le juge administratif et l'expert

colloque du vendredi 16 octobre 2026

Cour administrative d'appel de Paris,
Hôtel de Beauvais, 68 rue François Miron, Paris



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

AJAFIA

CNCEJ

cecaapv

VILLE DE PARIS

Avant-propos

Le colloque a pour objectifs d'appréhender les rapports qui se nouent entre le juge administratif et l'expert qu'il a désigné de sa propre initiative ou à la demande d'un requérant, depuis cette désignation et jusqu'à l'utilisation du rapport d'expertise dans le cadre d'un litige au fond, dans une perspective d'abord juridique mais également dans une approche plus pratique et surtout comparative en faisant intervenir magistrats et experts provenant d'Allemagne, de France et d'Italie.

Ce colloque, intitulé « Le Juge administratif et l'Expert », s'est tenu le vendredi 16 octobre 2026 à la cour administrative d'appel de Paris. Il était organisé par l'Association des juges administratifs français, italiens et allemands (AJAFIA), la cour administrative d'appel de Paris et le tribunal administratif de Paris.

Le présent recueil rassemble les textes d'intervention, présentés dans l'ordre du programme : les trois tables rondes (le cadre juridique général, la vision du juge administratif, la vision de l'expert), puis le discours de clôture.

Sommaire

Avant-propos 2

Table ronde n° 1 – Le cadre juridique général 4



Pascale GONOD
Professeure de droit public à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) 4



Stefano TOSCHEI
Conseiller d'État au Consiglio di Stato italien 11



Dr Kolja NAUMANN
Juge et porte-parole à la Cour administrative fédérale de Leipzig 18

Table ronde n° 2 – La vision du juge administratif 23



Laurence HELMLINGER
Conseillère d'État, assesseure à la 5e chambre de la section du contentieux, présidente du groupe de travail sur l'expertise administrative en 2022 23



Roberta RAVASIO
Conseillère d'État au Conseil d'État de la République italienne, rapporteure de la table ronde n° 2 30



Matthias KELLER
Président de chambre au tribunal administratif d'Aix-la-Chapelle 33

Table ronde n° 3 – La vision de l'expert 36

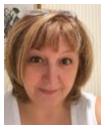


Robert GIRAUD
Ingénieur, expert près la Cour administrative d'appel de Marseille, agréé par la Cour de cassation, président d'honneur du CNCEJ 36



Bernhard FLOTER
Directeur de l'Institut für Sachverständigenwesen e. V. (IfS), Cologne ; secrétaire général d'EuroExpert 41

Discours de clôture 46



Sylvie MENOTTI
Conseillère honoraire à la Cour de cassation 46

Table ronde n° 1 – Le cadre juridique général

Intervenants : Pascale GONOD · Stefano TOSCHEI · Kolja NAUMANN

Pascale GONOD

À propos du dialogue entre le juge et l'expert dans le procès administratif

Professeure de droit public à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Pour Raymond Odent, « l'expertise ne peut porter que sur des questions de fait ; un juge ne peut jamais se décharger sur d'autres, fussent-ils des experts, du soin de trancher des questions de droit ; s'il le faisait, il méconnaitrait sa mission »[1]. De son côté, l'expert « ne peut pas même se prononcer sur la qualification juridique des faits qu'il constate ou vérifie »[2]. Chacun sait non seulement combien cette opposition du fait et du droit peut être relative -et l'étude du contentieux de la cassation livre de riches enseignements à cet égard-, mais combien les rapports entre le droit et la science, dont l'expert a la maitrise dans son champ de compétence, est complexe[3]. C'est pourquoi, il me semble que la qualification de couple, duo, tandem[4], etc…ne soit pas des plus pertinentes pour qualifier juridiquement la relation entre le juge et l'expert dans l'élaboration de la décision de justice, alors même qu'ils poursuivent une finalité commune. Aussi, aborder la question de la contribution de l'expert à la décision des juges parait plus adéquate pour traiter de cette relation, d'autant plus que le rôle de l'expert est aujourd'hui renforcé par une diversification de ses missions.

Dans la très médiatisée affaire *Vincent Lambert* de 2014 (relative à la décision de mettre fin à l'alimentation et l'hydratation artificielles d'un patient dont l'état clinique correspondait à un état végétatif) [5], la question des termes du dialogue entre l'expert et le juge s'est de nouveau posée. On a en effet pu estimer que le renvoi à un collège d'experts allait conduire le juge à se lier par avance à l'expertise réalisée. Alors, les experts ont aussi pris soin de préciser les limites de leur rôle dans la conclusion de leur expertise: « Le degré de l'atteinte de la conscience ne saurait constituer le seul élément déterminant de la mise en route d'une réflexion concernant un éventuel arrêt de traitement »[6], mettent-ils en garde. De son côté, le vice-président du Conseil d'Etat d'alors affirme : « Nous nous prononçons sur les conséquences d'appréciations médicales. Nous ne sommes pas médecins, mais quand cela est nécessaire, nous ordonnons des

[1] R.Odent, « Cours de contentieux administratif », Dalloz (ré-édition des cours de 1976-1980), 2007, t.1, p. 944

[2] Ibid

[3] Sur cette question, voir les travaux de O.Leclerc, not. : « Le juge et l'expert. Contribution à l'étude des rapports entre le droit et la science, LGDJ, Bibliothèque de droit privé , 2005 ; S.Jasanoff , O.Leclerc, « Le droit et la science en action », Dalloz Rivages du droit, 2013

[4] M.Hardy et M.Taccoen, « Le juge et l'expert, regards croisés », dans X.Bioy et Alli, « L'identité des tribunaux administraifs», LGDJ, 2014, p.269.

[5] CE, ass., 14 févr. 2014, n° 375081, Lebon; AJDA 2014. 790, chron. A. Bretonneau et J. Lessi; D. 2014. 488, et les obs.; AJ fam. 2014. 145, obs. A. Dionisi-Peyrusse; RFDA 2014. 255, concl. R. Keller.

[6] Le Monde du 5 mai 2014

expertises et, à partir des expertises, nous pouvons nous prononcer sur le coeur de notre métier, et le coeur de notre métier […] c'est la correcte application de la loi »[7]. Puisque l'expertise constitue le seul moyen pour le juge d'établir les faits[8], participe de l'établissement de la preuve[9], elle est indispensable à la réalisation par le juge de son office, elle conditionne la réalisation de sa mission, d'où l'exigence d'utilité mise au recours à l'expertise. C'est d'ailleurs parce que l'expert intervient dans cette phase, le *negocium,* que nombre d'obligations attachées à la fonction de juger pèsent sur lui, et aux premiers chefs l'impartialité de son action et le respect du principe du contradictoire dans le déroulement de l'expertise. Pour autant, et juridiquement, la compétence décisionnaire du juge n'est aucunement partagée avec l'expert.

On ne peut par suite que suivre le professeur Encinas de Munagorri dans le constat et la proposition suivantes : « Stabiliser les faits, justifier la solution du litige, l'expert ne peut réaliser ses appréciations dites « factuelles » qu'en se fondant sur des normes techniques ou professionnelles aux effets juridiques indéniables. Si factualité il y a, elle est pétrie d'une normativité orientée par la solution du litige. Ces normes ne sont pas plus scientifiques que juridiques. Les lumières de l'expert doivent beaucoup à un rétroéclairage du droit. Aussi, plutôt que de maintenir l'artifice d'une séparation entre les faits et le droit, il serait plus judicieux de repenser le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice à partir d'une conception procédurale renouvelée. »[10].

Sans qu'elle n'ait conduit à un séisme dans le droit de l'expertise, ni même une transformation radicale de ce droit, la multiplication des interventions du pouvoir réglementaire depuis l'adoption du décret du 22 février 2010 ne procède pas seulement à « toilettage » nécessaire du droit de l'expertise[11] dans le procès administratif (dont l'essentiel était issu de la loi du 22 juillet 1889 relative à la procédure devant les conseils de préfecture), mais, avec les autres décrets qui ont suivis (à titre principal celui du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (articles 7 à 9) et celui du 16 juin 2023 relatif à l'expertise devant les juridictions administratives et judiciaires), procède à une adaptation des règles relatives à l'expertise à un environnement nouveau. Précédés de réflexions menées par des groupes de travail institués au sein de la juridiction administrative, ces textes interviennent dans le cadre d'un mouvement profond de réforme de la justice administrative dans la poursuite d'une efficacité - dont les préoccupations managériales ne sont pas absentes-. D'ailleurs, sans que l'expertise n'en soit l'objet direct, la réforme des procédures d'urgence engagée par la loi du 30 juin 2000, est venue à son tour enrichir le droit de l'expertise. Mais il s'est aussi agi de prendre considération le recours toujours croissant à l'expertise, lequel n'est pas sans lien avec l'élargissement du contrôle du juge à tous les secteurs de la sphère publique, comme affaire Lambert, déjà citée, en est une illustration exemplaire.

---

[7]France Info le 5 mai 2014

[8]CE, 23 octobre 2013, Ministre de la justice c/Borlet R.771

[9]E.Verges, G.Vial et O.Leclerc, « Droit de la preuve », PUF, Thémis, 2è ed., 2022

[10]Rafael Encinas de Munagorri, Le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice, RFDA 2014, p. 1377

[11]D.Chabanol, « Le droit de l'expertise devant le juge administratif. Une rénovation salutaire », JCP Adm. 2010, n° 2227

Les règles applicables dans le cadre de l'instruction de la procédure ordinaire[12] sont codifiées aux articles R.621-1 à R621-14 du Code de justice administrative (CJA), au titre des « différends moyens d'investigation ». L'expertise n'est en effet que l'un des « différents moyens d'investigation » dont dispose le juge administratif, et par suite le présent exposé ne prend en considération que la seule expertise au sens du CJA, et donc à l'exclusion d'autres « mesures d'instruction » possibles qui peuvent venir s'ajouter à l'appel à l'expert -comme, par exemple, le recours à l'*amicus curiae*[13]-; d'autre part, le dialogue entre le juge et l'expert en est le seul objet, et non la situation statutaire de l'un et de l'autre, quand bien même des réformes récentes ont notamment porté sur leur déontologie ou leur régime disciplinaire[14]-. Enfin, cette relation est envisagée dans le seul cadre du procès administratif, le droit applicable au juge civil[15] relevant des règles posées par le Code de procédure civile (CPC), les deux corps de règles applicables étant autonome. Les deux modèles sont fortement distincts, et cela même si l'on constate depuis les réformes récentes qui ont touchées le procès civil comme le procès administratif, un rapprochement des solutions.

A la différence du procès civil devant lequel la procédure est accusatoire, la procédure juridictionnelle administrative est inquisitoriale : cette caractéristique explique pour beaucoup la maitrise par le juge de sa relation avec l'expert (I). Reste que dans la recherche de la résolution du litige, l'idée d'un partenariat « pour tenter de dégager la vérité »[16] selon le mot du président Odent, s'affirme au travers notamment de l'évolution du rôle de l'expert dans le procès administratif (II).

I La maitrise de la relation par le juge

L'article R621-1 prévoit 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 ». En **premier lieu**, l'initiative du recours à l'expert appartient au juge.

[12]Il convient aussi de dissocier les règles de l'expertise qui est ordonnée par la juridiction avant dire droit -que le juge soit saisi au fond ou par la voie du référé (provision, ou urgence, tel le référé-liberté formé dans l'affaire Lambert)-, de celle de l'expertise qui est prescrite dans le cadre du référé constat ou du référé instruction (régis par les articles R531-1 et R532-1 CJA) .

[13]C.Bugnon, « L'amicus curiae, facteur de démocratisation du procès administratif », AJDA 2011, p.1608

[14]Et sources de contentieux. Voir not. F.Roussel, « le contentieux des obligations de l'expert », AJDA 2014, p.1370

[15]Qui a fait l'objet de récentes réformes : voir les décrets du 8 juillet portant diverses mesures de simplification de la procédure civile et du 18 juillet 2025 portant réforme de l'instruction conventionnelle et recodification des modes amiables de résolution des différends.

[16]R.Odent, op.cit., t.1, p.943.

Tout d'abord, elle n'est qu'une simple faculté laissée à l'appréciation du juge, qu'il soit juge du fond ou juge des référés (en application de l'article R532-1 CJA, innovation de la réforme de 2023[17]). Il peut décider d'office et est libre de ne pas accéder aux demandes des parties.

Reste que, ensuite, cette faculté est conditionnée par le caractère utile de l'expertise (il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire conditionné): « L'utilité est la clef de l'accès à l'expertise »[18] ; si elle en est dépourvue, l'expertise est irrégulière. Si, pour R.Odent, « si elle paraissait dépourvue d'utilité, elle serait frustratoire »[19], la solution Ministre de la justice c/Borlet jugée en 2013 dissocie les caractères frustratoire et inutile: à suivre l'analyse des conclusions sur cette affaire, le premier correspondrait « à une expertise qui s'avérerait vaine, dans ses effets », le second se rapportant « plutôt à la nécessité d'un recours à l'expertise : vous estimez que si le juge a la possibilité de recueillir par lui-même les informations recherchées, une expertise est inutile, en ce qu'elle n'est pas justifiée »[20]. L'utilité est alors rattachée aux seules difficultés de faits qui embarrassent le juge, ce qui n'est pas sans lien avec la définition de la mission de l'expert.

Aussi, et en **deuxième lieu**, le juge est également libre de déterminer les points sur lesquels l'expert est appelé à se prononcer : c'est lui qui fixe le cadre et définit la mission de l'expert, sans être contraint par les demandes éventuelles des parties. Il a d'ailleurs la possibilité d'étendre -ou de réduire- l'expertise au cours de la mission.

Ainsi, pour livrer un exemple, celui de l'affaire Lambert déjà citée, le juge administratif a confié à un collège d'experts une mission portant sur la situation du patient dans les termes suivants: « décrire l'état clinique actuel […] se prononcer sur le caractère irréversible des lésions cérébrales […] et sur le pronostic clinique ; […] déterminer si ce patient est en mesure de communiquer, de quelque manière que ce soit, avec son entourage ; […] d'apprécier s'il existe des signes permettant de penser aujourd'hui [qu'il..] réagit aux soins qui lui sont prodigués et, dans l'affirmative, si ces réactions peuvent être interprétées comme un rejet de ces soins, une souffrance, le souhait que soit mis fin au traitement qui le maintien en vie ou comme témoignant, au contraire, du souhait que ce traitement soit prolongé »). Dans cette affaire, le juge s'est également saisi de la possibilité qu'il lui est ouverte par l'article R625-3 du CJA de recueillir « l'avis de toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à éclairer utilement la juridiction ». Se référer ici au recours à l'*amicus curiae* livre une approche, en creux, de la mission de l'expert et permet de souligner la spécificité de chacune des interventions, complémentaires et non concurrentes, de l'expert et de l'*amicus curiae*. Dans cette affaire, le juge a sollicité l'Académie nationale de médecine, le Comité consultatif national d'éthique, le Conseil national de l'Ordre des médecins ainsi que le député Jean Léonetti, et il a été demandé à chacun de produire « des observations écrites de caractère général de nature à

[17]Article R532-1 **:** « 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.Les demandes présentées en application du présent chapitre sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère. »

[18]A. Rezard, dans dans T.Moussa et alli, « Le droit de l'expertise », Dalloz, 6è éd., 2025, livre 4.

[19]R. Odent, op.cit., p. 944 (et les exemples cités), et les exemples cités dans T.Moussa et alli, « le droit de l'expertise », op.cit.

[20]S. Von Coester, CE, 23 octobre 2013, R.771

l'éclairer utilement sur l'application des notions d'obstination déraisonnable et de maintien artificiel de la vie au sens de l'article L. 1110-5 du code de la santé publique, en particulier à l'égard des personnes qui sont […] dans un état pauci-relationnel ».

En **troisième lieu**, non seulement le recours à l'expertise n'est donc pas exclusif du recours à d'autres mesures d'instruction, mais plus encore, le juge est libre du choix de l'expert. La désignation de l'expert est l'une des questions traitées par les récentes réformes, afin d'assurer une efficacité et une qualité accrues de l'expertise. Cette liberté est par suite encadrée.

Tout d'abord, après la mise en œuvre de formules juridiques différentes (un collège de 3 experts était ainsi de règle avant 1969), est consacré, hors expertises fiscales[21], le principe de l'expert unique. « Il n'est commis qu'un seul expert » affirme l'article R621- 2 du CJA, pour admettre, à titre dérogatoire : « à moins que la juridiction n'estime nécessaire d'en désigner plusieurs» (mais, dans ce cas, faut-il encore en préciser les motifs).

Ensuite, s'inspirant du modèle de l'expertise civile, le décret de 2013 prévoit que l'expert désigné par le chef de juridiction ou le juge des référés doit en principe figurer sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9 du code de justice administrative : « Il est établi, chaque année, par le président de la cour administrative d'appel, un tableau des experts auprès de la cour et des tribunaux administratifs du ressort, selon une nomenclature arrêtée par le vice-président du Conseil d'État correspondant aux domaines d'activité dans lesquels les juridictions administratives sont susceptibles de recourir à une expertise» . Plusieurs conditions sont mises à l'inscription sur le tableau des experts par l'article R221-11, parmi lesquelles les qualifications et l'expérience. Cette contrainte ne s'impose pas au Conseil d'Etat devant lequel la désignation de l'expert relève du président de la section du contentieux. Pour autant, il est toujours possible, à toutes les juridictions de droit commun, « le cas échéant, [de] désigner toute autre personne de son choix. » (R621-2). Il existe cependant des régimes spéciaux, comme en matière fiscale, où les parties sont invitées à désigner d'un commun accord un expert unique (R200-9 LPF précité). La liberté de désignation, hors tableau, d'un expert s'accompagne d'une liberté d'appréciation de la compétence technique de l'expert.

