme l'existence des différents arrêtés autorisant l'exploitation d'installations classées soupçonnées d'être à l'origine d'une pollution, la date de leur cessation d'activité, l'identité des différents exploitants successifs, les différents lieux de stockage avec la nature des produits stockés, les mesures prises dans l'intérêt des tiers, les modalités des déclarations de cessation d'activité, les différents rapports techniques établis sur l'état du site, les bordereaux de suivi des déchets éliminés, les dispositions prévues en ce qui concerne la protection du domaine public, etc.) !

### 3) Des constats le plus souvent ordonnés en référé

Rien n'exclut qu'à l'occasion de l'instruction d'une affaire au fond, le juge soit amené à prescrire un constat. En effet, l'article R. 621-1 du code de justice administrative, applicable aussi bien devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel que le Conseil d'État, dispose que *"la juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant-dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision (...)»*. C'est donc à la formation de jugement qu'il appartient de définir la mission de l'expert, et elle peut parfaitement décider qu'il soit procédé à un constat de faits au sens ou nous l'avons défini. Dans cette hypothèse, l'ensemble des règles de droit commun prévues par le chapitre dudit code relatif à la mesure d'instruction que constitue l'expertise trouve à jouer.

Dans les cas les plus fréquents, les constats sont cependant ordonnés dans le cadre de la procédure du « référé-constat », laquelle ne constitue pas moins que la plus ancienne des procédures de référé du contentieux administratif<sup>6</sup>. Elle figure aujourd'hui à l'article R. 531-1 du code de justice administrative ainsi libellé :

*« S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant une juridiction (...) ».*

En faisant jouer cette procédure, le justiciable demande donc au juge du référé d'ordonner un simple constat dans le but d'établir et de sauvegarder la preuve de faits susceptibles de donner lieu à un litige devant une juridiction administrative.

C'est dans ce cadre que se manifestent le plus nettement les contraintes sus-évoquées inhérentes à la définition du " constat de fait " : s'il n'est pas exempt de toute souplesse<sup>7</sup>, le périmètre dudit constat ne tolère pas la moindre analyse subjective de l'expert comme, par exemple, une appréciation de responsabilités dans la survenance de dommages. De telles demandes formulées en référé ne peuvent l'être que dans le cadre du « référé-instruction » (dit aussi, dans ce cas, " référé-expertise ") organisé par l'article R. 532-1 du code de justice administrative et qui obéit à un régime procédural plus lourd.

---

<sup>6</sup> Originellement issue de l'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture.

<sup>7</sup> Le pouvoir normatif a en effet implicitement confirmé la tendance jurisprudentielle retracée en I-A-1) en ne prévoyant aucune limitation qualitative ni quantitative des faits à constater.

## **B - Le référé instruction dit « préventif »**

### *1) Présentation*

L'article R. 532-1 du code de justice administrative dispose :

*" Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction. Il peut notamment charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages ainsi qu'aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée de sa mission " (...).*

C'est cette dernière précision qui constitue ce que l'on appelle couramment le référé préventif.

Préalablement à une opération de travaux publics, la collectivité ou l'établissement en ayant la maîtrise peut en effet trouver intérêt à faire établir un constat des propriétés avoisinantes afin de prévenir toute contestation ultérieure qui allèguerait d'une détérioration faussement imputable à l'opération concernée. Faire dresser un état descriptif et qualitatif des immeubles riverains permet d'assainir doublement les potentiels contentieux consécutifs :

- les fissures ou dégradations préexistantes ainsi constatées ne pourront donner lieu à aucune demande de la part des voisins ;

- à l'inverse, celles apparaissant en cours de chantier supposeront *a priori* de la collectivité ou de l'établissement la prise en charge des frais de leur réparation (ou à les faire supporter aux entreprises responsables, voire à son assureur).

