

LA PRATIQUE DE L'AUDIENCE DE RÉFÉRÉ

Par

Gilbert SINDRÈS
Avocat au Barreau de Marseille

LE DÉLAI MOYEN DE JUGEMENT D'UN RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF

« En 2002, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi de 364 affaires, contre 355 en 2001. Ces 364 affaires ont été jugées dans un délai moyen de 10 jours, et certaines d'entre elles en moins de 36 heures.

Sur ces affaires, 197 étaient des demandes de « référé suspension », 66 étaient des demandes de « référé liberté fondamentale ».

Toujours en 2002, les tribunaux administratifs ont examiné 7500 demandes de référé, contre 7150 en 2001. Le délai moyen de jugement est de 28 jours pour le « référé suspension » et de 5 jours pour le « référé liberté fondamentale » (1).

QUI JUGE LE RÉFÉRÉ ?

Au terme de l'article L. 511-2 du Code de Justice Administrative :

« Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.

Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet ».

Entre les 36 Tribunaux administratifs français, il existe un important décalage en terme de nombre de magistrats (Paris 80 / Cayenne 3) (2).

Si les « petits » Tribunaux administratifs voient leurs Présidents connaître de tous les référés, les plus importants dont celui de Marseille, ont choisi de « spécialiser » leurs juges de référé. Ainsi, sur les 34 magistrats composant le Tribunal Administratif de Marseille, 24 (le Président, les 7 Vices Présidents, et les 16 premiers conseillers) sont susceptibles d'avoir à juger d'un référé.

A Marseille :

- Hors vacance d'été :

Chaque chambre assume ses propres référés suspensions (ainsi par exemple Fonction Publique / Marchés / Police administrative / Urbanisme etc). C'est généralement le Président de la Chambre considérée qui jugera ces référés.

(1) Source : La lettre de la Justice Administrative, octobre 2003.

(2) Cf annexe (source : site Internet du Conseil d'État).

Les référés libérés (et autres types de référés sauf les référés suspensions) sont traités par un vice président de permanence.

- pendant les vacances d'été : un magistrat de permanence traite de l'ensemble des référés.

Où se juge le référé :

A la discrétion du magistrat, les audiences se déroulent en salle d'audience ou dans le bureau du magistrat (mais évidemment pas à huis clos, l'audience étant publique).

L'audience de référé se déroule très différemment selon que l'on est en salle d'audience (solennité / instruction par le Président / Observations) ou dans le bureau du magistrat (l'audience de référé se déroule plus souvent sur le mode et sur le ton de la conversation).

Quand se juge le référé :

A la date fixée par le juge des référés. (les requérants ne choisissent pas la date d'audience, à la différence du référé judiciaire) Les parties sont prévenues et convoquées suivant les formes prescrites par les articles L. 522-1 alinéa 2 et R 522-6 du Code de Justice Administrative qui prévoient :

L. 522-1 « Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique »

R. 522-6 « Lorsque le juge des référés est saisi d'une demande fondée sur les dispositions de l'article L. 521-1 ou de l'article L. 521-2, les parties sont convoquées sans délai et par tous moyens à l'audience ». Pratiquement, cette convocation se fait souvent par télécopie.

Le renvoi, bien que théoriquement possible (R. 522-8 dernier alinéa du Code de Justice Administrative), est extrêmement rare : en effet, si le juge des référés n'a pas statué par ordonnance de « tri » et n'a donc pas rejeté la requête par application de l'article L. 522-3 du Code de Justice Administrative, il « suppose » donc que la condition d'urgence est susceptible d'être remplie : il convient par conséquent de statuer rapidement, sans renvoi. Ceci étant il est déjà arrivé, même en référé liberté que l'affaire soit renvoyée (le délai de 48 heures prescrit à l'article L. 521-2 du Code de Justice Administrative n'est pas assorti de sanctions) : ainsi, lors d'une récente affaire dont était saisi le juge des référés du Tribunal Administratif de Marseille, les parties étaient contraires en fait sur la question de savoir si la mesure prise par le Préfet (en l'espèce la fermeture d'un chemin d'accès à une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement) empêchait une entreprise (la requérante) d'avoir accès à ses locaux.

Le Président a prescrit une visite contradictoire des lieux avant de statuer et a donc renvoyé l'affaire à une audience ultérieure, mais pour des raisons tenant aux nécessités de l'instruction, et non par commodité pour les parties (comme cela est souvent le cas au judiciaire).

Si le renvoi est rare, celui ci est avantageusement remplacé, si besoin est, par les règles régissant la clôture de l'instruction.

En effet, au terme de l'article R. 522-8 alinéa 1, « l'instruction est close à l'issue de l'audience à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens... ».

Il s'agit de la pratique de la clôture différée permettant aux parties de produire des mémoires et pièces complémentaires postérieurement à l'audience (ce qu'il est convenu d'appeler improprement les « notes en délibéré »).

Les dispositions de l'article R. 522-8 alinéa 1 du Code de Justice Administrative organisent avec un remarquable pragmatisme l'échange des mémoires et productions complémentaires étant ici précisé qu'il incombe en ce cas aux parties (et non au greffe) d'assurer la communication de ces pièces entre elles (à charge d'en justifier auprès du juge des référés).

L'AUDIENCE ET SES ALÉAS

Le but de l'audience de référé est de parfaire l'instruction

Il n'est pas obligatoire, mais de pratique courante, d'échanger des mémoires écrits avant l'audience.

Pour autant, et sous réserve de ce qui vient d'être dit (3), les parties sont en droit pendant l'audience de soulever de nouveaux moyens de fait ou de droit et d'échanger des pièces.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant lorsqu'une pièce nouvelle est produite à l'audience : celle ci donnera lieu à discussion contradictoire immédiate.