Enfin, et il s'agit là d'une innovation du décret de 2013, l'expert a la possibilité d'avoir recours à un sapiteur pour obtenir un éclairage sur un point spécifique. Pour ce faire, l'expert doit solliciter l'autorisation du président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel et, au Conseil d'Etat, du président de la section du contentieux, sans qu'il ait la moindre possibilité de discuter d'un refus éventuel, la décision étant insusceptible de recours (R621-2 CJA).

L'expert une fois désigné, le juge fixe le délai dans lequel il est tenu de déposer son rapport au greffe.

En **quatrième lieu**, depuis 2010, le contrôle du déroulé des opérations d'expertise peut être confié à un magistrat chargé des questions d'expertise et du suivi des opérations d'expertise désigné par le président de la juridiction et choisi au sein de sa juridiction. C'est qu'en effet, et alors que jusqu'à cette date le rôle du juge dans les opérations d'expertise se bornait à une

[21] R200-9 LPF

surveillance de l'aptitude de l'expert à satisfaire sa mission dans le délai qui lui était imparti, le décret du 22 février 2010 reconnait au juge administratif la possibilité d'intervenir dans le déroulement de l'expertise en vue d'une meilleure efficacité des opérations d'expertise, au moyen des deux dispositifs suivants : l'article R621-7-1 CJA reconnait au juge des moyens de surmonter les carences des parties dans la production de documents nécessaires à l'expertise et l'article R621-8-1 CJA d'organiser une ou plusieurs séances en vue de veiller au bon déroulement des opérations d'expertise, en examinant, sans toucher au fond de l'expertise, les questions liées aux délais d'exécution, aux communications de pièces, au versement d'allocations provisionnelles ou, en matière de référés, à l'étendue de l'expertise.

Par suite, si le juge conserve la maitrise du processus juridictionnel, en revanche on constate que les évolutions récentes accusent un mouvement renforcé vers une collaboration plus étroite entre le juge et l'expert dans le déroulé même de l'expertise.

II Une évolution sensible du rôle de l'expert

A titre principal, il y a lieu de faire état de l'extension du rôle de l'expert à la conciliation, puis à la médiation, évolution qui déplace quelque peu le terrain de son intervention, puisque l'on s'écarte alors de son rôle originel dans la stabilisation des éléments de faits et la justification de la solution du litige.

Le Conseil d'Etat s'est longtemps aligné sur la position du juge civil, lequel se voyait interdire de prescrire une mission de conciliation à l'expert par l'article 240 du code de procédure civile. Depuis 2005, dans une affaire Organisme de gestion du cours du Sacré-Cœur, il admet que le juge administratif puisse « donner mission à l'expert de concilier les parties si faire se peut à l'issue des opérations d'expertise »[22]. Cette possibilité d'expertise-conciliation serait justifiée par la recherche de modalités alternatives de règlement des litiges, en vue d'éviter l'encombrement du prétoire[23] -raison pour laquelle le décret du 18 juillet 2025 accorde désormais cette possibilité au juge civil-. Cette position s'accorde aisément avec l'article L 211-4 CJA qui dispose que « dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les chefs de juridiction peuvent, si les parties en sont d'accord, organiser une mission de conciliation et désigner à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées »- . La solution de 2005 figure au CJA dans sa rédaction issue du décret du 22 février 2010 : l'article R. 621-1 prévoit en effet que « La mission confiée à l'expert peut viser à concilier les parties », et l'article R. 621-7-2 précise que « si les parties viennent à se concilier, l'expert constate que sa mission est devenue sans objet, et en fait immédiatement rapport au magistrat qui l'a commis ». Il ajoute que « son rapport, accompagné de sa note de frais et honoraires, doit être accompagné d'une copie du procès-verbal de conciliation signé des parties, faisant apparaître l'attribution de la charge des frais d'expertise ». Aujourd'hui, c'est au titre, non plus de la conciliation, mais de la médiation, que l'expert peut intervenir.

[22]CE, sect., 11 févr. 2005, Organisme de gestion du cours du Sacré-Coeur, R.65 ; RFDA 2005. 546, concl. E. Glaser

[23]En ce sens, voir la chron. C. Landais et F. Lenica, AJDA 2005. 652,

En effet, dans sa rédaction actuelle, profondément rénovée par deux décrets adoptés en 2016 et 2019[24], le CJA consacre la mission de médiation de l'expert dans son article R621-1 : « L'expert peut se voir confier une mission de médiation. Il peut également prendre l'initiative, avec l'accord des parties, d'une telle médiation. Si une médiation est engagée, il en informe la juridiction. Sous réserve des exceptions prévues par l'article L. 213-2[25], l'expert remet son rapport d'expertise sans pouvoir faire état, sauf accord des parties, des constatations et déclarations ayant eu lieu durant la médiation. ».

Reste que si l'intervention de l'expert dans le litige se renouvelle en se diversifiant, la médiation qui peut lui être confiée ne constitue nullement un régime juridique distinct ,mais l'une de ses modalités, qui s'insère dans les grands principes du régime de l'expertise.

* * *

En somme, « si le juge ne peut pas se passer de l'expert, l'expertise ne peut pas non plus se passer du juge. A ce dernier incombe […] une part importante de la responsabilité du succès de l'expertise qu'il ordonne, tant au travers de la définition de la mission confiée à l'expert que du contrôle de l'exécution de cette dernière. »[26]. De son côté, l'expert apporte son concours au juge administratif puisqu'il peut être amené à le « décharger du jugement d'un litige » en parvenant d'abord à concilier les parties (décision du 11 février 2005, solution codifiée par le décret du 22 février 2010), puis en assurant une médiation entre elles, médiation dont il peut prendre l'initiative. L'idée d'un « partenariat » entre le juge et l'expert progresse assurément, mais un partenariat qui s'inscrit dans celui, plus large, d'autres intervenants dans la procédure juridictionnelle, et l'on pense évidemment aux acteurs traditionnels de cette procédure que sont les avocats ou à un acteur plus récent, qu'est l'*amicus curiae*. Au demeurant, la question d'une co-production de la décision juridictionnelle reste ouverte.

[24]Décret du 2 novembre 2016 et Décret du 7 février 2019

[25]Disposition qui traite des conditions et modalités générales de réalisation de la médiation.

[26]P.Gonod et P.Frydman, « Le juge administratif et l'expertise », AJDA 2014, p1361

Stefano TOSCHEI

Conseiller d'État au Consiglio di Stato italien
(Texte condensé)

1. L'approche restrictive traditionnelle des outils d'instruction dans le contentieux administratif italien

Le modèle traditionnel et la juridiction subjective

Le procès administratif italien repose sur le principe du dispositif, tempéré par le pouvoir d'office du juge pour l'obtention des preuves (*criterio acquisitivo*). Depuis sa création (1889), il est structuré comme une juridiction de type subjectif, visant à protéger les situations juridiques des parties (intérêts légitimes et droits subjectifs) et non à garantir de manière abstraite le droit objectif. En effet, contrairement aux juridictions pénales ou financières, le ministère public n'existe pas dans le procès administratif.

La centralité du document et le lien avec la procédure administrative

L'instruction administrative s'est historiquement fondée de manière presque exclusive sur les preuves préconstituées et documentaires.

La limite du contrôle du juge : Le contrôle du juge doit se limiter au matériel utilisé par l'administration au cours de la procédure administrative, sans possibilité de mener des enquêtes indépendantes ou des inspections dictées par ses propres besoins de connaissance.

- **La nature des faits :** En droit administratif, les faits ne sont pas des événements statiques, mais des éléments dynamiques qui contribuent à former l'intérêt public concret au sein de la procédure administrative (une vision influencée par le juriste Mario Nigro). Le procès naît donc comme un recours visant la "pure et simple annulation" de l'acte contesté.

L'évolution et la « complexification » de l'instruction

Au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, la création des TAR (Tribunaux administratifs régionaux en 1971) et l'élargissement progressif de la compétence exclusive aux droits subjectifs ont conduit à la complexification de l'instruction juridictionnelle.

Le cadre normatif historique met en évidence cette transition :

Loi portant création des TAR (L. 1034/1971) : Elle réaffirmait la nature documentaire du procès, tout en laissant au président du tribunal un pouvoir d'instruction général.

Texte unique sur le Conseil d'État (R.D. 1054/1924) : L'article 44 permettait au juge de l'excès de pouvoir de demander des clarifications, de nouveaux documents ou d'ordonner des « vérifications » en cas d'insuffisance ou de contradictions. En revanche, dans les recours de de *merito*), ses pouvoirs étaient déjà plus étendus.

Les limites de la « vérification »

La vérification représentait le principal outil pour aider le juge à prendre connaissance des faits. Cependant, elle présentait une limite structurelle liée à la question de l'impartialité : elle était confiée à un organisme public ou à l'administration même qui avait pris l'acte contesté. La rigueur législative de l'époque pour restreindre les moyens d'instruction (en excluant des outils tels que l'expertise technique propre au procès civil) reflétait la tendance du législateur de l'époque à poser une limite à la capacité de connaissance du juge administratif.

2. L'affirmation lente des mécanismes d'approfondissement de l'instruction pour l'accès aux faits

Les facteurs de changement : compétence exclusive et nouvelles demandes

La transformation des modalités de constatation des faits dans le procès administratif a été guidée par deux facteurs principaux :

- **L'extension de la compétence exclusive :** Culminant avec le décret législatif 80/1998 et plusieurs lois spéciales, elle a attribué au juge administratif les litiges dans des matières spécifiques, indépendamment de la situation juridique concernée (intérêts légitimes ou droits subjectifs). La nécessité de statuer sur des droits subjectifs a imposé au législateur d'élargir les outils de connaissance du fait.
- **L'élargissement du champ d'application des demande :** Les demandes pouvant être formulées par les parties ne se sont plus limitées à la simple demande d'annulation de la décision illégale.

Le tournant normatif : la loi 205/2000

La rupture avec le passé se produit avec la loi du 14 juillet 2000, n° 205 (qui a intégré l'orientation de la jurisprudence prétorienne et surmonté les doutes de constitutionnalité liés au décret législatif 80/1998).

- Pour la première fois, l'**expertise technique d'office (CTU)** est introduite dans le procès administratif (initialement limitée à la compétence exclusive).
- Le législateur attribue au juge la faculté d'ordonner les moyens de preuve prévus par le code de procédure civile, tout en maintenant l'exclusion de l'interrogatoire formel et du serment.

Le régime de la preuve et les limites des faits génériques

Malgré l'extension des pouvoirs du juge, le procès administratif reste ancré au « principe du dispositif » selon lequel les parties sont les seules maîtresses du procès et au principe de la charge de la preuve au requérant (bien qu'entendu comme un « commencement de preuve »).

- La partie a toujours la charge de présenter et d'étayer par des documents les faits de manière circonstanciée.
- Les faits invoqués de manière générique ne peuvent pas être évalués par le juge.

- Les outils d'instruction (y compris l'expertise technique) ne peuvent jamais être utilisés pour pallier le non-respect de la charge de la preuve par les parties, ni pour déléguer à l'expert la qualification du fait, qui reste la prérogative exclusive du juge (*iudex peritus peritorum*).

Vérification contre Expertise Technique d'Office (CTU)

Avant la réforme de 2000, l'unique outil pour les constatations techniques était la vérification.

La doctrine et la jurisprudence ont tracé une nette différence de nature entre les deux institutions :

- **La Vérification :** C'est un moyen de preuve visant la simple constatation et la reconstruction visuelle ou historique d'une situation de fait.
- **L'Expertise technique (CTU) :** C'est un outil d'évaluation de la preuve qui requiert des compétences spécialisées pour assister le juge dans sa décision. Pour cette raison, l'expertise exige un consultant qui soit un tiers impartial, alors que le vérificateur pouvait être un agent public.

Les deux types de vérification (avant le Code de 2010)

Pour pallier les doutes sur l'impartialité du vérificateur (qui coïncidait souvent avec l'administration défenderesse elle-même), la jurisprudence antérieure avait élaboré deux modèles :

- **La vérification interne (ou « nouvelles vérifications ») :** Confiée à l'administration partie au litige, dans le respect du principe du contradictoire. Elle était considérée comme un prolongement de l'instruction de la procédure administrative (semblable à une demande d'explications) et n'ouvrait pas droit à des honoraires professionnels.
- **La vérification externe :** Confiée à des agents techniques d'une administration tierce et non impliquée dans l'affaire. Par sa nature et sa neutralité, elle se rapprochait beaucoup plus d'une expertise technique.

La décision du juge de recourir à la vérification (interne ou externe) ou à l'expertise technique a toujours été l'expression d'un pouvoir discrétionnaire absolu et non susceptible de recours. Ce cadre a enfin été défini par le Code du procès administratif ultérieur (2010), qui a imposé l'obligation de confier la vérification exclusivement à une administration différente de celle qui a émis l'acte.

3. Le Code du procès administratif : la mise en œuvre des mesures d'instruction dans la nouvelle conception du contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire technique

La phase d'instruction devant le juge administratif en Italie est aujourd'hui réglementée par le **Code du procès administratif** (CPA). Bien qu'il n'y ait pas de phase d'instruction autonome séparée du jugement, le cadre légal organise rigoureusement les délais et les pouvoirs d'accès aux faits.

Le déroulement chronologique du dépôt des preuves

L'instruction s'articule autour de plusieurs étapes clés de production documentaire :

- **Dès l'acte introductif :** Le requérant doit exposer de manière distincte ses modes de preuve et produire les documents nécessaires. Il n'a plus l'obligation de verser au dossier l'acte attaqué lui-même, mais seulement de l'indiquer.
- **Dans les 60 jours suivant la notification :** L'administration doit obligatoirement produire l'acte attaqué ainsi que l'ensemble du dossier de la procédure administrative.
- **Jusqu'à 40 jours francs avant l'audience :** Les parties peuvent continuer à produire de nouveaux documents. Ce délai est réduit à deux jours francs en cas de procédure de référé (*camera di consiglio*).
- **À tout moment (même en appel) :** Le juge peut ordonner d'office la production de renseignements ou de pièces indispensables à la décision.

Le tempérament à la charge de la preuve

Le CPA réaffirme le principe civil classique selon lequel la charge de la preuve incombe à celui qui affirme (*onus probandi incumbit ei qui dicit*). Si une partie ne prouve pas les faits qu'elle avance, sa demande est rejetée.

Cependant, face à l'inégalité inhérente entre les citoyens et la puissance publique, le Code introduit la **méthode inquisitoire (*metodo acquisitivo*)**. Pour garantir le principe constitutionnel d'**égalité des armes**, le juge dispose d'un pouvoir d'instruction d'office. Si les preuves se trouvent à la disposition exclusive de l'administration, le requérant peut se borner à alléguer le fait, et le juge ordonnera à la puissance publique de produire les pièces.

Les deux outils d'instruction technique et leur hiérarchie

Le CPA établit une distinction de nature et une hiérarchie claire entre deux mécanismes, qui ne peuvent jamais servir à pallier les carences probatoires initiales des parties :

1. La Vérification (Verificazione)

- **Définition :** Elle vise à établir la réalité objective des choses à travers un **constat purement cognitif** (un « jugement de résultat »).
- **Attribution :** Elle doit obligatoirement être confiée par ordonnance collégiale à un **organisme public tiers** et compétent, totalement étranger au litige. Le vérificateur est soumis aux mêmes règles de récusation qu'un expert civil.

Régime du contradictoire : La loi n'impose pas le contradictoire durant les opérations physiques de constat (sauf en cas d'examen sur les lieux). Le respect des droits de la défense est pleinement assuré par la possibilité pour les parties de critiquer le rapport final par mémoire écrit. L'absence de contradictoire direct n'entraîne donc pas la nullité du procès.

2. L'Expertise technique d'office (Consulenza tecnica d'ufficio)

- **Définition :** Elle fournit au juge un véritable **jugement de valeur** basé sur l'application de règles et de sciences spécialisées pour analyser des situations complexes.

- **Caractère subsidiaire :** Le juge peut ordonner une vérification dès qu'il le juge utile, mais il ne peut recourir à l'expertise que si elle est jugée **indispensable**.
- **Régime du contradictoire :** Il est **strictement obligatoire à toutes les étapes**. L'expert (qui peut être un professionnel libéral) doit informer les parties de chaque opération. Les parties ont le droit de nommer leurs propres experts et doivent obligatoirement recevoir un projet de rapport final (*bozza*) afin de soumettre leurs observations avant la rédaction définitive.

L'autonomie finale du juge

Le rapport final (qu'il vienne d'un vérificateur ou d'un expert) n'a **aucune force contraignante** pour le juge administratif. Le magistrat reste le maître exclusif de la qualification juridique des faits. Il a l'obligation de procéder à une analyse autonome des données scientifiques fournies et peut parfaitement écarter les conclusions de l'expert, à condition de motiver adéquatement son désaccord.

4. Les récentes positions de la jurisprudence

Au cours des dernières années, les interventions dans le sens de la clarification et les prises de position de la jurisprudence ont été nombreuses en ce qui concerne l'application des dispositions du Code du procès administratif et les modalités du déroulement des vérifications et des expertises techniques d'office ordonnées à l'occasion de procès administratifs.