En pratique, le maître d'ouvrage assigne en général l'ensemble des propriétaires riverains, les services responsables de la voirie et de l'assainissement, mais également ses propres constructeurs (architecte, entreprise de démolition, bureau de contrôle, etc.) afin que les opérations d'expertise leur soient à tous opposables. S'il est bien avisé, il n'omettra pas d'appeler également en la cause son assureur dommages-ouvrage, ainsi que les assureurs des différents constructeurs.

## 2) Une expertise à géométrie variable

A la lecture de l'article R. 532-1, on s'aperçoit que le référé " préventif " s'avère, en théorie du moins, susceptible de satisfaire plusieurs degrés d'attente.

- Le demandeur peut d'abord ne désirer faire réaliser par l'expert qu'un simple état des lieux antérieur au début de l'opération. Mais on voit mal alors, si tel est son seul et unique objectif, l'intérêt pour lui de passer par cette procédure plus lourde que le référé-constat sus décrit. Quoi qu'il en soit, il y a là une zone d'intersection entre ces deux types de référés.

- Le référé " préventif " doit à l'inverse être préféré dès lors que le demandeur estime probable, dès la phase préalable aux travaux, la survenance de problèmes en cours ou à l'issue du chantier. Se situer d'emblée dans le cadre de l'article R. 532-1 (et donc former le référé préventif qu'il englobe) autorise en effet le demandeur, dans le même cadre procédural, à solliciter ultérieurement l'extension de la mission de l'expert en vue d'inclure une véritable analyse des causes et de l'étendue des dommages. Pareille extension est en effet exclue si la demande initiale constituait un référé-constat<sup>8</sup>.

Certaines espèces montrent en outre que le référé "préventif " peut aller de pair, dès le départ, avec une mission active de suivi des travaux, si bien que cet aspect préventif ne constitue ici que le premier temps de l'action de l'expert telle que définie à l'origine par le juge<sup>9</sup>.

Ainsi, dans l'arrêt de Section du 16 Novembre 2011 *Ville de Paris ; Société H&M*<sup>10</sup> relatif à l'affaire dite du " Forum des Halles ", le Conseil d'Etat rappelle que " (...) par deux ordonnances en date des 4 et 21 mai 2010 rendues sur le fondement de l' article R. 532-1 du code de justice administrative , le juge des référés du tribunal administratif de Paris a désigné M. Jean-Claude Eugène et M. Jacques Austry en qualité d'experts judiciaires ayant pour **mission de décrire l'état des immeubles situés à proximité de la zone concernée par les travaux, et de constater tout dommage survenant au cours des travaux, de déterminer leur étendue et leur cause** ; (...) que le 20 septembre 2011, les travaux de démolition du renformis en béton situé sur la dalle de couverture du centre commercial ont donné lieu à un incident, la dalle constituant le plafond du magasin Hennes et Mauritz (H&M) ayant été perforée en quatre endroits, ce qui a provoqué la chute de morceaux de béton ; que, le 20 septembre 2011, **M. Jean-Claude Eugène a constaté l'incident provoqué par une erreur du conducteur du brise roche hydraulique utilisé pour détruire le renformis et préconisé la suspension des travaux de**

<sup>8</sup> Cf CAA Paris, ord., 16 mai 2006, n° 05PA04202, n° 05PA04211, *Sté DBS, région Île-de-France* : la demande ne peut en effet alors s'analyser comme un prolongement de la mesure de constat précédemment ordonnée, mais doit faire l'objet d'une instruction spécifique.

<sup>9</sup> Ce qui bat en brèche la présentation classique du référé préventif qui limite la mission confiée à l'expert, dans ce cadre, à toute constatation relative à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages, à l'exclusion de toute intervention sur les déroulements des travaux à venir en vue d'éviter ces dommages. Cette limitation résulte de ce que la "prévention" assurée en principe par ladite procédure est celle de litige ultérieurs, et non celle des dommages susceptibles de survenir.

<sup>10</sup> CE, S., n°353172, 353173.

