

**21BX02942 – SYNDICAT CGT DES MUNICIPALUX DE TOURS
ET CCAS et autres, C+**
Conclusions de M. Anthony Duplan, rapporteur public, 6^{ème} chambre

Audience du 9 octobre 2023
Matière : Taxation de frais d'expertise

Le 14 juin 2018, le syndicat CGT des municipaux de Tours et du centre communal d'action sociale de la commune, le syndicat CGT de Tours Métropole Val de Loire, l'Union départementale des syndicats CGT d'Indre-et-Loire, et l'association de défense des victimes de l'amiante (ADEVA) Région Centre et limitrophes Nièvre et Allier, ont demandé au juge des référés du tribunal administratif d'Orléans, sur le fondement des dispositions de l'article R. 532-1 du code de justice administrative, de prescrire une expertise en vue de déterminer la présence d'amiante sur le site des puits de captage d'eau de « l'Ile aux Vaches » et de « l'Ile Aucard » situées à Tours, afin que puissent être mises en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des agents.

Par une ordonnance du 6 novembre 2018, le juge des référés a fait droit à la demande en confiant cette mission à un expert en pollution par l'amiante des bâtiments. Aux termes de cette ordonnance, l'expert devait déterminer la réalité de la présence d'amiante et le type d'amiante relevé autour de ces puits, décrire la nature et l'étendue de la pollution engendrée par ces sites, les dangers présentés pour les travailleurs, la population et l'environnement, évaluer l'impact de cette amiante sur l'eau, les nappes phréatiques et les dangers potentiels de contamination de l'eau potable, déterminer les travaux nécessaires pour son retrait et indiquer les mesures conservatoires ou définitives permettant d'écarter les dangers présentés par l'amiante et enfin donner tous les éléments utiles d'appréciation sur les responsabilités encourues et l'intégralité des préjudices subis.

Le rapport d'expertise a été déposé au greffe du tribunal le 31 janvier 2019. Et, par une ordonnance du 3 avril 2019, la présidente du tribunal administratif d'Orléans a liquidé et taxé à la somme de 3 231,97 euros les frais et honoraires de l'expertise, qu'elle a intégralement mis à la charge des syndicats et de l'association qui avaient sollicité l'expertise.

Ces derniers ont contesté cette ordonnance de taxation devant le tribunal administratif d'Orléans en demandant que cette somme soit mise à la charge de la métropole Tours Métropole Val-de-Loire, qui exerce depuis le 1^{er} janvier 2017 la compétence en matière d'eau, en lieu et place de la commune de Tours, ou, à défaut, de mettre cette dernière dans la cause et à sa charge les frais d'expertise. Ils relèvent appel du jugement du 12 mai 2021 par lequel le tribunal administratif de Poitiers, à qui l'affaire avait été transmise en application de l'article R. 761-5 du code de justice administrative, a rejeté leur demande.

Au titre de **la régularité du jugement**, il nous semble que les appelants reprochent aux premiers juges de ne pas avoir précisé les raisons pour lesquelles ils ont rejeté leur demande de mise en cause de la commune de Tours, de sorte que vous pourriez y voir un moyen relatif à la motivation du jugement.

Vous relèverez toutefois que, au point 6 de son jugement, le tribunal a indiqué que la commune de Tours, qui n'avait pas été mise en cause dans le cadre des opérations d'expertise, ne pouvait l'être dans le cadre de l'instance relative à la contestation de la liquidation des frais d'expertise. Vous écarterez donc le moyen.

Sur le fond, précisons d'abord que les requérants ne contestent pas le montant des frais et honoraires de l'expert qui ont été taxés et liquidés mais seulement le fait qu'ils aient été mis entièrement à leur charge.

L'article R. 621-13 du code de justice administrative prévoyait, dans sa rédaction en vigueur à la date du jugement attaqué, que lorsque l'expertise a été ordonnée par le juge des référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction, le président du tribunal en fixe les frais et honoraires par une ordonnance qui désigne la ou les parties qui assumeront la charge de ces frais et honoraires.