Il apparaît utile de donner, certes de manière synthétique, quelques informations sur ces développements et ces interprétations, afin de saisir l'impact concret de l'évolution normative et jurisprudentielle sur la mise en œuvre des mesures d'instruction confiées au juge administratif pour lui permettre d'accéder aux faits de façon plus efficace, et pour esquisser une image du rapport entre les auxiliaires du juge (en l'espèce le vérificateur et l'expert technique d'office, dont les figures sont régies par les articles 19 et 20 du Code) et la formation collégiale de jugement.

Un premier ensemble de décisions a pour objet l'utilité spécifique d'ordonner un approfondissement technique par voie de vérification ou d'expertise. Un critère général d'évaluation préalable de la nécessité d'une instruction plus approfondie émerge, applicable au cas par cas dans chaque jugement, sur un élément dont le juge est tenu de vérifier l'existence avant d'ordonner la mesure d'instruction, conformément au principe (lui aussi général) de l'économie des moyens de procédure. Il a ainsi été affirmé, lors d'une enquête dans le cadre d'un litige en matière de fonction publique non contractuelle — et plus particulièrement dans le cadre du contrôle relatif à l'existence ou non d'un dommage causé à un agent public par des comportements assimilables à un harcèlement moral (*mobbing*) —, qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une nouvelle vérification ou expertise si, dans un autre litige concernant la même victime, il a déjà été ordonné une expertise technique d'office qui s'avère fiable et exempte de vices sur le plan procédural et logique, alors que le choix de renouveler une enquête technique se heurte au principe de la durée raisonnable du procès.

Dans une autre affaire, relative à l'appréciation d'une aptitude totale au service militaire (*servizio militare incondizionato*), il a été jugé opportun de faire abstraction du résultat de la

vérification ordonnée au cours de l'instance et non exécutée au moment de la décision, ce à la demande du requérant lui-même. En effet, les évaluations des commissions médicales concernant les aptitudes psycho-physiques pour le recrutement constituent l'expression d'un pouvoir discrétionnaire technique qui ne peut être contrôlé au fond par le juge administratif en l'absence de vices manifestes affectant la logique et la rationalité des décisions qui en découlent, dès lors que les expertises produites par les parties, les avis destinés à démontrer une vérité (avis *pro veritate*) ou des certificats provenant d'autres structures sanitaires s'avèrent sans pertinence. De surcroît, en l'espèce, la question litigieuse n'était pas l'état de santé du requérant, mais l'appréciation hautement discrétionnaire sur le point de savoir « si » l'état constaté chez le jeune homme permettait ou non de le juger apte à l'emploi militaire au sein de l'Arme des Carabiniers. Cet emploi requiert, au même titre que l'emploi des personnels militaires en général, une exigence en plus, un *quid pluris* par rapport à la simple absence de pathologies entraînant des diminutions fonctionnelles, à savoir une condition de vigueur psycho-physique de haut degré. La fragilité de l'état de l'intéressé, telles qu'elle est apparue d'emblée, a conduit la formation de jugement à exclure la nécessité d'un approfondissement de l'instruction, que ce soit par vérification ou par expertise, ce qui se serait traduit par un alourdissement de la procédure si cela avait été ordonné.

S'agissant du cas distinct d'un contentieux en matière indemnitaire, et en particulier de la mise en jeu de la responsabilité précontractuelle de l'administration, il a été confirmé l'orientation interprétative traditionnelle selon laquelle le principe de la charge de la preuve, consacré de manière générale par l'article 2697, alinéa 1, du Code civil, s'applique intégralement et n'est pas tempéré par la méthode inquisitoire appliquée dans le recours en annulation. De la sorte, même lorsque le juge administratif est compétent pour statuer sur la demande, le préjudice matériel (*danno emergente*) indemnisable est constitué des seules dépenses effectivement exposées et prouvées sur la base des pièces justificatives versées au dossier (méthode analytico-documentaire). D'autres méthodologies de calcul, telles qu'une approche synthético-déductive, ne sauraient être admises, pas même par le biais d'une vérification ou d'une expertise technique d'office, et ce malgré la présence d'un commencement de preuve apporté par la victime.

À une autre occasion, toujours en lien avec l'introduction devant le juge administratif d'une demande indemnitaire, le Conseil d'État a affirmé que, bien que le préjudice moral (*danno non patrimoniale*) doive être intégralement réparé, cela ne doit pas donner lieu à des doubles indemnisations, les différents chefs de préjudice (biologique, moral, existentiel) ne constituant que des aspects « descriptifs » de la catégorie unique que représente le préjudice moral. Si celui-ci est liquidé en utilisant les « barèmes de Milan », la valeur du point retenue pour la liquidation englobe le « préjudice moral » (redéfini par ces mêmes barèmes comme « préjudice lié à la souffrance subjective intérieure »). Pour ces motifs, la demande d'expertise technique d'office pour l'évaluation chiffrée du préjudice moral doit être rejetée lorsque, au vu des documents déposés par la victime et par l'application des « barèmes de Milan » et du barème national unique introduit par le décret du Président de la République n° 12 du 13 janvier 2025, il apparaît que le préjudice maximal indemnisable n'est pas supérieur au montant déjà reconnu au titre de l'indemnisation, et qu'il n'est pas démontré qu'il y a une aggravation de l'état de santé par rapport à l'évaluation faite par la commission médicale hospitalière.

Pour en revenir à la question générale de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire général dont dispose le juge administratif pour ordonner une vérification ou une expertise technique : la vérification, à l'instar de l'expertise technique d'office, est une mesure d'instruction qui n'est pas du domaine de la libre disposition des parties mais laissée à l'appréciation prudente du juge (administratif). La décision d'ordonner ou non la nomination d'un auxiliaire relève du pouvoir discrétionnaire du juge, et la motivation d'un éventuel refus se déduit implicitement du contexte général des arguments développés et de l'évaluation du litige dans son ensemble. Dès lors, aucune omission à statuer ni aucune violation du procès équitable ne saurait être valablement invoquée au motif que le juge (de première instance) n'aurait pas donné suite à une demande de l'intéressé.

Quant à la procédure qui caractérise l'approfondissement de l'instruction dans le cadre d'une vérification, laquelle s'inscrit dans le sillage d'une orientation jurisprudentielle désormais consolidée, du moins en ce qui concerne les conséquences d'une éventuelle violation du principe du contradictoire, l'omission de la notification de la date de début des opérations de vérification ne constitue pas une erreur de fait donnant lieu à un recours en révision (*errore di fatto revocatorio*). Ce type d'erreur se définit comme une « illusion des sens » entrainant une contradiction entre les deux représentations distinctes d'un même objet, l'une ressortant de la décision juridictionnelle et l'autre résultant des pièces et documents de l'espèce. La violation du principe du contradictoire pourrait tout au plus constituer un *error iuris* (erreur de droit) et non une évaluation ou une interprétation erronée des éléments du procès ; la voie du recours en révision n'est donc pas ouverte. Il convient néanmoins de signaler que la vérification est un mode de preuve permettant au juge de demander les clarifications nécessaires non seulement à une administration « tierce », mais également à l'administration même qui a pris l'acte attaqué, sans que cela n'implique une violation du principe d'impartialité, des droits de la défense et du contradictoire. En effet, l'instruction incombe à l'administration en sa qualité d'autorité publique qui, à ce titre spécifique, doit collaborer avec le juge afin de contribuer à la manifestation de la vérité, en ce qui concerne les faits.

Pour en venir enfin aux questions relatives à la liquidation des honoraires dus aux auxiliaires du juge, la Haute Assemblée de la juridiction administrative s'est prononcée récemment sur le sujet. En effet, l'Assemblée plénière du Conseil d'État a été saisie en 2024 de la question du droit à rémunération de l'auxiliaire du juge du fait de sa nomination en tant que vérificateur ou expert technique d'office. Le Conseil d'Etat après avoir rappelé que la liquidation des honoraires du vérificateur ou de l'expert, une fois le rapport déposé, doit être effectuée par le président de la formation de jugement par voie d'ordonnance (*decreto*), conformément à l'article 66, alinéa 4, ou à l'article 67, alinéa 5, du Code, a précisé que c'est le seul jugement statuant définitivement sur le litige administratif qui doit répartir la charge des frais entre les parties. Il en résulte que toute contestation relative à la liquidation des honoraires, même si elle figure par erreur dans le jugement à l'issue le litige, doit être portée devant le juge judiciaire ordinaire sous la forme de l'opposition prévue par l'article 170 du décret du Président de la République n° 115 du 30 mai 2002.

Dr Kolja NAUMANN

Le dialogue entre juges et experts – le cadre juridique général

Juge et porte-parole à la Cour administrative fédérale de Leipzig

Chers collègues, cari colleghe e colleghi, liebe Kolleginnen und Kollegen,

C'est un grand plaisir pour moi de pouvoir présenter, après la professeure Gonod et la conseillère d'État Ravasio, le cadre juridique général du recours aux experts dans les procédures juridictionnelles. J'adresse mes remerciements particuliers aux organisateurs pour la formidable planification de cet événement ainsi qu'à la Cour administrative d'appel de Paris pour la mise à disposition de ce magnifique espace.

Du reste, la perspective de la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*) sur la question étudiée ici ne la concerne que dans la mesure où son rôle classique de cour de cassation (*Revisionsgericht*) est concerné. En tant que cour de cassation, la Cour administrative fédérale ne fait pas appel à des experts. Elle vérifie uniquement si les tribunaux administratifs ont correctement appliqué les règles de procédure correspondantes. C'est pourquoi mon exposé intègre également mon expérience passée en tant que juge de première et de deuxième instance.

Compte tenu des quelque 15 minutes dont je dispose, mon intervention devra se limiter aux principes fondamentaux. Je la structurerai de la manière suivante : je vous présenterai d'abord le principe général d'instruction d'office (*Amtsermittlungsgrundsatz*), qui domine le procès administratif allemand. Ensuite, je décrirai brièvement le besoin de connaissances expertes dans le procès administratif, puis j'esquisserai la codification du recours aux experts dans le Code de justice administrative (*VwGO*) et le Code de procédure civile (*ZPO*). Le cœur de mon exposé portera sur le recours concret à l'expert, en montrant notamment comment ce recours est ordonné et ce qui se passe après le dépôt du rapport d'expertise. Enfin, j'aborderai la manière dont le juge administratif allemand traite les expertises qui ont déjà été sollicitées par l'autorité administrative au cours de la procédure administrative non contentieuse.

1. Le principe d'instruction d'office dans le procès administratif allemand

Le procès administratif allemand suit, comme beaucoup d'entre vous le savent sûrement, un modèle de protection juridique subjective. L'objectif du contrôle juridictionnel administratif est donc moins le contrôle objectif de la légalité de l'action de l'État que la protection des droits subjectifs des citoyens. Dès lors, il est logique que l'introduction comme le désistement d'un recours relèvent de la libre appréciation du citoyen. En même temps, le principe d'instruction d'office oblige le tribunal administratif à examiner de manière approfondie la légalité de l'acte administratif contesté une fois le recours formé. Le tribunal n'est pas limité aux motifs d'illégalité invoqués par le requérant ; il contrôle si d'autres erreurs de droit existent et si les faits réels se présentent différemment de ce que l'administration a retenu. En principe, cela s'applique même si le requérant ne conteste aucune des constatations de fait. La catégorie des faits « non contestés », centrale dans le procès civil, n'existe pas sous cette forme dans le procès administratif.

Cela ne signifie pas pour autant que l'obligation d'instruction d'office soit illimitée. En principe, les parties ont un devoir de coopération. Le tribunal ne va pas commencer, sans motif, à remettre en question les affirmations factuelles des parties et à procéder à des mesures d'instruction coûteuses s'il n'existe aucun indice suggérant que d'autres faits pourraient s'être produits. À cet égard, les présidents des cours administratives d'appel ont déclaré, dans un communiqué commun s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour administrative fédérale, que le juge administratif ne doit pas se lancer spontanément à la recherche d'erreurs.

2. Le besoin de connaissances expertes

L'importance du besoin de connaissances expertes dans le procès administratif dépend fortement du domaine juridique concerné. Dans les procédures de droit de l'environnement et de droit de l'urbanisme (*Planungsrecht*), des connaissances d'experts sont presque systématiquement requises pour évaluer de manière fiable des questions complexes liées à la protection des espèces ou aux nuisances générées par un projet. Tous domaines confondus, les questions de santé et de maladies reviennent régulièrement et nécessitent des expertises médicales. De plus, en droit d'asile, les rapports d'expertise sur la situation dans les pays d'origine jouent souvent un rôle majeur.

Le point de départ des constatations de fait du tribunal administratif est toujours constitué par les dossiers administratifs joints à chaque procédure. L'autorité administrative est elle aussi soumise à une obligation d'instruction d'office lors de la phase administrative non contentieuse, en vertu de l'article 24 de la loi sur la procédure administrative (*VwVfG*), de sorte qu'en droit, une décision administrative devrait reposer sur des faits entièrement élucidés. Souvent, cependant, ces constatations ne suffiront pas au tribunal, ou les parties les contesteront de manière étayée, et le tribunal jugera de nouvelles investigations nécessaires. C'est alors que, parallèlement au témoignage, à la visite des lieux (*Inaugenscheinnahme*) et à la preuve par écrit, le recours à un expert est envisagé dès lors que des connaissances spécialisées sont requises.

Contrairement à ce qui a pu être le cas au XIXe siècle, le droit processuel allemand ne connaît pas de « juge du fait » qui établirait les faits pertinents de manière contraignante pour le « juge du droit » chargé de trancher. Il n'existe pas non plus d'experts intégrés au sein des tribunaux administratifs auxquels le tribunal pourrait s'adresser pour poser des questions scientifiques. Bien que cette solution puisse paraître séduisante face aux imperfections de certains experts externes, on considère en Allemagne qu'il est impossible de recruter des experts au sein des tribunaux pour traiter l'extrême diversité des questions nécessitant l'avis d'un expert.

3. Les règles juridiques de la preuve par expert

La preuve par expert n'est pas réglementée de manière autonome dans le Code de justice administrative allemand. L'article 98 de la *VwGO* renvoie, sous réserve de dispositions particulières de la *VwGO*, aux règles du Code de procédure civile (*ZPO*). L'article 402 de la *ZPO* déclare à son tour que les dispositions relatives aux témoins sont applicables par analogie à la preuve par expert, et ne contient que quelques règles spécifiques. Cette chaîne de renvois n'est pas totalement exempte de difficultés, car les dispositions civiles ont toutes été écrites dans le contexte du principe de l'apport des preuves par les parties (*Beibringungsgrundsatz*), en

vigueur dans le procès civil. Dans la pratique juridictionnelle, les doutes initialement soulevés par cette situation ont toutefois été largement levés.

4. Le recours à l'expert

La décision de faire appel à un expert juridictionnel revient en principe au tribunal administratif. Les parties peuvent formuler des demandes de preuve (*Beweisanträge*) ou des suggestions de preuve. Si les premières sont formulées au cours de l'audience publique, le tribunal doit statuer sur celles-ci durant l'audience. Il peut également rejeter des demandes de preuve tendant à la désignation d'un expert en arguant qu'il possède lui-même la compétence spécialisée requise. Il doit alors toutefois révéler d'où lui vient cette compétence.

a) Le choix de l'expert

Le choix concret de l'expert incombe également au tribunal. Il relève de son pouvoir discrétionnaire d'entendre ou non les parties au préalable, conformément à l'article 404, alinéa 2 de la *ZPO* combiné à l'article 98 de la *VwGO*. Selon l'opinion dominante, il découle du principe d'instruction d'office que, contrairement à ce que prévoit l'article 404, alinéa 5 de la *ZPO*, un accord entre les parties sur la personne de l'expert ne lie pas le tribunal. Néanmoins, un tel accord incitera régulièrement le tribunal à désigner l'expert choisi par les parties.

L'expert n'est pas autorisé à déléguer sa mission d'expertise. Il peut s'adjoindre l'aide de collaborateurs, mais reste tenu de rédiger le rapport en son nom propre. C'est pourquoi une opinion largement majoritaire considère que – sauf dispositions légales particulières – des personnes morales ne peuvent pas être chargées d'une expertise, car on ne sait pas alors précisément qui rédigera le rapport final.

Selon l'article 404, alinéa 3 de la *ZPO*, il convient de mandater en priorité des experts assermentés (*öffentlich bestellte Sachverständige*). L'assermentation publique des experts est prévue par certaines lois fédérales et régionales (*Länder*). Elle vise à garantir la qualité des expertises. Le tribunal peut également demander aux parties de suggérer des experts potentiels. Il n'existe pas d'organisme central chargé d'organiser le secteur de l'expertise, ce qui est certainement dû au fédéralisme allemand.

Un expert peut être récusé par les parties pour les mêmes motifs qu'un juge. C'est notamment le cas s'il existe au moins une apparence de partialité suggérant que l'expert ne pourrait pas mener sa mission de manière neutre.

b) Le contenu de l'ordonnance ordonnant une expertise

C'est le tribunal qui définit la mission d'expertise concrète. En principe, il va de soi que le tribunal administratif ne doit poser que des questions de fait. Il ne doit donc pas demander comment le litige doit être tranché ni si un élément constitutif de la loi est rempli. Ce travail de qualification juridique (*Subsumption*) lui est réservé. Si la théorie est claire, la pratique est plus floue. Dans son ordonnance (*Beweisbeschluss*), le tribunal doit coller au plus près aux conditions factuelles de la règle de droit, sans pour autant poser la question juridique à l'expert. En présence de faits complexes, cela exige une formulation très attentive de la question et, en particulier, un exposé clair des faits de référence (*Anknüpfungstatsachen*). Pour formuler

concrètement la question, le tribunal peut d'abord entendre l'expert (article 404a, alinéa 2 de la *ZPO*). Il doit en outre préciser sur quels faits, qu'il considère comme établis, l'expert doit se baser, conformément à l'article 404a, alinéa 3 de la *ZPO*. Même après la rédaction de la question, le tribunal est habilité à guider l'expert. Le tribunal détermine également la forme du rapport, le rapport écrit constituant la règle absolue.