*démolition de ce renformis, la réparation de la dalle et la recherche d'une nouvelle méthodologie de démolition afin d'éviter que ne se reproduise un tel sinistre ; qu'à l'issue d'une nouvelle réunion le 23 septembre 2011, une nouvelle méthodologie a été validée par l'expert sous réserve de certaines adaptations ; que, le 29 septembre 2011, la SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE PARISEINE a diffusé une note décrivant la nouvelle méthodologie tenant compte des recommandations de l'expertise du 23 septembre 2011 et fixant la reprise des travaux au 3 octobre 2011 (...)"*.

Cet exemple montre parallèlement que les limites traditionnelles assignées au référé expertise (sinon à la mission d'expertise elle-même) sont en pratique souvent dépassées : normalement, en effet, l'expert est seulement chargé de renseigner le juge sur un aspect technique du dossier, et l'on considère qu'il ne saurait lui appartenir de se substituer aux parties pour, par exemple, prévenir un désordre en leur imposant tel ou tel comportement<sup>11</sup>.

### **C - L'expertise requise dans la procédure des immeubles menaçant ruine (IMR)**

#### *1) Une expertise s'inscrivant dans une procédure essentiellement administrative*

Cet aspect distingue fondamentalement l'expertise dite IMR de l'ensemble de celles évoquées jusqu'à présent : il ne s'agit plus de constater des faits -et/ou d'analyser des situations- dans le cadre d'un litige ou en vue d'un éventuel différent, mais bien de permettre à l'autorité administrative d'agir en pleine connaissance de cause et d'être orientée dans son action.

Sans étudier en détail l'historique de cette procédure, on procèdera à quelques rappels susceptibles d'en éclairer les caractéristiques intrinsèques :

- Les immeubles abandonnés ou laissés sans soins par leur propriétaire ont, de tout temps, posé de sérieux problèmes en terme de sécurité publique, si bien que des règles existent en la matière depuis l'Ancien Régime. Plus près de nous, les fondements de la législation actuelle ont été définis, pour la ville de Paris et sous le règne de Louis XIV, par les déclarations royales de 1729 et 1730 (qui ont simplement codifié des pratiques plus anciennes). En vertu de ces dispositions, les commissaires de la voirie étaient tenus de rechercher et de constater les situations de péril, à la suite de quoi le propriétaire concerné pouvait, soit effectuer les travaux prescrits, soit laisser le lieutenant de police les effectuer d'office, soit encore contester l'état de péril. Dans cette dernière hypothèse, un expert était désigné par le procureur du Châtelet afin de fixer les travaux

---

<sup>11</sup> Cette règle joue tout particulièrement en matière de dommages liés aux travaux publics : si l'expert peut se voir demander de définir les travaux propres à réparer les désordres, cela ne peut *a priori* se concevoir qu'en vue du calcul d'une future indemnisation ; il est au contraire exclu de le transformer en une sorte de "maître d'œuvre" à qui il incomberait d'assurer la direction de travaux de réfection.

rendus nécessaires par l'état de l'immeuble ; à l'issue de cette expertise, le lieutenant de police ordonnait les travaux et y procédait, éventuellement d'office.

- S'en est suivie une police spéciale très particulière, mi administrative, mi juridictionnelle, dans laquelle -on se contentera ici de relever ce point- juge et expert ont toujours tenu des rôles importants et très imbriqués.

- La philosophie de cette procédure (actuellement régie par les articles L. 511-1 à L. 511-4 et R. 511-1 à R. 511-12 du code de la construction et de l'habitation) a été profondément remaniée par l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux<sup>12</sup>. Il convient essentiellement de retenir que le rôle du juge apparaît aujourd'hui très amoindri au stade de l'intervention municipale : ainsi, notamment, l'arrêté de péril délivré par le maire est devenu exécutoire de plein droit sans autorisation préalable du tribunal administratif (sachant que cet arrêté doit désormais être précédé d'une procédure contradictoire durant laquelle les propriétaires concernés sont obligatoirement appelés à formuler leurs observations) ; et que seule l'autorisation du juge des référés est requise préalablement à la démolition d'office de l'immeuble<sup>13</sup>.