Il résulte de ces dispositions, qui dérogent sur ce point à l'article R. 761-1 du code de justice administrative, que la répartition des frais et honoraires de l'expert entre les parties intervient dans les circonstances de l'espèce, compte tenu notamment de l'utilité de l'expertise pour ces parties. Et cette répartition ne doit pas être déterminée par la seule circonstance qu'une de ces parties l'a demandée ou, à l'inverse, en a contesté le bien-fondé (CE, 7 octobre 2013, Société TP Ferro Concesionaria, n°356675, au Rec.). Comme l'indique M. Gilles Pellissier dans ses conclusions sur cette affaire, *« les circonstances particulières sont diverses, mais elles ne doivent en aucun cas être fondées sur un préjugement d'un hypothétique litige que les conclusions du rapport d'expertise pourraient conduire à trancher dans un sens ou dans un autre. Elles ne peuvent donc découler que de la situation existant entre les parties lors de la demande d'expertise et indépendamment des responsabilités susceptibles de naître des constatations qu'elle comporte »*.

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a réparti les frais d'expertise en les mettant pour moitié à la charge d'une commune dont l'expertise devait être regardée comme lui ayant été utile puisqu'elle l'avait demandée, et pour l'autre moitié, à une société en charge des travaux dont l'expertise avait également présenté un caractère d'utilité puisque l'étude des nuisances susceptibles d'être provoquées par les travaux publics qu'elle réalisait sur les propriétés riveraines lui offrait les moyens de limiter ces nuisances et donc le coût qu'elle serait susceptible de supporter.

Toutefois, les dispositions de l'article R. 621-13 du code de justice administrative ont été récemment modifiées par l'article 32 du décret du 16 juin 2023 relatif à l'expertise devant les juridictions administratives et judiciaires¹ pour prévoir désormais que les frais et honoraires sont, en principe, mis à la charge de la partie qui a demandé le prononcé de la mesure d'expertise. Toutefois, pour des raisons d'équité, ces frais peuvent être mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties.

Se pose alors la question de savoir si vous devez, pour statuer sur le présent litige, vous référer à ces nouvelles dispositions qui sont, en vertu de l'article 38 du décret du 16 juin 2023, entrées en vigueur le lendemain de la publication du décret au Journal officiel, soit le 18 juin 2023, ou si vous devrez au contraire faire application des dispositions de l'article

¹ Ce décret fait suite aux propositions du groupe de travail « Experts » qui s'est réuni au cours des années 2020 et 2021 pour traiter des conditions d'intervention des experts judiciaires auprès des cours d'appel judiciaires et de la Cour de cassation.

R. 621-13 du code de justice administrative, dans sa version en vigueur à la date du jugement attaqué.

Nous penchons pour la première solution.

En effet, le principe est que, à défaut de dispositions transitoires énoncées par la norme, les nouvelles dispositions s'appliquent immédiatement aux situations en cours. Pour autant, la norme nouvelle, sauf à ce qu'elle soit expressément rétroactive, ne peut avoir d'effet sur les situations juridiques définitivement établies avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Et comme le précise M. Stéphane Hoynck dans ses conclusions sur l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2020, *M. Allemand* (n°437590, aux Tables), s'agissant du cas plus spécifique des règles qui touchent à la phase juridictionnelle, les lois de pure procédure, dont les dispositions organisent l'activité du juge, ses compétences, ses pouvoirs, les formes de sa saisine, et qui ne se heurtent à aucune situation définitivement constituée et à aucun droit acquis légalement protégé, sont d'application immédiates. Tel n'est pas le cas en revanche des lois qui affectent la substance du droit au recours, et de façon générale les droits du justiciable, et qui sont susceptibles de porter atteinte à des situations légales en cours.

Par exemple, s'agissant de l'appréciation de la qualité pour agir des requérants en matière d'urbanisme (CE 11 juill. 2008, Association des amis des paysages bourganiauds, n° 313386, aux tables) ou de l'ouverture d'une nouvelle voie de recours (CE 11 mars 1964, Sieur Coillot et Dlle Desmarescaux, au Rec.). Ces règles qui sont en réalité davantage liées au fond du droit qu'à la procédure ne sont alors applicables qu'aux recours introduits après l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Au cas présent, le recours, prévu à l'article R. 761-5 du code de justice administrative, contre l'ordonnance liquidant et taxant les frais et honoraires d'expertise constitue un recours de plein contentieux par lequel le juge détermine les droits à rémunération de l'expert ainsi que les parties devant supporter la charge de cette rémunération, alors que l'ordonnance, en elle-même, ne revêt qu'un caractère administratif et non juridictionnel (CE, 7 octobre 2013, Société TP Ferro Concesionaria, précité).