Si la loi s'efforce ainsi de conférer au tribunal la maîtrise de la procédure, il est tout aussi évident que cela se heurte à des difficultés en pratique en raison de l'énorme asymétrie de connaissances entre l'expert et le tribunal. Face à des situations complexes, il sera régulièrement presque impossible pour le tribunal de donner des instructions précises à l'expert sur la manière de mener sa mission. Si les experts démontrent de manière étayée pourquoi seule une méthode spécifique semble envisageable, le tribunal s'y conformera généralement.

La loi prévoit également que le tribunal peut fixer des délais à l'expert pour son activité, le non-respect de ces délais pouvant être assorti de sanctions.

5. La procédure après le dépôt du rapport d'expertise

Une fois que l'expert a déposé son rapport, le tribunal est tenu de vérifier s'il l'estime convaincant. Il ne doit donc pas suivre aveuglément l'expertise. D'un point de vue purement juridique, le principe de la libre appréciation des preuves par le tribunal s'applique également ici. Le tribunal doit notamment vérifier si les hypothèses retenues par l'expert lui-même sont exactes et si ses conclusions sont méthodologiquement cohérentes. Cette qualification juridique ne saurait toutefois masquer le fait que, d'un point de vue empirique, les tribunaux suivent dans leur immense majorité les expertises qu'ils ont eux-mêmes ordonnées.

Le tribunal peut, en vertu de l'article 411, alinéa 3 de la *ZPO*, ordonner la comparution de l'expert à l'audience publique afin qu'il explique son rapport. Cette possibilité est très fréquemment utilisée. C'est ici que s'exprime l'importance plus grande de l'audience publique par rapport à la procédure juridictionnelle française. Il n'est pas rare que le contenu de l'expertise soit longuement débattu lors de l'audience et que la décision de justice s'appuie finalement sur cette discussion. En alternative à une explication lors de l'audience, le tribunal peut également ordonner une explication écrite ou un complément d'expertise.

Les parties à la procédure ont également le droit de communiquer au tribunal leurs objections contre le rapport et de poser des questions complémentaires. Le tribunal ne peut pas refuser de transmettre ces questions à l'expert au seul motif qu'il estime, pour sa part, ne plus avoir besoin d'éclaircissements. Il est au contraire obligatoirement tenu de faire répondre à ces questions par l'expert, soit lors de l'audience, soit par écrit. Il ne peut y être dérogé que s'il n'apparaît pas en quoi le rapport nécessite des éclaircissements ou s'il est exclu qu'une audition de l'expert mène à une appréciation différente. Le tribunal peut fixer aux parties un délai pour poser leurs questions, conformément à l'article 411, alinéa 4 de la *ZPO* combiné à l'article 87b de la *VwGO*. À défaut, une forclusion (*Präklusion*) peut intervenir.

Si, à l'issue de ces étapes, le tribunal ne juge pas le rapport convaincant et le considère donc comme insuffisant, il doit, conformément à l'article 412, alinéa 1 de la *ZPO*, solliciter une nouvelle expertise. Dans la pratique, cela reste plutôt exceptionnel. Souvent, la partie pour

laquelle l'expertise est défavorable demandera qu'une nouvelle expertise soit ordonnée. Pour éviter d'ouvrir la voie à une succession sans fin d'expertises, un tel droit n'existe pas automatiquement. La condition requise est que les arguments étayés de la partie ébranlent la force de conviction du rapport. Dans la pratique judiciaire, les expertises privées (*Privatgutachten*) jouent ici un rôle majeur. Souvent, les experts commis par les parties seront présents lors de l'audience publique ; ils poseront alors des questions à l'expert judiciaire et tenteront d'ébranler ses arguments et d'en pointer les faiblesses. Si cette entreprise réussit, le tribunal est tenu d'ordonner une nouvelle expertise, souvent qualifiée de contre-expertise (*Obergutachten*).

La rémunération de l'expert est régie par la loi sur la rémunération et l'indemnisation dans le domaine de la justice (*JVEG*). L'annexe 1 fixe des taux horaires variant entre près de 100 et 170 euros selon la spécialité.

6. L'exploitation des expertises issues de la procédure administrative non contentieuse

Une configuration particulière, qui se produit fréquemment dans le cadre du recours juridictionnel administratif, est la suivante : l'autorité administrative a déjà sollicité une expertise au cours de la phase administrative non contentieuse, ou elle dispose, par exemple à travers des médecins-conseils publics (*Amtsärzte*), de personnel étatique capable de réaliser une expertise. Leurs rapports figurent alors régulièrement dans les dossiers de la procédure administrative transmis au tribunal. Certes, l'article 411a de la *ZPO* prévoit la possibilité d'utiliser des expertises issues d'autres procédures juridictionnelles en tant qu'expertises de la cause. Toutefois, selon sa formulation claire, cela ne concerne pas les expertises issues des procédures administratives non contentieuses. La jurisprudence en tire la conclusion que les expertises issues de procédures administratives peuvent servir de preuve par écrit (*Beweis durch Urkunden*) dans le procès administratif. Dans les faits, des critères très similaires à ceux des expertises judiciaires s'appliquent alors à ces rapports. Cette jurisprudence repose sur des considérations d'efficacité et sur l'idée que l'administration est elle aussi tenue à la neutralité ; contrairement aux expertises commandées par des particuliers, il n'y a donc pas à craindre que le résultat de l'expertise ait été manipulé par le choix de l'expert ou par des accords secrets.

7. Remarques finales

J'en arrive à ma conclusion : la preuve par expert est incontournable dans le procès administratif allemand. Elle revêt une importance centrale dans de nombreux domaines juridiques. C'est souvent là que se joue l'issue du litige, en particulier dans les grands projets d'infrastructure. Naturellement, cette importance majeure a aussi ses inconvénients. D'une part, le recours nécessaire à un expert privé par les parties pour contester une expertise judiciaire dépend de leurs ressources financières, ce qui crée un déséquilibre potentiel. D'autre part, la désignation d'experts prend souvent beaucoup de temps, ce qui engendre évidemment des difficultés, en particulier pour les grands projets d'infrastructure urgents. Mais face à des exigences de droit matériel de plus en plus détaillées, il est impossible de trancher ces procédures autrement.

Je vous remercie pour votre attention !

Table ronde n° 2 – La vision du juge administratif

Intervenants : Laurence HELMLINGER · Roberta RAVASIO · Matthias KELLER

Laurence HELMLINGER

Conseillère d'État, assesseure à la 5e chambre de la section du contentieux, présidente du groupe de travail sur l'expertise administrative en 2022

Mesdames et messieurs les magistrat.e.s, chers collègues

Mesdames et messieurs les professeur.e.s

Mesdames et messieurs les expert.e.s

Il est toujours pertinent de confronter les points de vue sur un même objet et cette pertinence est décuplée lorsque la confrontation bénéficie d'une comparaison internationale. C'est toute la richesse de ce colloque et, d'une manière plus générale des travaux et réflexions que mène l'AJAFIA. Aussi, je remercie les organisateurs de ce colloque de m'avoir conviée à cette table ronde. Mes propos viseront à rendre compte de la manière la plus pratique des relations entre juge et expert, du point de vue d'un juge administratif français, aujourd'hui conseillère d'Etat mais qui a été très longtemps une juge du fond.

Pour éclairer la relation entre le juge administratif français et l'expert, je voudrais apporter **deux précisions liminaires**.

D'abord pour souligner le caractère structurant dans cette relation de la procédure qui préside à la désignation d'un expert. Celle-ci relève de deux processus très différents :

- **la procédure de référé** : en amont de tout procès sur le fond, cette procédure permet à une partie, de façon relativement rapide, d'obtenir la désignation d'un expert, « à toutes fins utiles » - ai-je envie de dire -, c'est-à-dire d'abord pour obtenir des explications techniques sur une situation perçue comme anormale ou dysfonctionnelle et ensuite, éventuellement, pour recueillir des éléments qui lui permettront de fonder ses prétentions et d'engager un procès. Notre outil statistique ne permet pas de mettre en rapport ces procédures de référé avec les procès effectivement engagés. Mais une étude empirique que nous avions menée en 2021 faisait globalement état d'une minorité d'affaires donnant lieu à l'engagement d'une procédure au fond. C'est évidemment, dans le cadre de cette procédure, que se pose, de manière la plus évidente, la question du rôle que l'expert peut aussi jouer pour contribuer au règlement amiable du litige ou, du moins, pour éviter l'engagement d'un procès – j'y reviendrai.
- **la mesure d'instruction** qui permet au juge, à son initiative, même si les parties peuvent le solliciter en ce sens, au cours du procès, de faire le choix de recourir à une expertise pour éclairer ce qui devra être sa décision. Cette mesure n'est pas de la compétence du magistrat qui conduit l'instruction ou même ne constitue pas un pouvoir propre du chef de juridiction qu'il pourrait déléguer à un magistrat de sa juridiction. Elle nécessite un

jugement de la formation de jugement, jugement dit « avant-dire-droit », avec toutes les formes requises à cet effet et notamment la tenue d'une audience.

Ensuite pour préciser les grands domaines d'intervention des experts que nous désignons, évidemment corrélés à nos champs de compétence. Même si nous avons à notre disposition – j'y reviendrai – des experts dans des champs de compétence extrêmement variés, les experts que nous désignons relèvent très majoritairement de trois grands champs de compétences :

- les **professions médicales** pour nous éclairer sur les litiges en matière de responsabilité hospitalière puisque nous sommes compétents pour connaître des dommages causés à un patient à l'occasion de sa prise en charge par un hôpital public, mais aussi sur tous les litiges de responsabilité administrative qui portent sur la réparation d'un dommage corporel ainsi que, de façon plus marginale, sur les litiges relatifs à l'aptitude physique ou à la maladie des agents publics ;
- les **professions du bâtiment** pour nous éclairer sur les litiges en matière d'exécution des marchés de travaux publics ou de dommages provoqués par un bâtiment public ;
- et, enfin - mais c'est plus marginal -, les **professions dites du chiffre** (experts-comptables et autres) pour nous éclairer sur la situation financière et comptable d'une partie, possiblement dans différents litiges mais surtout pour apprécier le préjudice économique qu'elle a pu subir du fait d'un agissement fautif de l'administration.

Ces deux précisions étant données, je reviendrai d'abord sur les trois temps de la relation entre le juge administratif et l'expert, à savoir la désignation de l'expert, le déroulé de l'expertise et la fin de la mission. Puis je voudrai souligner combien, au-delà de ces relations individuelles qui se nouent instance par instance, les relations collectives et institutionnelles qui existent entre la juridiction administrative et les compagnies d'experts contribuent à la qualité de l'expertise devant les juridictions administratives françaises. Avant de former au moins un vœu en conclusion.

1. La désignation de l'expert

Cette phase appelle **trois remarques** de ma part.

D'abord concernant **l'identification de la spécialité de l'expert** dont nous avons besoin. Nous travaillons avec ce qu'on appelle une « **nomenclature** » qui est un acte réglementaire du ministre de la justice. Cette nomenclature comporte plusieurs dizaines de rubriques de spécialités classées en sept grandes catégories. Cette nomenclature a été refondue en 2022 au terme d'un débat étroit entre magistrats et experts. Ce débat, nous l'avons eu au sein de la juridiction administrative pour savoir si nous élaborions une nomenclature qui nous soit spécifique. Nous avons finalement fait le choix de conserver une nomenclature de spécialités commune avec les juridictions judiciaires qui couvre donc tous les champs de l'expertise, y compris pour les besoins de la justice pénale, essentiellement parce qu'elle est un repère pour les experts qui, dans leur très grande majorité, travaillent plus pour les juridictions judiciaires que pour les juridictions administratives. Nous avons réussi à instiller quelques rubriques plus « administrativistes » : je pense, en particulier, à la rubrique « Appels d'offres, marchés publics » dans la catégorie « Economie – Finances – Calculs préjudiciels ». Mais, dans l'ensemble, l'outil n'est pas tout à fait ajusté aux besoins propres de la justice administrative.

Cela étant, dans la pratique, des réputations se créent et des habitudes de travail se prennent, juridiction par juridiction, entre des experts qui sont bien identifiés par les magistrats et ces derniers. Ces habitudes facilitent les désignations surtout dans l'urgence et sont sans doute inévitables. Nous devons néanmoins toujours veiller à permettre à des experts nouvellement inscrits de se constituer cette réputation et de renouveler ainsi le vivier dont nous disposons.

Ma deuxième remarque porte sur la **définition de la mission** que nous donnons à l'expert. J'ai tendance à penser que la première des clés pour une mission d'expertise fructueuse tient aux termes des questions que le ou les magistrats vont poser à l'expert. Car sa mission est, en principe, toute entière contenue dans ces questions. A cet égard, la procédure de sa désignation que j'évoquais en introduction est très structurante. Quand une formation de jugement désigne un expert, au cours d'une instruction, aux termes d'une étude déjà approfondie du dossier et à l'issue d'une audience, elle a évidemment une idée très précise des questions techniques sur lesquelles elle souhaite être éclairée par l'expert pour être en mesure de rendre sa décision. Il en va différemment des désignations en référé pour lesquelles le juge et parfois même la partie requérante elle-même ont une idée beaucoup moins précise de la teneur des investigations auxquelles l'expert va devoir se livrer. D'où le développement de missions-types adaptées de façon générique à des catégories de contentieux mais pas nécessairement aux spécificités de l'espèce. Pour corriger d'éventuelles inadaptations de la mission initialement fixée, nous disposons d'un outil procédural commode, peut-être pas aussi utilisé qu'il pourrait l'être, qui permet aux parties mais également à l'expert lui-même de demander au juge, au cours de sa mission, une extension ou une réduction non seulement des parties à l'expertise mais également des termes de sa mission : c'est l'article R. 532-3 du code de justice administrative.

Enfin, je voudrai dire un mot de **l'éthique attendue de l'expert** au moment de sa désignation : avant d'accepter la mission que lui proposons, nous attendons véritablement de lui un petit travail d'introspection pour apprécier en conscience :

- s'il estime, compte tenu des termes de la mission, bien disposer de la compétence technique pour l'accomplir ;
- s'il ne perçoit pas d'emblée une cause de conflit d'intérêts au regard de l'objet de cette mission ou de l'une des parties ;
- et, enfin, si, au moment où nous lui proposons la mission, il aura effectivement la disponibilité pour la prendre en charge dans le délai qui lui est proposé.

Un bon expert est aussi un expert qui sait refuser une mission si l'une de ces conditions n'est pas remplie.

2. Le déroulé de l'expertise

S'agissant du déroulé de l'expertise, je voudrai d'abord insister sur la **grande autonomie** dont dispose l'expert dans la conduite de sa mission. Il est vrai que l'article R. 621-8-1 du code de justice administrative permet au président de la juridiction « *pendant le déroulement des opérations d'expertise* (…) (d')*organiser une ou plusieurs séances en vue de veiller au bon déroulement de ces opérations* ». Mais ces dispositions sont rarement mises en œuvre et plus rarement encore sans, si ce n'est une sollicitation de l'expert lui-même à cet effet, du moins un

appui de sa part à une demande en ce sens exprimée par les parties. Et nous ne disposons d'aucun autre pouvoir d'initiative pour intervenir dans le déroulement de la mission d'expertise et n'avons aucun pouvoir de contrôle sur ce que fait l'expert … ou ce qu'il ne fait pas, au cours de celle-ci.

Bien entendu, le premier devoir qui s'impose à l'expert est le **respect du contradictoire**, à la fois, pour assurer qu'il aura les mêmes relations avec toutes les parties - qu'en particulier elles seront bien conviées à chacune des réunions qu'il convoque -, mais aussi pour recueillir leurs observations sur les constatations auxquelles il procède et les conclusions qu'il envisage d'en tirer et enfin pour veiller à ce que les observations d'une partie soient bien communiquées à toutes les autres. Mais ce respect du contradictoire lui incombe entièrement sans que le juge ne lui apporte de concours à cet effet, même un concours technique. La plate-forme numérique que nous avons développée pour les échanges entre les parties et les juridictions administratives (*Télérecours*) n'est pas accessible aux experts. Et ceux-ci ont développé leur propre application – *Opalexe* – pour répondre à leurs besoins.

Dans cette phase – le déroulé de l'expertise -, le juge n'a bien souvent qu'une obsession : **le délai**. Non pas tant d'ailleurs le délai initialement dévolu à l'expert pour effectuer sa mission. Nous sommes généralement sans illusion sur son respect et nous l'avons souvent fixé en sachant qu'il sera dépassé. Mais sur les dérives successives de ce délai dont les experts ne prennent pas toujours la peine d'informer les magistrats, ce qui est parfois une source si ce n'est de tension, du moins de frottement entre le juge et l'expert.