## 2) Le rôle de l'expert désigné par le tribunal administratif

Il faut s'en référer aux dispositions de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation relatives au péril imminent pour trouver trace de la désignation d'un expert par le juge. Si le système antérieur est ici largement reproduit, c'est désormais au juge administratif statuant en référé (et non plus au juge d'instance) qu'il incombe de procéder à cette désignation, sur demande du maire.

L'expert doit ici tout à la fois examiner les bâtiments, dresser constat de l'état des bâtiments mitoyens et proposer des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate. Dans cette dernière hypothèse, le maire est tenu d'ordonner les mesures provisoires jugées nécessaires par l'expertise, voire de les faire exécuter d'office si elles ne l'ont pas été dans le délai imparti aux les propriétaires concernés. A l'issue de quoi, deux hypothèses sont envisageables :

- soit les mesures réalisées ont à la fois conjuré l'imminence du danger et mis fin durablement au péril ; le maire, sur le rapport d'un homme de l'art, prend alors acte de leur réalisation et de leur date d'achèvement ;

---

<sup>12</sup> Ratifiée par la loi du 13 juillet 2006 (loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement), art. 44.

<sup>13</sup> Etant entendu qu'il s'agit alors du juge judiciaire : T. confl., 6 juill. 2009, n° 3702, *Cne Saint-Christaud c/ Gonnet*.

- soit elles n'ont pas mis fin durablement au péril, et le maire doit dans ce cas poursuivre la procédure de péril ordinaire organisée par l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

## **II – Régime contentieux des procédures concernées**

Trois groupes de questions seront ici évoqués.

### **A - Pouvoir d'appréciation ou compétence liée pour ordonner l'expertise**

- Dans le cadre de la procédure IMR<sup>14</sup>, le libellé du premier alinéa de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation ne laisse aucun doute sur l'absence de latitude du juge à nommer l'expert sur demande du maire<sup>15</sup>. Cela s'explique par le fait susmentionné que l'on se situe, à ce stade, au cœur d'une procédure essentiellement administrative, sans la moindre dimension contentieuse, et que le seul rôle confié au juge est de permettre à celle-ci de se dérouler conformément au texte de loi. Il s'agit d'ailleurs d'une des rares hypothèses où subsiste un prononcé obligatoire d'une mesure d'expertise sollicitée (et ce, depuis la fin des années 50, lorsqu'il a été mis fin l'obligation de ce type qui préexistait, devant les conseils de préfecture puis les tribunaux administratifs, en matière de travaux publics)<sup>16</sup>.

- Pour le reste, il est admis que le pouvoir du juge soit relativement discrétionnaire, notamment lorsque l'expertise est demandée dans le cadre d'une instance au fond. Le juge de cassation considère à cet égard que la décision de recourir ou non à une expertise relève du pouvoir souverain d'appréciation du juge du fond<sup>17</sup>. Et si le refus de faire droit à une demande d'expertise doit *a priori* être justifié, la juridiction supérieure se satisfait en la matière d'une motivation succincte et le plus souvent stéréotypée.

Toutefois, quand l'expertise est demandée en référé (procédures sus-décrites prévues par les articles R. 531-1 et R. 532-1 du code), certains auteurs estiment que le juge est tenu d'ordonner l'expertise qui lui est demandée sur la simple impression que son résultat pourrait être utile à la

---

<sup>14</sup> Précisons que le décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative (CJA, art. R. 556-1) a donné compétence au juge administratif pour statuer ici selon la procédure du référé-constat.

<sup>15</sup> " *En cas de péril imminent, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, demande à la juridiction administrative compétente la nomination d'un expert qui, dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments mitoyens et propose des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate* ".

<sup>16</sup> Pour un autre exemple de prononcé obligatoire, v. cependant, en matière d'occupation temporaire de terrains en vue de l'exécution de travaux publics, l'article 7 de la loi du 29 décembre 1892 modifiée obligeant le président du tribunal administratif à désigner un expert en vue de dresser le procès-verbal de l'état des lieux en cas de désaccord du propriétaire.