Il en va de même des moyens nouveaux soulevés à l'audience et il convient ici de réserver une place particulière au moyen d'ordre public soulevé par le Juge des Référés.

En effet, au terme de l'article R. 522-9 du Code de Justice Administrative, le juge des référés peut informer les parties « en cours d'audience » du fait qu'il entend soulever un moyen d'ordre public et les inviter à présenter immédiatement leurs observations sur le moyen considéré.

Ainsi, le débat oral peut prendre un tour totalement différent que celui que laissait supposer la teneur des mémoires échangés.

Par exemple, à la suite d'un refus opposé par un Maire au raccordement au réseau électricité d'une parcelle non construite sur laquelle stationnait une caravane mobile, un recours en annulation avait été introduit, assorti d'un référé suspension.

La Commune avait fondé son refus sur les risques d'inondation que présentait la parcelle et donc sur un motif de sécurité publique : le Maire avait ainsi agi dans le cadre de ses pouvoirs de police générale (articles L.2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales) et non dans le cadre des pouvoirs de police spéciale qu'il tient du Code de l'urbanisme (article L.111-6) dans des cas voisins (raccordement d'un terrain sur lequel est édifiée une construction ou sur lequel stationne une caravane démunie de moyens de mobilité).

Alors que les parties avaient focalisé la discussion sur le point de savoir s'il était établi que le terrain présentait un risque important d'inondation, en produisant de nombreux documents à ce titre, le Président à l'audience souleva un moyen d'ordre public tiré de l'incompétence du Maire à user de ses pouvoirs de police générale en matière de raccordement au réseau électricité.

Après avoir entendu les parties en leurs observations sur ce moyen, la décision de refus de la Commune fut suspendue sur ce moyen, qui n'avait pas été invoqué par le requérant.

Il est à noter que l'absence de l'une des parties n'empêche pas le juge des référés de soulever un moyen d'ordre public à l'audience, à charge pour lui de communiquer ce moyen à la partie non présente ni représentée, par exemple par télécopie.

Sans soulever un moyen d'ordre public, le Juge peut susciter à l'audience un débat imprévu sur un moyen non soulevé par les parties.

(3) Intervention de Me Bergel sur l'oralité et le contradictoire.

Ainsi par exemple d'une affaire dans laquelle un référé liberté concernant les modalités de distribution du courrier dans une collectivité avait été introduit, le juge des référés ayant posé la question (non évoquée par les parties) de la nature de la décision (mesure d'organisation du service / mesure d'ordre intérieur / ou décision réglementaire)

De même, la présence des parties à l'audience peut être source de surprises. Les parties (et notamment les requérants) nécessairement peu au fait de la procédure peuvent procéder à des déclarations allant contre leurs propres intérêts.

Ce fut le cas lors d'une autre affaire de refus de raccordement « électricité » où le moyen de nature à créer un doute sérieux était établi, l'urgence (qui s'apprécie au jour de la décision) résultant nécessairement de la question de savoir si les parties résidaient effectivement et actuellement sur le terrain considéré.

Le conseil des requérants soutenait que tel était le cas, sans être contredit par la collectivité. La condition d'urgence semblait donc établie.

Mais le Président, pris d'un doute, interrogea les requérants présents sur ce point et ceux-ci déclarèrent (à la surprise générale) qu'ils n'envisageaient pas de s'installer sur le terrain considéré avant plusieurs mois.

La condition d'urgence fit donc défaut et la requête fut rejetée, du seul fait des déclarations à l'audience des requérants.

En conclusion, l'on peut rappeler que lors de la promulgation de la Loi du 30/06/2000 sur les nouvelles procédures d'urgence, de nombreux praticiens furent inquiets des conséquences que pouvaient induire l'institution d'un référé à juge unique, sans intervention du commissaire du gouvernement, et instruit en procédure orale.

Force est de constater que la juridiction administrative s'est remarquablement adaptée à cette évolution qui ne suscite aujourd'hui aucune critique majeure, sauf peut-être celles des collectivités dont les décisions sont parfois suspendues. Immixtion du Juge dans l'administration (et dans la libre administration) ou respect prioritaire du principe de légalité, le débat est ouvert.

ANNEXE

Nombre de magistrats par tribunal

Paris :	80 magistrats
Versailles :	37 magistrats
Marseille :	34 magistrats
Lyon :	29 magistrats
Nice :	29 magistrats
Melun :	26 magistrats
Strasbourg :	25 magistrats
Lille :	24 magistrats
Nantes :	22 magistrats
Grenoble :	22 magistrats
Rennes :	21 magistrats
Bordeaux :	21 magistrats
Cergy Pontoise :	21 magistrats
Montpellier :	20 magistrats
Orléans :	14 magistrats
Poitiers :	14 magistrats
Amiens :	14 magistrats
Caen :	13 magistrats
Rouen :	13 magistrats
Nancy :	10 magistrats
Clermont-Ferrand :	10 magistrats
Pau :	10 magistrats
Bastia :	9 magistrats
Fort de France (Martinique DOM) :	9 magistrats
Chalons en Champagne :	9 magistrats
Besançon :	8 magistrats
Limoges :	8 magistrats
St Denis de la Réunion (Réunion DOM) :	7 magistrats
St Pierre (St Pierre et Miquelon CT) :	7 magistrats
Mamoudzou (Mayotte CT) :	6 magistrats
Papeete (Polynésie Française TOM) :	4 magistrats
Basse Terre (Guadeloupe DOM) :	4 magistrats
Nouméa (Nouvelle Calédonie TOM) :	4 magistrats
Cayenne (Guyane DOM) :	3 magistrats