Je tiens néanmoins à souligner que, dans cette phase, le juge administratif reste toujours à la disposition de l'expert. L'article R. 621-1-1 du code de justice administrative prévoit que : « *Le président de la juridiction peut désigner au sein de sa juridiction un magistrat chargé des questions d'expertise et du suivi des opérations d'expertise* ». A ma connaissance, toutes les juridictions administratives sont dotées d'un tel magistrat et quand le chef de juridiction n'a pas désigné un de ses collègues, c'est qu'il s'est réservé ce rôle. Ce magistrat est bien entendu l'interlocuteur de l'expert pour toutes les difficultés auxquelles il pourrait être confronté dans l'exercice de sa mission. Et je n'oublie pas derrière cette figure institutionnelle, les interlocuteurs et surtout les interlocutrices de l'ombre que sont nos agents de greffe chargés des expertises, avec lesquels les experts sont bien souvent en relation étroite et de confiance.

Avant d'aborder la fin de la mission, je voudrai aborder d'un mot le rôle que peut jouer l'expert, au cours même des opérations d'expertise, en faveur d'un règlement amiable du litige. Le pouvoir réglementaire a eu – je crois – la maladresse d'écrire à l'article R. 621-1 du code de justice administrative que : « *L'expert peut se voir confier une mission de médiation. Il peut également prendre l'initiative, avec l'accord des parties, d'une telle médiation* ».

Le recours au terme de médiation a été – j'en suis désormais convaincue – malheureux, la médiation étant désormais fortement identifiée par deux principes fondamentaux qui se trouvent être en contradiction frontale avec les principes de l'expertise :

- celui de la neutralité du médiateur alors que l'expert, lorsqu'il s'est forgé une conviction sur l'origine des dommages, ne peut plus être perçu par les parties dans un rapport de neutralité avec elles ;

– et celui de la confidentialité des échanges, en contradiction évidemment frontale avec le principe du contradictoire, cardinal de l'expertise.

Pour autant, je continue, pour ma part, à penser que les experts que nous désignons en qualité d'experts peuvent jouer un rôle décisif, y compris proactif, dans le règlement amiable d'un litige surtout lorsque celui-ci n'est pas encore noué devant le juge, et donc dans les procédures de référé.

La robustesse des conclusions techniques du rapport d'expertise conditionne évidemment, au premier chef, la conviction que les parties pourront se former sur l'intérêt qu'il y a ou non pour elles d'engager un procès. Mais j'ai la faiblesse de croire que les conditions dans lesquelles les opérations d'expertise ont été conduites peuvent ne pas être étrangères à la formation de cette conviction : l'écoute effective accordée aux parties, le sentiment qu'elles auront d'avoir été entendues et leurs arguments pris en considération, l'alchimie des échanges et des relations qui se seront noués peuvent, dans bien des cas, s'avérer aussi décisifs pour l'évitement d'une instance au fond postérieurement au dépôt du rapport d'expertise, soit que la partie à l'initiative du référé renonce finalement à une éventuelle action au fond, en prenant effectivement conscience qu'elle est, si ce n'est vouée à l'échec, du moins vouée à un gain incertain ou insuffisant, soit que l'autre ou les autres parties admettent le bien-fondé des obligations susceptibles d'être mises à leur charge et acceptent ainsi de s'en acquitter, par elles-mêmes ou par assureurs interposés.

3. La fin de la mission

La fin de la mission, c'est d'abord **le dépôt de son rapport par l'expert**. Là encore, les choses ne se présentent pas tout à fait de la même façon selon qu'il s'agit d'un rapport déposé au titre d'une mission ordonnée en référé ou d'une mission ordonnée, au titre d'une mesure d'instruction, par une formation de jugement. Dans le second cas, ce rapport était généralement attendu avec une grande impatience par les juges qui l'ont demandé. Il permet de relancer immédiatement l'instruction de l'affaire. Et le magistrat rapporteur de cette affaire en prend généralement une connaissance précise rapidement afin de découvrir les réponses que l'expert apporte aux questions que la formation de jugement se posait et commencer à élaborer la solution juridique que ces réponses permettent de dessiner.

Dans le cas d'une procédure de référé, le rapport – il faut bien le dire – suscite moins d'intérêt de la part du juge qui le reçoit, lequel, à ce stade, n'est saisi d'aucune instance au fond et possiblement n'en sera jamais saisi. Ce rapport doit néanmoins être contrôlé afin de s'assurer que l'expert a effectivement répondu à l'ensemble des questions qui lui étaient posées et pour procéder à la taxation des frais et honoraires de l'expert.

La deuxième obsession du juge, parfois perçue comme un peu mesquine par les experts, porte sur ce qu'on appelle, en effet, la **taxation de ses frais et honoraires**. Dans la procédure contentieuse administrative française, l'expert est exclusivement rémunéré par les parties, sous la seule réserve des parties qui bénéficient de l'aide juridictionnelle, pour lesquelles l'Etat, par ce dispositif, assume ces frais pour leur compte. Il appartient donc au juge d'arrêter le montant des honoraires et des frais engagés par l'expert et de désigner la ou les parties qui les supporteront. En référé, il s'agit, en principe, de la partie qui a demandé l'expertise et, dans une

instance au fond, de la partie qui succombe. Dans les deux cas, néanmoins, le juge dispose de la latitude pour procéder différemment en équité, notamment pour mettre les frais de l'expertise à la charge d'une administration, partie à la procédure.

Selon la formule usuelle, nous attendons de nos experts qu'ils fixent leurs honoraires « avec tact et mesure », s'agissant de la rémunération d'une collaboration au service public de la justice. Nous disposons de quelques lignes directrices s'agissant des frais admis en remboursement mais il n'existe pas, à proprement parler, de barème quant à la fixation des honoraires. Et nous essayons de réguler, tant bien que mal, une forme de loi du marché qui pourrait s'instaurer si l'offre et la demande d'une expertise de qualité devait se déséquilibrer, dans l'intérêt évidemment de la ou des parties qui prendront en charge les frais de l'expertise.

4. Les relations avec les compagnies d'experts

Les « compagnies » sont un objet juridique un peu singulier mais essentiel dans nos relations collectives de travail. Ce sont une myriade d'associations qui structurent par corps de métier mais aussi par juridiction, les experts de justice. Leur existence et leur statut ne sont pas franchement encadrés par des dispositions textuelles mais elles sont parfaitement reconnues et identifiées par les pouvoirs publics et notamment par les juridictions.

S'agissant de la juridiction administrative, des compagnies se sont progressivement structurées auprès de chaque cour administrative d'appel. Depuis 2023, une charte de – je cite - « *recommandations et bons usages que les juridictions administratives s'engagent à appliquer vis-à-vis des experts et que la Compagnie des experts s'engage à faire partager à ses membres et à mettre en œuvre pour elle-même* » a été conclue entre chaque cour administrative d'appel ainsi que les tribunaux administratifs de son ressort et la compagnie placée auprès d'elle.

Le rôle des ces compagnies est décisif pour accompagner la cour administrative d'appel dans sa mission d'**inscription des experts** sur les listes prévues à cet effet selon la nomenclature que j'ai évoquée au premier point, exercice qui se fait chaque année pour des inscriptions d'une durée probatoire de trois ans puis de cinq ans renouvelables. A cet effet, les responsables de ces compagnies nous apportent un éclairage précieux sur les aptitudes et compétences des candidats à une telle inscription. De manière plus générale, la compagnie est notre interlocuteur de référence sur tous les sujets concernant l'expertise.

Ce rôle est tout aussi décisif pour accompagner les experts eux-mêmes et, en particulier, pour assurer leur **formation** et leur offrir un certain nombre de services, telle qu'une couverture assurantielle négociée. Mais j'imagine que Robert Giraud vous parlera mieux que moi de ce volet tout à l'heure.

Enfin un vœu en guise de conclusion : Une réflexion d'ampleur sur l'expertise devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel a été conduite, à la demande du Vice-président du Conseil d'Etat, il y a près de cinq ans maintenant. Le groupe de travail que j'ai eu l'honneur et le plaisir d'animer a rendu son rapport en décembre 2021 et les modifications réglementaires suggérées par les travaux de ce groupe ont été entérinés par le décret n° 2023-468 du 16 juin 2023. L'heure n'est sans doute pas à la « remise sur le métier »

d'une telle réflexion. Je reste néanmoins très attentive, pour ma part, aux innovations procédurales de nos homologues judiciaires qui pourraient nous inspirer.

Parmi celles-ci et dans l'émergence d'une conception conventionnelle de la mise en état des affaires encore appelée « procédure participative », les articles 131 et s. du code de procédure civile permettent aux parties, représentées par un avocat, de décider elles-mêmes conventionnellement de recourir à un expert, de déterminer sa mission et de le choisir d'un commun accord, sans aucune intervention d'un juge, en l'absence de difficultés particulières, le rapport ainsi réalisé ayant - je cite les dispositions de l'article 131-8 du code de procédure civile - « *la même valeur qu'un avis rendu dans le cadre d'une mesure d'instruction judiciairement ordonnée* ». Pour autant que cette procédure conventionnelle fasse ses preuves devant le juge judiciaire - ce qui n'est peut-être pas encore tout à fait le cas aujourd'hui – il me semble qu'elle pourrait très utilement inspirée les juges administratifs que nous sommes dès lors que la plus-value que nous apportons dans la désignation d'un expert, notamment dans les procédures de référé, n'apparaît pas décisive et que, plus que jamais, nous sommes tenus par l'ardente nécessité de rationaliser au mieux notre office si nous voulons rester en mesure de faire face à la demande de justice, toujours croissante, dont nous sommes saisis.

Roberta RAVASIO

Conseillère d'État au Conseil d'État de la République italienne, rapporteure de la table ronde n° 2

Dans le procès administratif italien, la désignation du *verificatore*, tout comme celle du *consulente tecnico*, peut intervenir soit à la demande spécifique des parties, soit par décision unilatérale du juge lui-même : il est d'ailleurs fréquent, dans de nombreux cas, que le juge ordonne une telle mesure sans que les parties en aient anticipé la nécessité. Cela est cohérent avec le principe selon lequel le juge est l'arbitre de l'instruction : en effet, bien que les parties doivent remplir la charge de fournir au moins un commencement de preuve, lorsque le juge estime que, pour les besoins de la décision, il est nécessaire de constater certaines circonstances ou d'obtenir un avis qualifié, il ordonne une vérification ou une expertise technique.

Les questions sont normalement formulées par le juge : dans le procès administratif, les parties se limitent généralement à solliciter, le cas échéant, la vérification ou l'expertise technique en indiquant de manière générique l'objet de celle-ci. C'est en tout état de cause au juge qu'il revient de formuler les questions afin qu'elles soient pleinement utiles à la décision, en portant sur les points décisifs du litige. À cet égard, il convient de préciser que les questions reflètent – ou devraient refléter – l'idée que la formation de jugement (*il collegio*) s'est faite de l'affaire et de ses points décisifs. Comme il n'y a souvent pas d'accord entre les parties sur les points décisifs du litige, en principe, dans de tels cas, la vérification ou l'expertise technique devrait être ordonnée à la suite d'un jugement partiel ayant tranché seulement certaines des questions ou des demandes formulées en justice, renvoyant ensuite l'affaire à l'instruction. En pratique, cela arrive rarement : du fait qu'un jugement partiel reste une décision qui lie la formation de jugement pour la suite de la procédure, celle-ci préfère généralement ordonner directement la vérification ou l'expertise technique, afin d'éviter d'être liée, dans la décision finale et définitive, par des énonciations qui pourraient s'avérer erronées à l'issue d'une instruction plus approfondie ; et c'est ainsi que la formation de jugement procède, bien que les questions posées à l'expert puissent révéler à l'avance aux parties la pensée du juge sur l'affaire.

Les parties peuvent, avant le début des opérations de vérification ou d'expertise technique, formuler des observations et demander à la formation de jugement d'ajouter d'autres questions ou de modifier celles formulées par le juge, en signalant l'éventuelle inutilité des questions pour la solution du litige ; il faut dire qu'en pratique, cela ne se produit pas fréquemment.

Il convient également de préciser que la désignation du vérificateur et du conseiller technique est une décision qui relève de la compétence du collège. Toutefois, par l'ordonnance qui prescrit cette mesure d'instruction, le *collegio* peut déléguer à l'un de ses membres, généralement le rapporteur, le pouvoir d'adopter des décisions en juge unique, au cas où l'expert nommé aurait besoin de résoudre des problèmes au cours des opérations. Bien que cela soit autorisé et prévu par le code du procès administratif, la désignation d'un juge délégué à l'instruction n'est pas fréquente dans la pratique quotidienne. Cela s'explique par le fait que la décision sur les questions qui peuvent venir se poser au cours des opérations pourrait affecter l'étendue du mandat initial confié à l'expert par la formation de jugement, raison pour laquelle le juge délégué lui-même estime ensuite opportun de saisir celle-ci de ces questions. C'est pourquoi la désignation d'un juge délégué n'est pas fréquente et reste réservée aux cas où l'on prévoit que

l'expert pourrait avoir besoin de consulter le juge à plusieurs reprises, en raison de la complexité particulière des constatations à effectuer.

Si l'expert a besoin de dialoguer avec le juge, il dépose une demande dans le dossier de l'affaire : si le *collegio* n'a pas nommé de juge délégué, la demande est traitée rapidement en chambre du conseil par l'ensemble de la formation. Si un juge délégué est nommé, celui-ci statue lui-même de manière autonome sur la demande.

Il est fréquent que l'expert nommé par la formation de jugement soumette des questions à celle-ci ou au juge délégué lorsqu'il constate la nécessité de s'adjoindre un autre expert spécifiquement qualifié dans un domaine particulier. Dans ce cas, l'expert déjà nommé doit expliquer les raisons qui justifient un tel approfondissement de l'instruction, indiquer le nom de l'autre expert qu'il juge idoine, et demander au juge l'autorisation de pouvoir utiliser ses travaux en qualité d'« *ausilario* (auxiliaire)». Cette autorisation constitue une étape nécessaire pour que le travail fourni par l'auxiliaire de l'expert soit utilisable, ce qui a ainsi une influence à la fois sur la fiabilité globale du rapport final de l'expert initialement nommé et le paiement de cet auxiliaire.

Il peut également arriver qu'au cours des opérations, des avis divergents apparaissent entre les parties et/ou l'expert sur la manière dont doivent être interprétées les questions formulées par le juge. Puisque, de manière générale, l'expert nommé par le juge peut toujours soumettre tout doute à ce dernier, il pourra demander l'intervention de la formation de jugement ou du juge délégué afin de trancher également les doutes sur l'interprétation des questions.

Il est ensuite possible qu'à l'issue du dépôt du rapport final par l'expert initialement nommé, les parties et/ou le juge constatent la nécessité d'obtenir de l'expert des clarifications complémentaires. Dans ce cas, la formation de jugement, par voie d'ordonnance, indique à l'expert les questions sur lesquelles il doit se prononcer par un rapport complémentaire ; il est en revanche rare, bien que cela soit possible, que l'expert soit convoqué pour fournir des explications orales. De la même manière, il est possible qu'à l'issue du rapport final, il soit opportun de procéder à de nouvelles constatations, et la formation de jugement pourra alors confier un nouveau mandat complémentaire à l'expert.

La nécessité de remplacer l'expert déjà nommé peut également se présenter : parfois pour des raisons objectives survenues qui lui rendent impossible la poursuite de son mandat ; rarement parce qu'il refuse sans motif de donner suite à sa mission (ce qui constitue par ailleurs une infraction, dont il faut informer le procureur de la République compétent) ; plus rarement encore, il peut être nécessaire de remplacer l'expert et de recommencer les constatations parce que l'expert déjà nommé s'est révélé ne pas être impartial, ou simplement lié à l'une des parties. À cet égard, il convient de préciser que l'expert doit garantir sa neutralité et son impartialité : il est donc de bonne pratique de veiller à choisir le vérificateur au sein d'administrations dont il est établi qu'elles n'ont aucun lien avec les parties. On peut observer à ce sujet que, si de tels liens existent, la partie adverse s'empresse généralement de le signaler au juge. Une telle situation se produit assez fréquemment avec des opérateurs économiques puissants, qui ont souvent recours aux universités ou à d'autres administrations pour mener des recherches ou pour élaborer et mettre en œuvre des projets. Des considérations analogues s'appliquent également au conseiller technique : celui-ci doit toutefois garantir spécifiquement, en acceptant

la mission et avant de prêter serment, qu'il ne se trouve pas dans un cas d'incompatibilité lié à des liens avec les parties.

Si les opérations d'expertise se déroulent en violation du principe du contradictoire, le rapport final de l'expert pourrait s'avérer nul, en tout ou en partie, et être ainsi inutilisable pour la décision. Les règles relatives à l'expertise technique (*consulenza tecnica*) sont beaucoup plus strictes que celles de la vérification (*verificazione*), en particulier en ce qui concerne le contradictoire : les parties doivent être informées du début des opérations d'expertise afin de pouvoir être présentes avec leur avocat et leur propre conseiller technique (expert de partie), qu'elles doivent nommer en temps utile. L'expert doit donner aux parties la possibilité de s'exprimer sur les différentes questions et, dans son rapport final, il doit tenir compte de leurs observations respectives et expliquer la raison pour laquelle il estime ne pas devoir les retenir. Il s'agit de règles établies par le code du procès administratif ; ainsi, la violation des garanties prévues pour que les parties puissent participer activement est une cause de nullité de l'expertise technique d'office (*consulenza tecnica d'ufficio*), et s'oppose à ce que le juge se fonde sur celle-ci et impose de la renouveler. Pour la vérification, le code ne prévoit pas de règles analogues, le principe du contradictoire y est plus nuancé et moins contraignant, et le risque de nullité est donc fortement réduit. Il convient toutefois de préciser que, normalement, le collège, dans l'ordonnance prescrivant une vérification, donne des indications tout à fait similaires, qui garantissent en tout état de cause aux parties la possibilité de participer aux opérations.