<sup>17</sup> CE, 22 mars 1993, n° 129052, *CHR de Brest*.

solution d'un éventuel différend<sup>18</sup> et que, " *sans qu'il y ait ici une compétence totalement liée, la pratique veut que les critères d'admission d'une demande d'expertise en référé soient beaucoup plus lâches que lorsque le juge s'attache à trancher le fond du litige* "<sup>19</sup>.

## **B - Autres éléments conditionnant le prononcé de l'expertise**

Dans la mesure où, comme on vient de le voir, le prononcé de l'expertise est automatique en matière d'IMR, on va s'intéresser essentiellement ici aux référés constat et préventif.

### 1) Compétence juridictionnelle

L'état ainsi que l'esprit de la jurisprudence sont assez bien résumés par le Tribunal des conflits dans un arrêt rendu le 19 février 1996 : « *En l'état où la demande ne tend plus qu'à voir ordonner une mesure d'instruction avant tout procès et où le fond du litige est de nature à relever, fût-ce pour partie, de la compétence des juridictions de l'ordre auquel il appartient, le juge des référés ne peut refuser de se saisir* ». <sup>20</sup> En d'autres termes, la juridiction doit s'estimer compétente si la demande est susceptible de se rapporter à un contentieux à venir relevant au moins partiellement de sa compétence.

Un constat préventif ne constitue en effet qu'une mesure prise dans l'intérêt commun des parties, permettant de recueillir ou conserver des éléments pouvant être utiles à la résolution d'éventuels différends dont les contours ne sont pas encore définis avec précision. Il apparaîtrait donc peu opportun, à ce stade, de développer des analyses sophistiquées marquées par une conception par trop rigoureuse de la règle de répartition des compétences juridictionnelles.

### 2) Saisine du juge

#### a) Représentation des parties et forme de la requête

La demande de référé-constat peut être présentée sans ministère d'avocat ; en revanche, les demandes de référé "préventif" ne sont dispensées du ministère d'avocat que si elles sont susceptibles de se rattacher à des litiges dispensés de ce ministère.

---

<sup>18</sup> Sur cette idée d'"utilité", v. infra, B) 4 - a.

<sup>19</sup> Daniel Chabanol, jurisc. *Justice administrative*, fasc. 63, "Instruction - Différents moyens d'investigation", n°22.

<sup>20</sup> Arrêt n° 02974 ; v. également Trib. Confl., 17 octobre 1988, n° 2530.

En tout état de cause, la requête doit simplement présenter les faits dont la constatation est requise et reposer sur une motivation minimale.

#### b) Absence de décision ou d'action préalable

Pour ce qui est des deux référés considérés, la logique procédurale suppose que le requérant puisse saisir le juge en l'absence d'une décision administrative préalable. Sa requête est en conséquence recevable alors même que l'Administration n'a été saisie d'aucune demande justifiée par les faits de l'espèce et qu'il n'y a pas encore de litige né et actuel.

Par ailleurs, le demandeur n'est pas non plus contraint de mettre en œuvre, préalablement à la saisine du juge, une procédure de règlement amiable du litige et ce, même si cette dernière était imposée par le contrat unissant les parties<sup>21</sup> ou par un texte<sup>22</sup>.

### 3) Allègement du contradictoire

L'assouplissement des exigences de la contradiction, constante des procédures de référé, sont particulièrement marquées en matière de référé-constat pour lequel l'article R. 531-1 du code de justice administrative impose seulement qu'avis de l'ordonnance soit immédiatement donné aux défendeurs éventuels. Ces derniers ne sont donc pas rendus destinataires de la demande avant que le juge n'ait statué<sup>23</sup>.