Et les dispositions de l'article R. 621-13 du code de justice administrative ont trait à l'office que vous devez mettre en œuvre en tant que juge de plein contentieux dans le cadre du recours ainsi défini. Ces dispositions constituent une dérogation aux règles de procédure qui posent le principe selon lequel c'est aux demandeurs qu'il appartient d'avancer les frais des mesures d'instruction réclamées par eux ou données d'office par le juge (CE, 20 janvier 1984, Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Société Stribick et Fils, 50561, Rec., à propos de l'allocation provisionnelle des frais d'expertise).

Si les anciennes dispositions de de l'article R. 621-13 du code de justice administrative ne précisent pas de critère de répartition des frais d'expertise, la nouvelle version pose désormais un critère d'équité. Mais cette modification n'a pas pour effet d'affecter la substance du droit de former un recours contre l'ordonnance de taxation des frais d'expertise. Par conséquent, nous pensons que ces nouvelles dispositions sont d'application immédiate.

C'est ainsi qu'il en a été jugé, à propos des nouveaux pouvoirs de régularisation du juge de l'urbanisme, définis à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, ou de la possibilité de sanctionner au profit du bénéficiaire du permis les requérants dont le recours excède la défense de leurs intérêts légitimes (article L. 600-7 du même code), qui instituent des règles

de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif et sont dès lors, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, quelle que soit la date à laquelle est intervenue la décision administrative contestée, y compris pour la première fois en appel (CE avis, 18 juin 2014 SCI Mounou et autres, n° 376113, Rec.).

Cette précision étant apportée sur le cadre juridique applicable, qu'en est-il du bien-fondé de la contestation des appelants ?

Vous relèverez que le rapport d'expertise conclut à l'existence d'une pollution par des gravats comportant de l'amiante autour des puits dans les deux zones de captage d'eau. Le rapport donne des précisions sur la nature de la pollution, les morceaux d'amiante-ciment, très stables, pouvant néanmoins se déliter avec le temps, sur son étendue, sa profondeur, et selon l'incidence des crues de la Loire et des mouvements de terrain. Le rapport évalue également le danger pour les travailleurs, le public et l'environnement, et présente des recommandations pour limiter les risques, en précisant qu'une dépollution par décapage n'apparaît pas opportune.

Au regard de ces éléments, l'expertise qui avait été demandée par les organisations syndicales et à l'association qui s'étaient jointes dans l'intérêt de ses adhérents, leur a nécessairement été utile ne serait-ce que pour le diagnostic posé en ce qui concerne la pollution des sites et les risques d'exposition pour les travailleurs et les riverains.

Mais elle l'a été tout autant, si ce n'est plus, pour la métropole Tours Val-de-Loire qui est chargée de la gestion des deux zones de captage et ne s'était d'ailleurs pas opposée à l'expertise. Nous vous proposons par conséquent de répartir les frais d'expertise pour moitié entre les parties.

Vous relèverez certes que cette métropole n'est pas l'employeur des agents dont les organisations syndicales défendent les intérêts, lesquels semblent relever de la seule commune de Tours. Or c'est sur cette dernière que pèse l'obligation, prévue aux articles 23 de la loi du 13 juillet 1983² portant droits et obligations des fonctionnaires et 2-1 du décret du 10 juin 1985, de garantir la sécurité et la protection de la santé des agents placés sous son autorité.

Pour autant, il résulte de l'instruction que c'est Tours Métropole Val-de-Loire qui assure désormais la gestion des sites en question. En outre, dès lors que la commune de Tours n'est pas une partie, au sens de l'article R. 621-13 du code de justice administrative, puisque qu'elle n'a pas participé aux opérations d'expertise, vous ne pourrez mettre à sa charge une quelconque somme.

Par ces motifs, nous concluons :

- à ce que les frais et honoraires de l'expertise prescrite par l'ordonnance du tribunal administratif d'Orléans du 6 novembre 2018, et liquidés et taxés à la somme de 3 231,97 euros par l'ordonnance de la présidente du même tribunal du 3 avril 2019, sont mis à la charge pour moitié du syndicat CGT des municipaux de Tours et autres, et pour moitié de Tours Métropole Val-de-Loire ;

² « Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail. ».

- à la réformation du jugement du tribunal administratif de Poitiers du 12 mai 2021 dans cette mesure ;
- et au rejet des conclusions de Tours Métropole Val-de-Loire présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.