La nullité du rapport final de l'expert peuvent également découler du fait que celui-ci a outrepassé ou éludé les questions posées par le collège, ou bien dans l'hypothèse, évoquée plus haut, d'un manquement à l'obligation de neutralité, s'il est démontré à l'encontre de l'expert désigné.

Enfin, il convient de souligner que le rapport final doit être déposé en temps utile pour que les parties puissent le commenter de manière adéquate avant l'audience de plaidoirie au fond : dans le cas contraire, ce qui se produit avec une certaine fréquence, l'audience devra être reportée.

Matthias KELLER

Président de chambre au tribunal administratif d'Aix-la-Chapelle

Je remercie les organisateurs de ce colloque, qui se déroule dans la « ville lumière » au sein d'un bâtiment et d'un quartier magnifiques, pour leur invitation, et je félicite les responsables pour le choix du thème. Dans le cadre de la table ronde n°2, il s'agit de partager les expériences et les impressions des juges administratifs issues de la pratique judiciaire. À cet égard, la « cuisine interne » joue inévitablement un rôle, ce qui m'amène à vous confier quelques secrets de métier.

Mes expériences en tant que juge administratif ont été acquises presque exclusivement au cours des 34 dernières années au Tribunal administratif d'Aix-la-Chapelle, une juridiction de première instance. Depuis 2004, je préside une chambre compétente pour les litiges relatifs au droit public de la construction : permis de construire, conflits de voisinage, protection des monuments historiques et bien d'autres domaines. Pour préparer les décisions de justice, j'ai parfois mandaté des experts. L'expertise de ces derniers concernait la construction ou la démolition de bâtiments, et relevait donc typiquement des domaines de l'isolation acoustique, de la sécurité incendie, de la statique, mais aussi de la protection de la nature. Pour mon intervention, j'ai rassemblé quelques questions, aspects et problèmes issus de la pratique, afin d'inviter à la réflexion commune et à la discussion.

Les experts sont-ils fréquemment mandatés par les juridictions administratives ?

La réponse est négative — du moins si l'on examine les juridictions administratives dans leur ensemble. Il en va autrement pour les tribunaux sociaux. Ces derniers appartiennent à une branche juridictionnelle distincte et statuent essentiellement sur le droit de la sécurité sociale. Il y est souvent question d'altérations de la santé des personnes. Les tribunaux sociaux mandatent régulièrement des médecins et d'autres experts médicaux pour rédiger les rapports requis.

Sélection et désignation de l'expert : Comment trouver un spécialiste des arbres ?

Dans un litige porté devant ma chambre, la question était de savoir si un arbre était stable ou s'il risquait, en cas de vent fort, de tomber sur la maison du demandeur. Comment trouver un expert en matière d'arbres ? L'avocat du demandeur a proposé un nom, et l'autorité défenderesse a donné son accord. Il s'agissait d'un expert officiellement certifié (*öffentlich bestellter Sachverständiger*), inscrit sur une liste de la chambre d'agriculture compétente, en tant que corporation de droit public.

Le code de justice administrative allemand (VwGO) renvoie largement, dans son article 98, aux dispositions du code de procédure civile (ZPO). Concernant le choix de l'expert, il renvoie à l'article 404 du ZPO, dont le paragraphe 3 applicable dispose :

« Si des experts sont officiellement certifiés pour certaines catégories d'expertises, d'autres personnes ne doivent être choisies que si des circonstances particulières l'exigent. »

Dans ce cas précis, l'expert désigné par les parties a pu être mandaté par voie d'ordonnance judiciaire. Cette ordonnance, dite « ordonnance de preuve » (*Beweisbeschluss*), mentionne le début de la mesure d'instruction (*« Il doit être procédé à une mesure d'instruction... »*), la question posée (*« ...sur la question de la stabilité de l'érable situé sur le terrain... »*) et le moyen de preuve (*« ...par l'obtention d'un rapport écrit de l'expert arboricole Dr. Arbor d'Aix-la-Chapelle »*).

Lors de la table ronde n°3, Bernhard Floter (Cologne), de l'Institut allemand de l'expertise et de l'organisation faîtière européenne EuroExpert (*European Organisation for Expert Associations*), détaillera plus précisément le système de l'expert officiellement certifié, afin de rendre plus claires les différences nationales entre la France, l'Italie et l'Allemagne.

Non olet : L'expert arboricole demande une avance

L'expert arboricole a réagi à sa désignation en demandant une avance sur frais (2 000 euros). La caisse de la justice a payé cette avance. Étant donné qu'en procédure administrative, les faits déterminants sont établis d'office (*ex officio*), le demandeur ne peut pas, contrairement à la procédure civile, être contraint de verser une avance. La caisse de la justice se fait rembourser la somme avancée après la clôture de la procédure judiciaire, sur la base de la décision du tribunal relative aux dépens.

La loi applicable est la loi sur la rémunération et l'indemnisation de la justice (JVEG), qui réglemente légalement et de manière très détaillée l'avance (art. 3 JVEG) ainsi que la rémunération de l'expert (art. 8 et suivants JVEG) en fonction du domaine de compétence traité, en fixant notamment les taux horaires spécifiques (voir l'annexe 1 de l'article 9 JVEG).

Hélas : Le rapport sur l'arbre ne formule aucune affirmation définitive

L'expert mandaté a reçu son avance, s'est rendu sur place, a examiné l'arbre en détail (un érable sycomore, *Acer pseudoplatanus*), a rédigé son rapport et a émis une facture de 1 472 euros. Pour ce faire, il s'est basé à juste titre sur un taux horaire de 90 euros, tel qu'il était défini dans la version applicable de l'annexe 1 de l'article 8 du JVEG.

Dans son rapport, il a constaté que les racines de l'érable sycomore avaient subi des dommages, vraisemblablement causés à la fois par le demandeur lors de la rénovation de sa maison et par la partie défenderesse lors de la pose d'une ligne de fibre optique sous le trottoir. Le rapport a conclu qu'en raison des dommages constatés aux racines, il était *« possible »* que l'arbre ne soit plus stable. Une affirmation définitive ne pourrait être formulée qu'à l'issue d'une expertise complémentaire. Pour cela, il faudrait simuler un vent fort en tirant intensément sur la cime de l'arbre à l'aide de câbles en acier. Ce premier rapport ne répondait donc pas de manière définitive à la question posée.

Que faire : Une nouvelle expertise ? Plutôt un accord à l'amiable !

En soi, il aurait fallu réaliser une expertise complémentaire pour déterminer si l'érable sycomore représentait réellement un danger en cas de vent fort. Cela aurait engendré des coûts

supplémentaires considérables. Dans une telle situation, un règlement consensuel du litige par la conclusion d'une transaction (*Vergleich*) s'impose.

Le droit processuel allemand laisse au juge administratif une marge de manœuvre remarquablement large pour concevoir, avec les parties, un contrat de transaction mettant fin à l'instance — *« presque comme un médiateur »* — puis pour le consigner au procès-verbal — *« presque comme un notaire »*. Lors de la préparation de ce colloque, j'ai appris de Bernhard Floter (EuroExpert) qu'en France, l'expert peut lui-même faire office de médiateur, ce qui est expressément prévu par la loi (cf. R.621-1 alinéa 2 du CJA : *L'expert peut se voir confier une mission de médiation*).

Dans le cas présent, le demandeur et le défendeur ont conclu, sur proposition du tribunal administratif, la transaction suivante : le défendeur accorde au demandeur, par cette transaction, l'autorisation administrative d'abattre à ses propres frais l'érable sycomore litigieux. De ce fait, toutes les prétentions réciproques de droit public ou de droit privé liées à cet arbre sont éteintes. Les frais de la procédure judiciaire (et donc aussi de l'expertise de l'arbre) sont supportés par moitié par le demandeur et par le défendeur.

À l'audience : Le président peut-il confier le dictaphone à l'expert pour qu'il dicte lui-même sa déclaration au procès-verbal ?

Si aucun accord à l'amiable n'est possible, les parties sont convoquées à l'audience publique. Le président dirige les débats. On renonce très souvent à la présence d'un greffier d'audience. Le président utilise donc un dictaphone pour enregistrer provisoirement, par dictée sur bande, toutes les déclarations essentielles et les étapes de la procédure.

Lors d'explications techniques complexes fournies par des experts, il est arrivé par le passé que des présidents confient le dictaphone à l'expert pour qu'il dicte lui-même ses propos au procès-verbal. Cela peut constituer un vice de procédure grave. En manipulant lui-même le dictaphone, l'expert ne doit en aucun cas avoir la possibilité de décider de ce qui figure ou non dans le procès-verbal judiciaire (cf. à ce sujet la Cour d'appel d'Hamm, arrêt du 19 septembre 2025 – I-7 U 32/25, juris). Le juge représente le pouvoir judiciaire de l'État et ne doit pas déléguer à l'expert sa responsabilité finale de la conduite de la procédure.

« Iudex peritus peritorum », voilà ce que j'ai appris de mon collègue italien, et *« le juge reste maître de l'instruction »* de la part de mes collègues français. Toutefois, c'est un défi immense pour nous, juges, d'assumer ce rôle de maître de l'instruction ou de *peritus peritorum* (« l'expert des experts ») d'une manière telle qu'il soit perçu et accepté comme tel par les parties au procès. Pour y parvenir, les juges et les experts ont besoin d'échanges d'expériences et d'une (auto)réflexion.

Le colloque d'aujourd'hui à la Cour administrative d'appel de Paris en offre une occasion unique. Il nous permet — en nous inspirant prudemment du sociologue et philosophe Jürgen Habermas, décédé en 2026 — d'instaurer un discours libre de toute domination, qui dépasse les frontières nationales et où seule compte la force du meilleur argument.

Je vous remercie pour votre aimable attention !

Table ronde n° 3 – La vision de l'expert

Intervenants : Robert GIRAUD · Bernhard FLOTER

Robert GIRAUD

La relation du juge et de l'expert – le point de vue de l'expert

Ingénieur, expert près la Cour administrative d'appel de Marseille, agréé par la Cour de cassation, président d'honneur du CNCEJ

En propos liminaire et alors que le texte de nos interventions ont été adressées à l'avance aux organisateurs, il est difficile d'en dévier nonobstant ce que l'on a pu entendre des intervenants précédents ; je sollicite donc par avance, l'indulgence des auditeurs si des redites peuvent apparaître dans la mesure où le sujet est relativement cadré par le respect des textes et de la procédure.

En préambule aux relations juge -expert dans le cadre d'une mission d'expertise, il convient d'évoquer les relations institutionnelles.

En France les experts de justice sont regroupés en associations d'une part par régions (une compagnie pluridisciplinaire attachée à chaque Cour d'appel, judiciaire ou administrative) et d'autres part par spécialités (compagnie monodisciplinaire nationale des médecins, des architectes, des experts-comptables et autres, quelquefois avec des antennes régionales).

Ces compagnie (près d'une centaine) sont regroupées sur le plan national au sein du CNCEJ.

Le CNCEJ est l'interlocuteur direct des pouvoirs publics, Cabinet du Ministre, Chancellerie, Conseil d'Etat, Cour de cassation, voire commissions juridiques du parlement.

La compagnie pluridisciplinaire en région est l'interlocuteur de la Cour d'appel administrative ou judiciaire et possède généralement pour les plus importantes des délégation auprès des tribunaux du ressort.

C'est dans ce cadre que sur proposition du CNCEJ , le Conseil d'Etat a créé en 2021 un groupe de travail magistrats-experts, animé par Madame HELMLINGER Conseillère d'Etat, dont les conclusions ont pu aboutir en 2023, au décret du mois de juin portant modification de plusieurs articles du CJA, et à la rédaction d'une charte de bonnes pratiques entre experts administratifs et juridictions administratives, Charte signée en régions entre les compagnies d'experts administratifs, les Cours administratives d'appel auxquelles elles sont attachées et les tribunaux du ressort.

Ainsi les compagnies d'experts, sous le régime d'Associations selon la Loi de 1901 sont officiellement reconnues dans leur rôle institutionnel par la juridiction administrative.

Le président de la compagnie et son conseil d'administration entretiennent des relations étroites avec les chefs de cours et de tribunaux.

Les principales relations institutionnelles sont par ailleurs écrites dans le préambule à cette Charte selon les 5 paragraphes qui suivent et qui en sont extraits :

- Ainsi que le prévoit l'article R. 221-10 du CJA, la Compagnie émet un avis sur les experts désignés par le président de la Cour administrative d'appel afin de composer la commission consultée pour l'établissement du tableau des experts auprès de ladite Cour. La Compagnie est sollicitée pour proposer ces experts ainsi que les rapporteurs désignés pour instruire les dossiers de candidature.

L'établissement annuel du tableau intègre les nouvelles inscriptions et les réinscriptions des experts renouvelables.

- Un comité de pilotage composé des chefs de juridiction et du président de la compagnie ainsi que d'autres membres de son conseil d'administration. se réunit tous les trimestres environ pour échanger sur tout sujet d'intérêt commun. En particulier, la compagnie consulte ce comité sur son programme de formation des experts.

Les juridictions apportent leur concours à ce programme de formation, y compris par des formations localisées dans le ressort des tribunaux administratifs.

- La Cour administrative d'appel et les tribunaux administratifs, d'une part, et la Compagnie, d'autre part, s'associent mutuellement aux évènements qu'ils organisent intéressant les experts : colloques, actions de promotion de l'expertise, assemblée générale de la compagnie…
- La compagnie est associée à la cérémonie d'accueil organisée, chaque année, à la Cour administrative d'appel pour les experts nouvellement inscrits au tableau.
- Enfin, en cas de différend entre une juridiction et un expert, la compagnie peut être sollicité par la juridiction pour rechercher un règlement amiable à ce différend.

Ces différents points confirment la proximité des relations experts-magistrats.

L'expert est désigné par le président de la juridiction ou par le magistrat chargé des expertises aidé par son greffe (article R 621-1-1 du CJA).

L'expert est en principe choisi au sein du tableau des experts qui y sont inscrits ; ils sont aussi choisis selon les affaires pour leur compétence et leur réputation au sein de la juridiction. Sous réserve de l'avis du magistrat et pour les experts les plus aguerris, une confiance établie peut inciter dans certains dossiers à enjeu particulier le choix de l'expert.

L'expert, avant sa désignation est au préalable contacté par la juridiction de façon à s'assurer de sa disponibilité, de sa compétence en relation avec le litige concerné, de l'absence de conflit d'intérêt avec les parties dans la cause.

L'expert prête serment devant la cour, lors de son inscription, d'accomplir sa mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence.

La procédure administrative étant plus inquisitoire que la procédure judiciaire, l'intervention du juge est plus présente et cela donne à l'expert, délégataire du juge et par ricochet, une autorité renforcée.

La relative proximité du juge et de l'expert qu'il a désigné est connue des parties (et bien entendu des avocats) ce qui peut les inciter à la prudence dans leur comportement en réunions et au fil des opérations et des échanges.

On peut considérer d'une façon générale que l'expert désigné dispose de davantage de pouvoirs et d'autonomie devant la juridiction administrative que devant la juridiction judiciaire , il peut ainsi :

Selon l'article R 532-1, prendre l'initiative, avec l'accord des parties d'engager une médiation ; il doit pour cela prendre un certain nombre de précautions notamment relativement à la confidentialité de certains échanges.

On notera que le décret de juillet 2025 a supprimé l'article 240 du CPC qui interdisait au juge de donner mission à l'expert de concilier les parties ; l'interprétation de cette mesure fait encore débat au sein de l'institution judiciaire et sur la marge d'autonomie de l'expert.

Selon le R 532.3, l'expert peut demander au juge à tout moment (à l'inverse des parties qui ont un délai réduit) d'étendre sa mission à des personnes autres que les parties initialement désignées par l'ordonnance ou de mettre hors de cause une ou plusieurs des parties ainsi désignées ; il peut dans les mêmes conditions étendre la mission de l'expertise à l'examen de nouvelles questions techniques ou à l'inverse réduire l'étendue de la mission (sous réserves des dispositions du R 532.4).

Cela sous-entend que l'expert connait bien la procédure et n'hésite pas à prendre ses responsabilité dans le cadre de son impartialité et de l'intérêt de l'expertise ;par exemple, des parties peuvent avoir intérêt à ce que des assureurs soient mis en cause dans le cadre de leurs recours futurs et l'expert ne peut s'y opposer par principe ou pour simple convenance personnelle.

Si l'expert recueille (R 621-7) et consigne les observations des parties sur les constatations auxquelles il procède et les conclusions qu'il envisage d'en tirer il n'est pas tenu de répondre aux dires des parties, ni d'établir en phase conclusive des pré-conclusions.

A ce sujet, la Charte précise cependant dans une logique à la fois de bon sens et de respect du principe de la contradiction et sans priver l'expert d'une certaine autonomie que :

Le respect du contradictoire impose à l'expert les dispositions énumérées au V.5 de celle-ci, mais il appartient à l'expert de définir la forme sous laquelle il le fait.

La rédaction d'un pré-rapport transmis à la juridiction n'est pas prévue par le CJA mais la rédaction de pré-conclusions ou d'une note de synthèse peut s'avérer pertinent pour la mise en œuvre du principe du contradictoire et est, à cet effet, recommandée, du moins dans les expertises qui nécessitent une présentation élaborée des constatations de l'expert et des conclusions qu'il envisage d'en tirer.