Cette singularité est traditionnellement présentée comme une condition d'efficacité de la procédure : il est souvent impératif que le constat soit ordonné rapidement, et aligner les règles du contradictoire sur celles qui gouvernent l'instruction du référé instruction pourrait engendrer la multiplication de contestations dilatoires (le défendeur étant en effet, dans ce dernier cas, souvent amené à contester le bien-fondé de la mesure d'expertise sollicitée, voire à en discuter les contours). Et bien que souvent critiquée en doctrine, cette absence de contradictoire mérite qu'on la relativise eu égard aux missions très limitées pouvant être confiées à l'expert dans ce cadre procédural (simple état des lieux ; cf *supra*, I-A).

---

<sup>21</sup> V. not., pour le référé-constat, CE, 30 oct. 1959, *min. Armées c/ Sté Chaudronnière et Tôlerie Courbevoie*, Rec. CE 1959, p. 569 ; et pour le référé préventif, CE, 21 oct. 1977, *OPHLM Nice*, Rec. CE 1977, tables, p. 926.

<sup>22</sup> V. par ex. CAA Paris, 13 nov. 1990, *Ets public parc de la Villette*, Rec. CE 1990, tables, p. 919.

<sup>23</sup> Confirmant l'absence d'obligation de procéder à cette communication préalablement à la décision juridictionnelle, v. CE, 21 décembre 1979, *Commune d'Arnouville-lès-Gonesse*, Lebon p. 487.

Signalons par ailleurs que, si l'expert désigné est tenu de convoquer les parties aux opérations qu'il entend mener<sup>24</sup>, celles-ci ne sont aucunement contraintes d'y assister : leur absence est sans incidence sur la légalité de l'expertise dès lors que l'expert a procédé aux formalités voulues<sup>25</sup>.

#### 4) Caractères obligatoires de la demande pour pouvoir prétendre être satisfaite

Rappelons au préalable qu'avec la jurisprudence *Sté Stan*<sup>26</sup>, le Conseil d'Etat a abandonné la condition classique qui interdisait à la demande d'expertise de préjudicier au principal<sup>27</sup>. Cela précisé, deux éléments sont à retenir.

##### a) La suppression de la condition d'urgence pour le référé-constat

Cette condition attachée à l'ancien " constat d'urgence " (mais qui n'existait pas pour le référé préventif) n'est plus exigée depuis le décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000. Il est donc aujourd'hui indifférent qu'existe ou non une menace imminente de voir disparaître les faits dont le constat est sollicité<sup>28</sup>.

##### b) L'utilité du constat ou de l'expertise sollicités

Pour être justifiée au fond, l'expertise demandée doit, en vertu d'une jurisprudence constante<sup>29</sup> et bien que le code de justice administrative n'en fasse pas expressément mention, présenter un caractère utile. Cette condition peut s'entendre de plusieurs manières, mais toutes ne sont pas applicables au référé-constat ni au référé préventif<sup>30</sup>. C'est pourquoi nous n'en retiendrons ici que deux :

- le recours à un expert ne doit d'abord pas paraître superfétatoire du fait de la préexistence de documents probants. Ainsi, est regardée comme dépourvu d'utilité un constat à dresser dans une cellule qui a déjà été expertisée, dès lors du moins qu'il n'est pas établi que des changements soient intervenus dans la cellule en cause<sup>31</sup> ;

<sup>24</sup> CE 18 nov. 1959, *Département de Constantine*, Rec. CE 1959, p. 610.

<sup>25</sup> CE 21 déc. 1979, *Commune d'Arnouville-les-Gonesses c/ Miny et Morin*, précit.

<sup>26</sup> CE, 16 déc. 1996, n° 164656.

<sup>27</sup> Est ainsi cassée, en l'espèce, le rejet par une cour administrative d'appel d'une demande d'expertise fondé sur ce motif, le Conseil d'Etat s'arrêtant simplement à la considération que cette demande n'impliquait pas que fût confiée à l'expert une mission portant sur des questions de droit. On peut toutefois relever une certaine continuité dans la jurisprudence puisque la solution d'une question de droit préjudicie évidemment au principal...

<sup>28</sup> Peu importe donc, à cet égard, que l'article R. 531-1 du code de justice administrative dispose que les faits doivent être constatés « sans délais ».

