

L'INSTRUCTION ET SA CLÔTURE

Par

Gérard FERULLA

Vice-Président du Tribunal administratif de Marseille

Après vous avoir parlé de la procédure du tri je dois donc vous parler de ce que le juge fait dans le cas contraire, à savoir, l'instruction

Evidemment, compte tenu du temps qui m'est imparti, je ne vous parlerai que des particularités de l'instruction en matière de procédures de référé d'urgence et plus particulièrement de celles des référés des articles L. 521-1 et L. 521-2. Je ne parlerai pas de l'instruction, plus classique, des référés de l'article L. 521-3.

Donc pour les référés des articles L. 521-1 et 2, je crois que tout est dit lorsque l'on a énoncé que l'instruction est écrite et orale, qu'elle est contradictoire et adaptée aux exigences de l'urgence. Cette formule résultant des dispositions combinées des articles L. 5 et L. 522-1 du code de justice administrative.

Mais même si tout est dit, n'espérez pas que j'arrête mon exposé là, car je voudrais revenir, en premier lieu, sur l'extrême importance de l'analyse initiale de la requête lors de son arrivée sur le bureau des magistrats.

En second lieu, je vous parlerai de principaux allègements procéduraux qui caractérisent l'instruction des référés d'urgence et nous verrons, en troisième lieu, comment ces simplifications expédientes sont compensées par l'oralité de l'instruction.

Il convient donc de revenir tout d'abord sur l'analyse initiale de la requête par le magistrat car c'est en effet à cet instant que beaucoup de choses se décident, et d'abord le choix entre la procédure du tri, ou, au contraire, la procédure contradictoire c'est à dire l'instruction de la requête. Ensuite, il faut déterminer quel est le fondement juridique de celle-ci, et, en particulier, si l'on est en présence d'un référé-liberté de l'article L. 521-2 qu'il faut instruire et juger en 48 heures, encore que ce délai ne soit pas prescrit à peine d'irrégularité de la procédure, ou, si, au contraire, l'on est en présence d'un référé-suspension régi par l'article L. 521-1 du code de justice administrative ce qui laisse, au choix du juge en fonction des circonstances de l'affaire, un délai allant de quelques jours à quelques semaines. C'est, enfin, à ce moment également que sont déterminées les procédures d'instruction et les personnes qui sont mises en cause.

Ces différents choix étant faits et notamment dans le cas où le juge décide d'instruire, le déroulement de cette instruction va se caractériser par l'urgence, ce qui est bien naturel pour de telles procédures, avec comme corollaire un certain nombre d'allègements procéduraux :

Aux termes de l'article R. 522-4 du code de justice administrative la requête est communiquée immédiatement au défendeur et les délais les plus brefs possibles eu égard à la complexité de l'affaire, lui sont donnés pour répondre. A défaut, le juge statue sans qu'aucune mise en demeure soit faite. Et, si le juge en décide ainsi

l'affaire est en état d'être jugée dès qu'elle a été convoquée à l'audience et que la requête a été communiquée au défendeur, selon les termes mêmes de l'article R. 522-7, c'est à dire que dans des cas d'extrême urgence le juge peut statuer dans le délai d'un jour ou deux ou parfois moins, même s'il ne s'agit pas d'un référé-liberté.

De même, toujours au titre des allègements procédurux, le juge des référés n'a pas à inviter les requérants à régulariser leur requête (R. 522-2) et si pour respecter le principe du contradictoire les moyens d'ordre public que le juge est susceptible de soulever d'office doivent être communiqués aux parties, cette communication peut être faite oralement à l'audience en vertu de l'article R. 522-9 mais la jurisprudence est venue préciser que cette communication doit être visée dans l'ordonnance sous peine d'irrégularité CE 27 juillet 2001 - Société Foncière MFC. N° 233718.

J'ajouterai que cette procédure, plus expéditive que l'instruction traditionnelle, a été contestée devant le Conseil d'État qui a jugé par un arrêt de Section, Casanovas, du 28 février 2001 qu'elle n'était pas contraire aux stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment, eu égard au caractère provisoire des mesures prises, et, l'on retrouve à cette occasion l'idée déjà exprimée selon laquelle si une régularisation ou de nouveaux arguments ou documents peuvent utilement intervenir, le requérant a la faculté dès le lendemain d'un rejet de déposer une requête mieux formulée.

Cette compatibilité avec l'article 6 résulte aussi à mon avis de la place de l'oralité dans cette instruction. Ce qui, constitue précisément le troisième point sur lequel je voulais insister.

Cette oralité ne se manifeste pas au début de la procédure puisque la requête doit être écrite (article R. 522-1 du code de justice administrative) et en général l'instruction se poursuit par des échanges de mémoires, écrits eux aussi et qui sont souvent communiqués par télécopie, urgence oblige.

En réalité, l'instruction orale a lieu à l'audience, car à la différence des audiences collégiales classiques, l'audience des référés peut donner lieu à la présentation orale de moyens nouveaux par les parties, à la communication, orale elle aussi, de moyens d'ordre public par le juge qui peut aussi questionner les parties, demander la production de documents qui vont être, tout comme les moyens nouveaux, immédiatement et oralement discutés.

Ainsi l'audience sert-elle à parfaire l'instruction : d'ailleurs l'article R. 522-8 du code de justice administrative prévoit que celle-ci n'est close, au plus tôt, qu'à l'issue de l'audience et non avant comme d'habitude.

Ce même article R. 522-8 comporte également un autre élément caractéristique de la procédure des référés d'urgence la possibilité de différer la clôture de l'instruction au-delà de la date de l'audience et les parties peuvent durant cette période supplémentaire échanger directement entre elles les pièces et les mémoires, sous réserve d'apporter au juge la preuve de ses diligences, ce qui se fait habituellement en joignant au mémoire déposé au Tribunal le bordereau du fax adressé à la partie adverse avec la mention : « réception O. K. ».

Cette possibilité de clôture de l'instruction au-delà de l'audience est fort utile lorsque le juge entend obtenir des pièces supplémentaires ou, en ce qui concerne le respect du contradictoire, pour permettre à la partie adverse de répondre à un moyen ou à un document complexes, produits au cours de l'audience publique.

*_*_*

En conclusion, je crois que l'on peut dire que face aux impératifs inéluctablement antagonistes que sont, d'un part, l'objectif de célérité qui impose des allègements procédurux, et d'autre part, les exigences du procès équitable au sens de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui impliquent notamment le respect du « délai utile » et du caractère contradictoire de la procédure, les auteurs de la réforme ont réussi à trouver un équilibre en accordant à l'oralité une plus grande importance juridique qu'auparavant, et ceci pour le plus grand bénéfice de la justice et des justiciables car l'oralité est toujours un facteur d'accélération de l'instance, d'où une plus grande efficacité du juge administratif mais je n'en dirai pas plus car ce thème va faire l'objet d'un débat en fin de matinée.