Il convient enfin pour l'expert de répondre aux observations des parties, dans la mesure où elles se rapportent aux conclusions qu'il présente.

Ainsi une latitude est laissée à l'expert pour apprécier la nécessité ou l'intérêt de telles initiatives témoignant de la confiance de la juridiction dans l'expert désigné.

L'expert peut compter sur l'aide du juge pour la communication par les parties des pièces demandées (R 621-7-1), il peut solliciter le juge pour l'organisation d'une séance avec les parties pour régler toute difficulté à l'exclusion de tout point touchant au fond (R 621-8-1).

Il s'agit souvent de difficultés avec les avocats, sur l'interprétation de la mission, sur la façon de conduire l'expertise, sur les investigations et mesures proposées…

L'expert peut solliciter (R 621.2) du tribunal, après avoir recueilli l'avis des parties, la désignation d'un ou plusieurs sapiteurs ; il peut proposer le nom de la personne qui lui semble appropriée ; à l'inverse de la procédure judiciaire, le sapiteur n'est pas placé sous l'autorité de l'expert ni sous sa responsabilité.

L'expert peut solliciter (R 621-12 et 12-1 du CJA) le versement d'une allocation provisionnelle au début, au cours ou à l'issue de ses opérations avant dire droit.

Après le dépôt du rapport (R 621-10) et même si l'expert ne peut revenir sur son rapport, il n'est pas totalement dessaisi et peut-être sollicité par la juridiction pour compléter son rapport ou participer à une réunion contradictoire pour donner des éclaircissements complémentaires.

La confiance n'exclut pas le contrôle ni la nécessité pour l'expert de tenir informée la juridiction, par exemple pour le suivi des délais impartis susceptibles d'être prorogés si l'expert le demande et en justifie la nécessité, ou sur l'évolution du budget de l'expertise en fonction de la complexité de l'affaire, de l'intervention de sapiteurs ou de prestataires de services.

En revanche, l'expert peut aussi être sanctionné (R 621-4), s'il n'accomplit pas sa mission, s'il ne respecte pas les délais fixés ; il peut aussi être condamné à des frais frustratoires et à des dommages intérêts.

L'expert peut être récusé (R 621-6) :

A l'inverse de la confiance habituelle portée à l'expert, ici, suite à la demande de récusation dont copie lui est transmise, l'expert doit s'abstenir de toute opération jusqu'à ce qu'il ait été statué ; l'expert n'est pas admis à contester la décision qui le récuse.

On s'éloigne ici du code de procédure civile.

En ce qui concerne sa responsabilité, l'expert est considéré depuis l'arrêt ARAGON du 26/02/1971, comme collaborateur occasionnel du service public de la justice et ainsi devrait bénéficier de la protection fonctionnelle de l'Etat et être protégé dans la mesure où une faute personnelle non détachable su service ne lui est pas imputable.

Il apparait que ces dispositions sont contrariées par une décision de la Cour de cassation dont l'arrêt du 19 mars 2002 précise que la responsabilité civile de l'expert qu'il soit intervenu devant une juridiction civile ou administrative doit être recherchée devant la juge judiciaire.

Cette disposition parait anachronique car le juge qui a missionné l'expert et suivi le cours de l'expertise n'est pas consulté.

Dès lors l'arrêt ARAGON n'apporte plus qu'une garantie financière à l'expert administratif pour le paiement de ses honoraires sous certains conditions.

Cela étant, la Charte précise avec bienveillance que :

La juridiction veille à libeller la mission confiée à l'expert de manière que les questions techniques posées à l'expert soient précisément identifiées. L'expertise ne doit pas se confondre avec une mission d'audit et l'expert ne peut ainsi se prononcer que sur les désordres ou les préjudices allégués par les parties intéressées.

De même, la juridiction veille à rappeler qu'il incombe aux parties en priorité de fournir à l'expert les éléments lui permettant de mener à bien sa mission. S'agissant de l'évaluation de travaux de réfection ou de remplacement, la distinction de ces rôles implique, en principe, que l'expert se livre à une évaluation de leur montant sur la base de devis communiqués par les parties à l'expertise.

Enfin, afin de na pas suggérer que l'expert puisse être regardé comme le maître d'œuvre d'opérations de reprise des dommages affectant l'ouvrage (mission pour laquelle il n'est pas assuré), *la juridiction s'abstient, en particulier, de lui confier la charge de superviser ces opérations ou même seulement d'en suivre la bonne exécution.*

On peut conclure d'une façon générale que la relation juge-expert en juridiction administrative sont de proximité et de qualité.

L'expert apprécie la confiance que lui témoigne le juge et l'aide qu'il lui apporte à bref délai quand il a besoin d'un conseil ou d'une intervention.

Le juge en charge du suivi de l'expertise est effectivement généralement très réactif et à l'écoute ; il n'est pas rare, comme déjà signalé supra, qu'un expert ait des difficultés avec tel ou tel avocat en cours d'opération, soit de tentative de déstabilisation, de comportement agressif ou de critique systématique.

L'intervention du juge met généralement fin à ce type de difficultés.

Si je n'ai pas d'anecdote précise à raconter, je dirai, s'agissant du juge ou de l'expert et donc d'individualités, qu'il en va en pratique de la rencontre au cas par cas de différentes personnalités et donc de relations plus ou moins proches, plus ou moins de bonne qualité, de compréhension voire d'incompréhensions mutuelles ; Il ne m'appartient pas de traiter du point de vue du magistrat mais il arrive que des experts rencontrent des difficultés relationnelles avec des juges notamment sur l'attribution d'allocations provisionnelles, de prolongations de délai ou d'ordonnances de taxes.

En effet, certains magistrats refusent de verser une allocation provisionnelle à l'expert ce qui est pourtant pour l'expert administratif une aide certaine car en procédure **judiciaire** l'expert est souvent le banquier de l'expertise ; les délais de paiement des rares déconsignations partielles ou des ordonnances de taxes en fin d'expertise étant souvent déraisonnables.

L'expert qui tient informé les parties de l'évolution de la situation financière de l'expertise conçoit mal qu'alors que les parties approuvent son budget, le juge puisse appliquer des rabais quelque fois conséquents sur ses prétentions.

Enfin il arrive qu'un juge puisse en cours d'opération, fixer un délai irréaliste mettant l'expert et l'expertise en difficultés alors que les parties confirment la nécessité des investigations et des opérations en cours.

Bernhard FLOTER

Directeur de l'Institut für Sachverständigenwesen e. V. (IfS), Cologne ; secrétaire général d'EuroExpert

Remarques préalables

Permettez-moi de vous remercier à mon tour pour l'invitation à votre colloque ici à Paris. Je me réjouis particulièrement du choix de votre thème : la collaboration entre les juges administratifs et les experts. En tant que directeur général de l'Institut d'expertise (*Institut für Sachverständigenwesen*) de Cologne, je travaille depuis plus de trois décennies principalement dans la formation initiale et continue des experts judiciaires. Depuis 2015, nous collaborons également avec des magistrats pour la formation des jeunes juges sur le thème de la preuve par expertise. Cette démarche place au centre des préoccupations la coopération effective et la compréhension mutuelle des missions respectives de l'expert et du juge. En tant que représentant d'**EuroExpert**, je me réjouis également que notre membre français, le **Conseil National des Compagnies d'Experts de Justice (CNCEJ)**, soit partenaire de ce colloque. Pour mon intervention, j'ai préparé les thèmes pratiques suivants :

1. **Comment trouver les bons experts ?**
2. **Que doivent respecter les experts lorsqu'ils sont missionnés par les tribunaux ?**
3. **Les principes fondamentaux relatifs au rapport d'expertise**

Vous trouverez des informations complémentaires dans mes développements écrits.

Venons-en au premier point :

1) Comment trouver les bons experts ?

Pour commencer, voici quelques explications générales sur les listes d'experts :

1.1 Généralités sur le système de l'expertise

En Allemagne, les listes d'experts destinées aux tribunaux sont tenues par des organismes de désignation (*Bestellungskörperschaften*, qui sont des corporations de droit public). Il s'agit par exemple des chambres d'architectes, de métiers, de commerce et d'industrie, d'ingénieurs, d'agriculture ou, plus rarement, de ministères régionaux. Les bases juridiques sont les articles 36 et 36a de la loi sur la réglementation de l'industrie et du commerce (GewO), l'article 91 n° 8 du code de l'artisanat (HWO), ainsi que les règlements d'expertise des organisations de désignation qui prennent la forme de statuts juridiques.

Ces règlements d'expertise contiennent un catalogue exhaustif d'obligations pour les experts. En tant qu'autorité de tutelle, l'organisme de désignation veille au respect de ce catalogue. Lors de leur inscription, les experts assermentés par l'État s'engagent par serment à fournir leurs prestations d'expertise de manière **indépendante, sans recevoir d'instructions, personnellement, consciencieusement et impartialement**, et ils sont soumis au secret professionnel. Comme l'a souligné le Dr Keller, les codes de procédure prévoient qu'ils doivent être sollicités en priorité dans les procédures judiciaires.

Les experts nommés par l'État et assermentés ne sont enregistrés et répertoriés qu'une seule fois pour un même domaine de compétence. Ils sont ensuite à la disposition de l'ensemble des juridictions.

1.2 Principes pour la recherche et la sélection des experts

Les deux bases de données internet nationales des organismes de désignation permettent de trouver facilement un expert par une recherche par mots-clés, sans qu'il soit nécessaire de connaître la nomenclature détaillée des domaines de compétence. Pour reprendre l'exemple de l'expert en arbres du Dr Keller, on pourrait par exemple saisir « *Baumstatik* » (statique des arbres) pour afficher les experts correspondants.

La recherche peut ensuite être affinée par région.

Les organismes de désignation se tiennent également volontiers à disposition pour aider à la sélection des experts. En règle générale, il suffit de leur transmettre les questions auxquelles l'expert devra répondre. Aujourd'hui, cette démarche s'effectue de plus en plus via la voie de transmission électronique sécurisée mise en place à cet effet (voir entre autres l'article 55a du code de justice administrative allemand - VwGO). Depuis 2024, tous les organismes de désignation ont l'obligation d'ouvrir une telle voie de transmission. Pour la recherche d'experts dans d'autres pays, l'outil *EuroExpertFinder* d'EuroExpert apporte son soutien.

Régulièrement, les juges mandatent des experts qu'ils connaissent déjà par d'autres procédures ou dont le nom leur a été soufflé lors d'un déjeuner entre collègues. Précisément dans les domaines de compétence où les experts sont rares ou lorsque certains sont très souvent sollicités, cette pratique peut conduire à ce que de très nombreux mois s'écoulent avant le dépôt du rapport. C'est pourquoi il est recommandé – en particulier dans les procédures exigeant une action rapide ou l'évaluation de situations complexes – de **contacter les experts au préalable par téléphone**.

Cet échange permet de vérifier avec l'expert pressenti si le sujet de l'expertise relève bien de son domaine d'agrément et s'il est nécessaire d'associer d'autres experts. Par la même occasion, le calendrier prévisible de l'expertise peut être clarifié.

2) Que doivent respecter les experts lorsqu'ils sont missionnés par les tribunaux ?

La procédure doit être facilitée par une communication adéquate entre les tribunaux et les experts, ce qui implique de clarifier, si nécessaire par téléphone, les questions que l'expert pourrait se poser pendant son travail. Comme de nombreux dossiers sont aujourd'hui accessibles par voie électronique simultanément à toutes les parties prenantes, cela permet souvent d'éviter des retards de procédure avec un minimum d'efforts.

Dès la confirmation de la réception de la mission et du dossier, l'expert doit indiquer, conformément à l'article 407a du code de procédure civile allemand (ZPO), si la mission entre bien dans son domaine de compétence. Si ce n'est pas le cas, ou si cela ne l'est que partiellement, il doit en informer le tribunal. Si d'autres experts s'avèrent nécessaires, l'expert doit soumettre des propositions au tribunal.

Dans certaines procédures – les experts le rapportent régulièrement –, il subsiste des incertitudes ou des doutes quant au contenu ou à l'étendue de la mission. Cela tient aussi au fait que les juges doivent trancher et motiver la procédure d'un point de vue « juridique », tandis que les experts doivent et peuvent éclairer les questions posées sous un angle technique ou scientifique. Sur ce point, la compréhension mutuelle des tâches de chacun est particulièrement cruciale. Dans tous les cas, l'expert doit obtenir une clarification rapide auprès du tribunal.

L'expert doit signaler en amont s'il existe un motif potentiel de partialité. Il doit également confirmer si le rapport pourra être rendu dans le délai imparti, ou indiquer la date à laquelle il s'engage fermement à le déposer. Concernant l'avance sur frais (provision), il est important de vérifier si celle-ci sera probablement suffisante. Enfin, l'expert a l'obligation d'informer le tribunal si les coûts prévisibles s'avèrent manifestement disproportionnés par rapport au montant du litige.

3) Principes fondamentaux relatifs au rapport d'expertise

Dans la pratique, les rapports écrits sont de loin les plus fréquents. Le rapport doit être structuré de manière claire et doit présenter la démarche logique menant aux réponses de façon compréhensible. Les développements techniques doivent s'en tenir strictement aux questions posées. L'expert doit préciser les investigations personnelles qu'il a menées, les constatations auxquelles il est parvenu, les calculs ou essais réalisés, ainsi que les méthodes scientifiques ou techniques sur lesquelles repose le rapport.

L'utilisation de photographies, de croquis ou de graphiques est souvent judicieuse pour faciliter la compréhension du rapport. Les experts doivent employer un langage accessible et, dans la mesure du possible, expliquer les termes techniques aux profanes.

Si des questions ne peuvent pas recevoir de réponse tranchée, si des doutes subsistent ou s'il existe d'autres interprétations techniques possibles, l'expert doit impérativement le mentionner. Le rapport doit être rédigé et déposé dans les délais. Aujourd'hui, cela se fait majoritairement sous forme électronique. Si un délai ne peut pas être respecté, le tribunal doit en être informé au plus tôt.

Le tribunal transmet le rapport aux parties pour d'éventuelles observations. Les objections des parties peuvent alors être formulées et les juges décident – comme l'a exposé le Dr Keller –

si des compléments doivent être apportés par écrit et/ou lors d'une audience.

Lorsque des experts sont missionnés pour formuler des observations complémentaires, les juges devraient désigner concrètement les objections que l'expert doit traiter, et ne pas se contenter de lui transmettre une copie des écritures des parties avec la mention « *Prière de vous prononcer sur les objections soulevées* ». En procédant ainsi, on court le risque de voir l'expert prendre position sur des objections de nature juridique, alors que cela ne relève pas de sa mission.

Ici encore se manifeste l'importance d'une bonne communication entre les experts et les juges. Le colloque d'aujourd'hui à la **Cour administrative d'appel de Paris** offre une excellente occasion de promouvoir la collaboration entre experts et magistrats, y compris à l'échelle

transfrontalière. Je me réjouis de la poursuite de nos échanges d'expériences et vous remercie de votre attention.

Informations complémentaires

Institut für Sachverständigenwesen (IfS)

L'Institut d'expertise (IfS) de Cologne a été fondé en 1974. Il s'engage en particulier pour promouvoir la qualification des experts. L'accent est mis sur la collaboration et l'échange de points de vue entre les experts, ainsi qu'entre ces derniers et leurs donneurs d'ordre (comme la justice), les organismes de désignation, et les organisations ou associations d'experts. Par ailleurs, avec ses quelque 180 organisations membres (qui sont principalement les organismes de désignation inscrivant les experts sur les listes), l'institut élabore des propositions et des procédures pour évaluer la qualification des experts en vue de leur inscription sur les listes.

- *Site internet : www.ifsforum.de | Courriel : info@ifsforum.de*

EuroExpert Asbl – L'Organisation Européenne des Associations d'Experts

Les objectifs principaux d'EuroExpert sont le développement, la promotion et l'harmonisation de normes éthiques et professionnelles communes pour les experts, fondées sur les principes d'une haute qualification, de l'impartialité personnelle, de l'indépendance et de l'intégrité. Fondée en 1998, EuroExpert a son siège à Luxembourg, où siège également la Cour de justice de l'Union européenne. EuroExpert représente les experts européens et leurs organisations. Ses membres sont des associations représentant les experts au sein de l'Union européenne.

Projets d'EuroExpert :

- Directives pour l'utilisation de l'IA par les experts
- Principes de déontologie pour l'activité d'expertise
- Structure et contenu des rapports d'expertise
- Étude sur la rémunération des experts
- *Site internet : euroexpert.org | Courriel : info@expert.org*

Informations complémentaires sur le système de l'expertise en Allemagne

Pour trouver des experts :

- *ihk.de*
- *svd-handwerk.de*

Actuellement, environ **13 000 experts nommés par l'État et assermentés** sont à la disposition des tribunaux dans environ **400 domaines de compétence**. Pour obtenir une nomination publique, les experts doivent faire la preuve de compétences spécialisées particulières, d'une expérience pratique et d'une aptitude personnelle. Ces éléments sont vérifiés par l'organisme de désignation lors de la première nomination et lors du renouvellement de la nomination, celle-ci étant régulièrement limitée à une durée de cinq ans.