<sup>29</sup> V. par ex. CE 16 décembre 1987, *Comité Stop Nogent-sur-Seine*, n° 86831.

<sup>30</sup> Ainsi, la nomination d'un expert n'est en principe considérée comme utile qu'à la condition qu'un constat d'huissier ne soit pas suffisant pour établir ce que souhaite le requérant (CE 26 juillet 1982, *SA Sous-traitants associés de l'électronique*, Lebon p. 321). Mais transposer cette règle aux deux référés étudiés équivaldrait à en ruiner toute l'économie.

<sup>31</sup> CE 26 janv. 2012, *M. A.*, n° 349874 ; et CE 30 janv. 2012, *M. A.*, n° 350301.

- la demande ne doit pas, ensuite, présenter une inutilité objective, telle celle portant sur des faits révolus dont les conséquences ne peuvent plus être appréciées à la date à laquelle statue le juge des référés<sup>32</sup>, ou celle qui serait insusceptible de se rattacher à un quelconque litige au fond relevant de l'ordre juridictionnel administratif<sup>33</sup>.

### **C. Ordonnance et contestation éventuelle de celle-ci**

#### *1) Rapidité du prononcé*

Le juge des référés statue seul, sans conclusions du rapporteur public. Pour le constat, l'ordonnance est rendue dans des délais très brefs, parfois sous vingt-quatre heures. Cet élément rend la procédure doublement intéressante du point de vue du demandeur, qui peut tout à la fois obtenir rapidement la nomination d'un expert pour constater immédiatement des situations avant qu'elles ne s'altèrent, mais aussi surprendre ses adversaires, lesquels -rappelons-le- ne découvriront la démarche juridictionnelle entreprise qu'une fois l'ordonnance à eux notifiée.

Notons que l'expert pourra lui aussi être conduit à rendre son rapport très rapidement en fonction de la nature<sup>34</sup> et de l'ampleur de sa mission.

#### *2) Notification*

A l'inverse de la procédure judiciaire, c'est le greffe du Tribunal -et non un huissier- qui se charge de notifier à ses destinataires l'ordonnance prescrivant les constatations requises et nommant un expert en vue d'y procéder. En matière de référé préventif, cet élément peut conduire la collectivité à privilégier une démarche devant la juridiction administrative alors même que saisir le juge judiciaire aurait été, à ce stade, également possible<sup>35</sup>, le coût de la procédure s'avérant de ce fait moins important.

#### *3 - Voies de recours*

a) S'agissant du référé-constat

Dans la mesure où, comme on le sait, le « défendeur éventuel » n'est pas ici partie à l'instance, un appel formé par celui-ci s'avère, par principe, irrecevable<sup>36</sup>. La voie de recours idoine dans une

---

<sup>32</sup> V. par ex. CE 28 sept. 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Lévêque*, préc. ; et CE 17 juill. 2012, *M. A.*, n° 353460.

<sup>33</sup> CE 21 déc. 2011, *Mme A.*, n° 354623.

<sup>34</sup> On pense notamment à la procédure de péril imminent qui, nous l'avons vu, impose à l'expert le respect d'un délai de vingt-quatre heures.

<sup>35</sup> En vertu de la jurisprudence du Tribunal des conflits citée à la note 19.

<sup>36</sup> CE 9 janv. 1985, *Ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de la recherche chargé des PTT c/ Société « Manufacture du Val de Vienne*, n° 58067.

telle hypothèse est la tierce opposition<sup>37</sup>, sachant que, par dérogation aux articles R. 832-2 et 832-3 du code de justice administrative, le délai pour la former est alors de quinze jours (et non de deux ou trois mois)<sup>38</sup>.

Il convient cependant de relever que l'appel est ouvert au requérant qui n'a pas vu sa demande prospérer<sup>39</sup>. De même en va-t-il pour les « défendeurs éventuels » une fois la tierce opposition reçue ou rejetée, ce seul fait les assimilant à des parties à l'instance<sup>40</sup>.