Pour prouver leurs compétences spécifiques, les experts soumettent à la chambre des documents relatifs à leur parcours professionnel, des références, des exemples de travaux, des publications, etc. En règle générale, les candidats doivent se soumettre à un examen (écrit, pratique et oral). Les experts nommés publiquement font en outre l'objet d'une vérification pour s'assurer qu'ils possèdent les connaissances nécessaires de leur environnement juridique (codes de procédure, droit des contrats et de la responsabilité, etc.) et qu'ils maîtrisent les pratiques de l'expertise judiciaire (par exemple, le comportement à adopter devant le tribunal, la visite des lieux, la récusation pour partialité, la rémunération).

Pour vérifier les compétences spécifiques, les instances de nomination s'appuient sur plus de 300 commissions et associations spécialisées réparties dans tout le pays, au sein desquelles siègent également des juges et des avocats.

Discours de clôture

Sylvie MENOTTI

Synthèse du colloque du 16 octobre 2026

Conseillère honoraire à la Cour de cassation

Je tiens à remercier les organisateurs de ce colloque de m'avoir confié la synthèse de vos travaux parce qu'ils ont été d'une très grande richesse et ont permis de confronter les modalités de l'expertise administrative avec celles de pays voisins et amis que sont l'Italie et l'Allemagne.

Je vais profiter de ce propos conclusif pour vous faire part des **différences que j'ai notées avec la pratique de l'expertise judiciaire et plus spécialement de l'expertise civile**. Mais s'il existe des différences entre expertise administrative et expertise judiciaire, je veux dire d'emblée que je suis davantage frappée par ce qui nous rapproche que par ce qui nous sépare.

Que le juge soit administratif ou judiciaire, français ou étranger, il se trouve aujourd'hui confronté à la **technicité croissante des contentieux**, qui génère une demande grandissante d'expertises faite aux juges dont le message à l'expert est souvent résumé comme suit : ***« Donne-moi le fait et je te donnerai le droit »***. Mais, comme cela a été souligné par Mme le professeur GONOD, cette **opposition entre « fait » et « droit » peut s'avérer artificielle**, dès lors que certains experts sont conduits à faire du droit, un peu comme M. JOURDAIN faisait de la prose : je pense aux experts en bâtiment (qui doivent dire si les désordres relèvent ou non de la responsabilité décennale) ou aux experts en baux commerciaux (qui doivent maîtriser la législation particulièrement complexe en la matière).

Suivant les thèmes que vous avez successivement abordés lors de ce colloque, je commencerai par traiter le contexte juridique général des expertises en soulignant 2 points.

En premier lieu, je veux traiter de la question de l'établissement des listes de techniciens sur lesquelles les juges vont chercher les experts.

En France, on a fait le choix de **confier l'établissement de ces listes aux magistrats des cours d'appel administratives et judiciaires**. D'autres pays ont fait un choix différent en invitant les juges à aller chercher leurs techniciens sur des listes dressées par des organismes extérieurs, comme des chambres de commerce ou des chambre de métiers ... C'est le cas de la BELGIQUE mais, aussi, si j'ai bien compris, de l'ALLEMAGNE.

Ce faisant, le système français a ses inconvénients et avantages :

- il fait reposer, sur les juridictions, une charge de travail lourde, consistant à examiner, chaque année, toutes les candidatures et à les soumettre à l'avis des collègues ;
- mais j'y suis personnellement très attachée car il me semble que ce sont les juges qui sont les plus à même de déterminer quelles sont les spécialités de techniciens dont

chaque ressort ale plus besoin, et quelles sont les qualités qu'ils attendent de leurs techniciens.

Les juridictions administratives et judiciaires françaises ont certes, chacune, leur propre liste, mais deux points sont à souligner :

- d'une part, nombreux sont les techniciens qui sont inscrits à la fois sur l'une et sur l'autre de ces listes ;
- d'autre part, ces listes sont dressées à partir d'une même nomenclature, fixée par la chancellerie, refondue en 2022 et comportant un nombre considérable de spécialités tendant à répondre à tous les besoins possibles et imaginables des juges. J'ai bien noté toutefois l'observation de Mme HELMLINGER, conseillère d'Etat, qui a souligné que cette refonte des rubriques n'est pas tout à fait ajustée aux besoins propres de la juridiction administrative. Côté judiciaire, on se heurte à un problème différent, tenant à la pénurie d'experts dans certains domaines (psychologues, psychiatres et encore plus pédo-psychiatres), alors même que nous en avons grandement besoin en matière familiale et pour tous les procès criminels dans lesquels ces expertises sont obligatoires.

Point de convergence entre l'administratif et le judiciaire : **les experts inscrits en France le sont temporairement et pour une durée identique de 3 ans d'abord, avec une réinscription possible tous les 5 ans** : c'est un point important car, lorsque j'ai débuté ma carrière au siècle dernier, les experts, inscrits au terme de leur période probatoire, le restaient jusqu'à la date prévue pour la limite d'âge (sauf radiation), ce qui avait abouti à une véritable sclérose des listes.

Le second point que je veux évoquer tient au regroupement des experts au sein de compagnies mono ou pluri-disciplinaire.

Je veux témoigner, à mon tour, de la très **grande utilité des compagnies d'experts** :

- en effet, on sait que l'expertise n'est pas considérée comme une « profession » et qu'il n'existe pas d' « ordre des experts de justice », comme c'est le cas pour de nombreuses professions (médecins, architectes, géomètres ...) ;
- ainsi, les compagnies d'experts, créées sous la forme d'associations, sont les seules structures permettant aux experts de se fédérer ;
- or, si l'adhésion à ces compagnies reste facultative, elle est souvent à recommander puisqu'elle permet la mise en place de formations, voire de tutorat des anciens vis à vis des plus jeunes, et même, de propositions de couverture assurentielle.

Voilà pour le contexte et j'en viens aux différentes thématiques traitées, tant dans les tables rondes que lors des ateliers.

Comme partout, **le juge judiciaire français apprécie souverainement l'utilité de l'expertise**, mais je dois dire que les cas de refus d'expertise sont, en pratique, très rares.

S'agissant de la désignation de l'expert, j'ai relevé de nombreuses constantes entre nos systèmes :

- **le nombre d'experts nommés** d'abord : les juges désignent aujourd'hui généralement un seul expert (plutôt qu'un collège de plusieurs techniciens réservés aux cas très complexes) et ce, tant par souci d'économie que du fait des lourdeurs pratiques inhérentes au fonctinnement d'un collège d'experts ;
- **le choix de l'expert** ensuite :
  - les juges administratifs et judiciaires choisissent prioritairement leur technicien **sur leurs propres listes**, dès lors que cette inscription sur les listes constitue à la fois un **gage de compétence technique et de maîtrise de la procédure**, laquelle est aussi importante car une expertise, bien que remarquablement fondée au plan technique, peut être annulée si l'expert n'a pas respecté les règles de procédures ; d'ailleurs, l'inscription sur ces listes est **désormais subordonnée, tant en matière administrative qu'en matière judiciaire, au suivi d'une formation préalable et spécifique** permettant aux techniciens, parfois totalement étrangers au domaine juridique, de se familiariser avec la procédure civile, pénale ou administrative ;
  - mais **le juge reste évidemment toujours libre de choisir un expert « hors listes »**, avec cette précision que le juge judiciaire doit, alors, spécialement motiver ce choix;
- **la possibilité de récuser l'expert** : les causes de récusation de l'expert judiciaire sont les mêmes que celles des juges et la Cour de cassation précise que la liste des **causes prévue par le texte n'est pas limitative**, d'où la nécessité, pour les experts judiciaires, de se montrer très vigilants sur leurs garanties d'impartialité « objectives » :
  - au judiciare, nous conseillons aux experts d'**être totalement transparents** en faisant état, dès la première réunion d'expertise, du moindre doute qui les habite quant à leurs garanties d'impartialité et si ce doute n'est pas perçu comme rédhibitoire par les parties et avocat, nous recommandons aux experts de le consigner par écrit pour se prémunir de ce que j'appelle une **« récusation opportuniste »**, c'est-à-dire une récusation qui interviendra à un moment où une partie réalisera que l'expert n'est pas favorable à sa thèse et pourrait être tentée d'invoquer la difficulté initialement soumise pour obtenir son remplacement : il sera alors trop tard puisque puisque la récusation doit intervenir dès que la cause en est connue !
  - je veux aussi souligner que **la Cour de cassation a mis un terme à une stratégie** qui consistait à obtenir le remplacement d'un expert en le poussant à la faute par une certaine agressivité, de manière à invoquer ensuite son défaut d'impartialité : nous avons ainsi rejeté le pourvoi d'un justiciable en lui signifiant qu'il ne pouvait arguer d'un **contentieux qu'il avait lui-même créé artificiellement** ;
- et il y a aussi la possibilité, pour l'expert, de **refuser sa mission qui se transforme, en réalité, en obligation** si l'expert n'est pas en mesure d'accomplir ses investigations dans un délai raisonnable.

J'en viens au libellé de la mission

Là encore, ce libellé relève de l'appréciation souveraine des juges :

- il est important car on a coutume de dire qu' **« *une bonne expertise, c'est avant tout une bonne mission* »** ;
- j'ai retenu que le juge administratif recourt volontiers à des **« missions types »** adaptées à chaque domaine de contentieux : nous procédons de même pour les référés judiciaires, bien que certains avocats nous reprochent de faire, alors, du « prêt à porter » plutôt que de la « haute couture » ; mais je leur réponds qu'en cas d'imperfections du libellé de la mission au regard de l'affaire, celle-ci peut toujours être ajustée, modifiée, complétée ou réduite par le juge chargé du suivi des expertises.

S'agissant de la mission, je veux préciser quelques points propres à la conciliation des parties :

- avant un décret du 18/07/2025, les textes interdisaient au juge judiciaire de mandater l'expert pour concilier les parties. Pour autant, cela n'empêchait pas les experts d'oeuvrer efficacement au rapprochement des parties en faisant preuve de pédagogie, et ce, à la très grande satisfaction des magistrats qui les y encourageaient de manière « off » (comme disent les journalistes) ...
- le décret du 18/07/2025 a mis fin à cette situation e **a aligné le régime judiciaire sur celui applicable en matière administrative** : le juge peut donc désormais confier à l'expert une mission de conciliation, ce qui est souhaitable à un moment où l'on veut promouvoir les modes de règlement alternatif des différends.

En revanche, je souligne, comme l'a fait Mme HELMLINGER, les **difficultés que pose la mission confiée à un technicien de réaliser à la fois une expertise et d'intervenir en qualité de médiateur**, dès lors qu'il y a, entre ces deux missions, une différence irréductible : l'expertise doit être faite contradictoirement, alors que la médiation répond à une autre logique faite de confidentialité. D'ailleurs, pour ne pas procéder à un « mélange des genres », certains juges des référés judiciaires rendent désormais des décisions « mixtes », désignant à la fois un technicien et un médiateur :

- l'expert intervient dans un premier temps pour livrer au médiateur des éléments factuels et techniques, au vu desquels le médiateur tente une médiation ;
- s'il parvient à un accord, tout se termine et, sinon, le médiateur retransmet le dossier au technicien en vue de la poursuite de ses opérations.

Je veux dire un mot rapide sur les délais d'exécution impartis aux experts.

Les magistrats sont tous très attachés au respect des délais impartis.

Mais, pour aller dans le sens des propos de M. GIRAUD, expert judiciaire et administratif, je reconnais que les délais fixés sont parfois irréalistes car trop court, pour une raison très simple : le juge des référés n'a souvent que très peu d'information sur la difficulté effective de la mesure. Mais je veux préciser ici que les experts judiciaires n'ont aucune difficulté pour obtenir, ensuite, les prorogations de délais lorsque leurs demandes sont justifiées.

Et sur ce point, je ne peux qu'adhérer aux propos qui ont été tenus concernant les **tensions qui peuvent naître entre juges et experts, lorsque ces derniers gèrent la question des délais avec désinvolture** (par exemple, lorsque la demande de prolongation de délai n'intervient qu'après ... l'expiration dudit délai !)

Parlons maintenant du déroulement de la misson.

J'ai appris qu'en matière administrative, le suivi des opérations d'expertise est confié, depuis 2010, à un **juge spécialement désigné à cette fin**. Au judiciaire, cette disposition existe depuis longtemps et a entériné une pratique prétorienne du tribunal de Paris qui a montré que cela **« fluidifiait grandement les relations experts/juges**. Malheureusement, cette fluidité n'est pas identique dans tous les tribunaux judiciaires car, si les plus grands disposent d'un service, avec des juges dont c'est l'activité principale, les juridictions de taille plus modeste confient cette tâche à des juges qui ne le font qu'à titre accessoire et sont donc moins disponibles au quotidien.

Je veux aussi réagir au **propos qui prêtent aux experts nommés par l'autorité administrative une plus grande autorité du fait du caractère inquisitoire de la procédure**. Pour ma part, je considère que l'autorité de l'expert dépend, bien davantage, de la personnalité de celui-ci, de son aptitude à diriger les discussions, à distribuer la parole à chacun, à avoir une écoute attentive pour tous, à veiller à un équilibre entre l'exposé des thèses en présence, bref, à sa pédagogie et à la qualité des échanges qu'il noue avec les parties et les avocats.

De même, il a été dit que **l'expert intervenant devant le juge administratif disposerait d'une plus grande autonomie**, mais j'observe que tel n'est pas le cas en matière de **désignation du sapiteur** puisqu'en ce cas, l'expert doit solliciter l'intervention du juge administratif, alors qu'en matière judiciaire, l'expert peut se permettre de nommer, de sa propre autorité, le sapiteur de son choix.

Mais que l'on soit en matière administrative ou civile, le maître-mot, pour l'expert, est le **respect du principe de la contradiction**. C'est la raison pour laquelle le juge judiciaire demande systématiquement aux experts d'adresser aux parties et/ou avocats, à la fin de leurs investigations et avant le dépôt de leur rapport définitif, une **note de synthèse, ou pré-rapport** à partir duquel les parties peuvent se positionner par des « dires » ; j'ai d'ailleurs retenu que la Charte de 2023 concernant l'expertise administrative en recommande la rédaction.

Enfin, je souhaite dire un mot sur les problèmes posés par la **mise en cause tardive, dans une instance, de nouvelles parties** (notamment dans les contentieux de construction). J'ai compris qu'en droit administratif, la mission de l'expert ne peut être modifiée à la demande des parties que dans un délai contraint suivant la 1re réunion d'expertise. Je retiens donc cette **idée qui me paraît intéressante** en ce qu'elle permet de fixer rapidement le « périmètre » de l'expertise.

Reste une différence importante entre l'expertise administrative et judiciaire tenant à la rémunération de l'expert.

En effet, au judiciaire, chaque décision nommant un expert **fixe systématiquement un montant de « consignation »**, c'est-à-dire une avance en argent, mise provisoirement à la charge du demandeur (exception faite des cas d'aide juridictionnelle), somme qui sera bloquée au greffe en vue du règlement ultérieur de l'expert. Nous attachons la plus grande importance à ce que l'expert veille à avoir toujours « en caisse » (si je puis dire) les sommes couvrant le montant de sa rémunération et à déposer en conséquence, auprès du juge, toutes les demandes de consignation complémentaire nécessaires. En effet au judiciaire, l'Etat ne peut se substituer au paiement dû par une partie à un expert, en cas de défaillance de celle-ci.

Or, je comprends qu'en matière administrative, il n'y pas pas de consignation systématique mais de possible demande de l'expert tendant à obtenir une allocation provisionnelle. Peut-être est-ce dû au fait que l'expert nommé par une juridiction administrative peut, dans certaines conditions, obtenir de l'Etat le paiement des sommes dues par un débiteur insolvable et ce, depuis l'arrêt ARAGON.

Pour le reste, nos pratiques se rejoignent :

- les honoraires de l'expert donnent lieu à une **taxation** par le juge ;
- au judiciaire, **nous n'avons pas non plus de « barême »** (puisque c'est interdit), mais de simples « référentiels » permettant d'éviter des distortions infondées entre les demandes de certains experts.

Et j'en termine avec l'exploitation du rapport d'expertise, pour dire qu'en France, comme à l'étranger, le juge n'est jamais lié par les conclusions de l'expert, ce qui est heureux puisqu'aucun technicien ne détient LA vérité et que, sur ce point aussi, il faut qu'une discussion puisse se nouer.

Enfin, au terme de mon propos, **je ne peux manquer d'évoquer la création récente, en 2025, de ce que l'on appelle « l'expertise conventionnelle »,** c'est-à-dire une expertise ordonnée par une « convention signée entre des parties » qui se mettent d'accord sur le nom de l'expert, sa mission et sa rémunération. Pour en favoriser le recours, cette convention peut être signée avant l'engagement de toute procédure, mais aussi à tout moment de celle-ci. Et pour inciter encore les parties à y recourir, le texte prévoit de donner au rapport d'expertise conventionnelle une valeur identique à l'expertise judiciaire, à condition que les parties y recourent par le biais d'avocat.

Pour l'heure, nous n'avons pas encore de retour sur le recours effectif à cette nouvelle mesure d'instruction qui fait surtout couler beaucoup d'encre.

* * *

Finalement, par nos diverses réflexions sur l'expertise, nous visons tous l'excellence, d'où l'utilité de confronter nos pratiques, en France comme à l'étranger, afin de tirer le meilleur parti des fonctionnements de chacun.

Mais nous savons tous que c'est une oeuvre de longue haleine, semée d'embûches, surtout si l'on en croit la citation d'un philosophe qui se plaisait à dire que *"la perfectibilité est à la perfection ce que le temps est à l'éternité" !* Que cela ne nous décourage pas de persévérer ...