De surcroît, le Conseil d'Etat manifeste une tendance à admettre de plus en plus libéralement l'appel des « défendeurs éventuels » que le juge a, de son propre chef, associé à l'instance, en particulier en les invitant à présenter des observations<sup>41</sup>. Ce mouvement a été salué, en doctrine, comme de nature à compenser quelque peu l'atteinte au contradictoire que constitue la procédure normale de référé-constat<sup>42</sup>.

#### b) S'agissant du référé instruction dit "préventif"

Si sa requête est rejetée, le demandeur peut ici, dans les 15 jours suivant la notification du rejet, interjeter appel devant la cour administrative d'appel. Ce délai résulte de l'article R. 533-1 du code de justice administrative (qui régit pareillement l'appel en matière de référé-constat lorsqu'il s'avère possible). Dans l'hypothèse où cet appel serait rejeté par le président de la cour ou le magistrat désigné par lui, un recours en cassation devant le Conseil d'État peut être formé dans les 15 jours suivant notification de l'ordonnance d'appel, lequel limitera son contrôle à celui de l'erreur de droit ou de la dénaturation des pièces du dossier (puisque, comme on l'a vu, le prononcé ou non d'une expertise relève du pouvoir souverain d'appréciation du juge du fond).

#### c) S'agissant de l'expertise dite "IMR"

Avec la réforme du 15 décembre 2005, on sait que la procédure de mise en œuvre de la police des édifices menaçant ruine est devenue quasi exclusivement administrative, d'ailleurs très largement confondue avec les diverses procédures de lutte contre l'habitat insalubre. Il en résulte que l'ancien « litige de l'expertise » qui s'ouvrait à l'occasion de la confirmation de l'arrêté de péril par

---

<sup>37</sup> " Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle 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" (article R. 832-1 du code de justice administrative).

<sup>38</sup> Article R. 531-1, al. 3, du code de justice administrative.

<sup>39</sup> CE 13 déc. 1946, *Etablissement Retout*, Rec. Lebon p. 445. Cet appel doit s'effectuer dans les 15 jours suivant la notification du rejet (article R. 533-1 du code de justice administrative) : cf infra, b)

<sup>40</sup> CE 4 avr. 1997, *SA « Art et construction »*, n° 116353.

<sup>41</sup> CE 17 juill. 2012, *M. A.*, préc. ; CE 21 mars 2012, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Assafar*, n° 353511.

<sup>42</sup> L. Abramowitch, " Un Janus procédural : le référé-constat ", *AJDA* 2013, p. 448.

le tribunal administratif a été frappé d'obsolescence. Seul désormais est envisageable un recours contentieux contre l'arrêté municipal de péril<sup>43</sup>. Par ce biais, et pour ce qui nous concerne, le ou les propriétaires concernés par une procédure de péril imminent sont à même de contester le déroulé et/ou les conditions de l'expertise qui s'y attache ; parallèlement, toute personne y ayant intérêt peut également saisir le juge au motif que le maire a refusé de tenir compte (en tout ou partie) des conclusions de l'expertise.

\*\*\*

Ce rapide tour d'horizon des expertises administratives spécifiques a montré qu'elles répondent à des préoccupations variées, s'inscrivent dans des procédures de nature très différente et obéissent à des règles propres. Un caractère les unit toutefois : l'éclairage indispensable que l'homme de l'art apporte, tantôt à la juridiction par le constat irréfutable de situations potentiellement litigieuses, tantôt aux services municipaux dans le choix délicat des mesures propres à conjurer un péril imminent. Nul doute que cette conjonction de deux technicités contribue à mieux satisfaire les impératifs de bonne justice et de bonne administration.

Jean GOURDOU

Professeur à l'Université de Pau  
et des Pays de l'Adour  
Directeur du centre de recherche  
« Pau Droit Public »

---

<sup>43</sup> L'ensemble du contentieux des immeubles menaçant ruine fait désormais partie du contentieux de pleine juridiction : CE, 18 décembre 2009, Sté Ramig, req. n° 315537; AJDA 2010, p. 690, concl. J.-P.Thiellay.