COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN

ORDRE DES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION

AVOCATS BARREAU • PARIS

Barreau de Seine-Saint-Denis

Ordre des Avocats Barreau du Val-de-Marne

Barreau de Melun

BARREAU DE MEAUX
ORDRE DES AVOCATS

BARREAU DE FONTAINEBLEAU
Ordre des avocats

Restitution des travaux du groupe de travail « avocats - magistrats » relatifs à l'instruction, à l'audience et aux référés d'urgence devant la cour administrative d'appel de Paris et les tribunaux administratifs de Paris, Montreuil et Melun

Convaincus de la responsabilité partagée des magistrats et des avocats pour que puisse être assuré un service public de la justice administrative de qualité, au service des justiciables, la cour administrative d'appel de Paris, les tribunaux administratifs de Paris, Montreuil et Melun et les barreaux de Paris, Bobigny, Créteil, Meaux et Melun, avec le soutien du barreau de Fontainebleau, ainsi que l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, sont convenus de conjuguer leurs efforts pour une meilleure connaissance réciproque et la promotion de bonnes pratiques.

Le présent document est le fruit des réflexions et discussions d'un groupe de travail réuni à la cour administrative d'appel de Paris, associant des magistrats de cette juridiction et des tribunaux administratifs franciliens de son ressort et des représentants des barreaux de ce même ressort comme de l'Ordre des avocats aux conseils. A la suite de premiers travaux en 2023, une demi-journée de restitution organisée en 2024 avait montré l'intérêt de pouvoir disposer d'un document de référence, rendant compte de la richesse des échanges, pour faire mieux connaître les attentes du juge administratif et permettre une intervention plus efficace devant les juridictions. Chacun des trois thèmes retenus a fait l'objet d'un projet préparé par deux avocats et deux magistrats puis a été discuté et amendé au sein du groupe de travail en 2025.

Le document rappelle sur plusieurs points la procédure applicable, explicite les pratiques des juridictions, dans un objectif de meilleure connaissance réciproque, et comprend des recommandations pratiques destinées à faciliter le travail de tous les acteurs du procès administratif, à renforcer la qualité du débat contradictoire et à améliorer l'efficacité des procédures contentieuses, dans l'intérêt supérieur des justiciables.

Consacré à l'instruction, à l'audience et aux référés d'urgence, il s'inscrit dans le prolongement de la Charte de bonnes pratiques des écritures devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, signée le 15 décembre 2025 par le vice-président du Conseil d'Etat, le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, la présidente du Conseil national des barreaux, le vice-président de la Conférence des bâtonniers de France et le bâtonnier de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris.

Comme le Guide de bonnes pratiques annexé à la Charte, il est dépourvu de portée contraignante et vise à inspirer les bonnes pratiques des avocats[1]*, dans le respect de leur indépendance et de leur entière liberté de déterminer la stratégie contentieuse qu'ils jugent la plus adaptée à la défense des intérêts de leurs clients.*

Il ne saurait se substituer aux règles déontologiques et légales en vigueur ni donner lieu à sanction en cas de non-respect, sauf à ce qu'il rappelle des règles déjà contraignantes par ailleurs.

Les institutions signataires reconnaissent que l'application de ces bonnes pratiques contribue à :

- *renforcer la confiance des justiciables dans la justice administrative ;*
- *optimiser le traitement des affaires, en réduisant les délais et les risques d'erreur procédurale ;*
- *améliorer la qualité des décisions.*

Elles s'engagent à diffuser largement ce document auprès de leurs membres, afin d'en assurer une appropriation collective et une application uniforme, et à encourager les échanges entre les avocats et les membres des juridictions concernées, dans le respect de l'indépendance des uns et des autres, afin de favoriser une compréhension mutuelle des évolutions législatives, jurisprudentielles et technologiques.

Le présent document peut également constituer un outil de référence pour les administrations et les justiciables non représentés par un avocat. C'est pourquoi il procède à quelques rappels sur des notions et règles prévues par les textes et la jurisprudence.

Enfin, certaines des bonnes pratiques qu'il mentionne concernent les magistrats.

Son contenu sera réexaminé à chaque modification substantielle du code de justice administrative ou des pratiques juridictionnelles, afin de l'adapter aux besoins de la justice administrative, et à tout le moins tous les trois ans.

Fiche pratique 1 : L'instruction
Fiche pratique 2 : L'audience
Fiche pratique 3 : Les référés urgents

[1] Dans l'ensemble du présent document, la mention des avocats s'entend des avocats et des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

A Paris, le 16 avril 2026

Pour la Cour administrative d'appel de Paris,
La présidente,

Pascale Fombeur

Pour le Tribunal administratif de Paris,
Le président de section,

Sébastien Davesne

Pour le Tribunal administratif de Montreuil,
La présidente,

Isabelle Dely

Pour le Tribunal administratif de Melun,
La présidente,

Florence Demurger

Pour l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation,
Le président,

Thomas Lyon-Caen

Pour l'Ordre des avocats à la Cour de Paris,
Le bâtonnier,

Louis Degos

Pour l'Ordre des avocats au barreau de Bobigny,
La bâtonnière,

Sandrine Beressi

Pour l'Ordre des avocats au barreau du Val-de-Marne,
Le bâtonnier,

François-Xavier Lucas

Pour l'Ordre des avocats au barreau de Melun,
La représentante du bâtonnier, membre du conseil
de l'Ordre

Jilla Saoudi

A Meaux, le 20 mai 2026
Pour l'Ordre des avocats au barreau de Meaux,
Le bâtonnier,

Tania Mandé

L'INSTRUCTION

La présente fiche concerne la procédure ordinaire, dans laquelle le juge statue au terme d'une instruction contradictoire écrite. Elle ne concerne ni les référés d'urgence, qui font l'objet d'une fiche spécifique, ni les procédures de fond dans lesquelles le juge de première instance statue au terme d'une instruction contradictoire partiellement orale (en particulier les contentieux sociaux et une partie du contentieux des étrangers).

Figurent en bleu les recommandations à l'attention des avocats et en vert celles à l'attention des magistrats.

L'instruction devant le juge administratif est principalement écrite et inquisitoriale.

Elle répond à des exigences de régularité et de respect du contradictoire mais aussi de bonne administration de la justice (article L. 5 du code de justice administrative et livre VI du même code comprenant les articles L. 611-1 et R. 611-1 et suivants).

Le code de justice administrative permet toutefois au président de la formation de jugement (ou au président de chambre en cour) de décider qu'il n'y a pas lieu à instruction « *lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine* » (art. R. 611-8 du CJA). Cette dispense n'est possible que si la décision juridictionnelle est insusceptible de porter préjudice au défendeur.

- Il est dès lors recommandé de développer, dès la requête, les différents moyens qui méritent d'être soulevés et de ne pas réserver certains arguments pour une étape ultérieure de la procédure.

1. LA COMMUNICATION DES MÉMOIRES ET LES MESURES D'INSTRUCTION AVANT CLÔTURE

Après leur enregistrement au greffe de la juridiction, les requêtes sont affectées à un magistrat rapporteur. Chaque magistrat rapporteur dispose en conséquence d'un stock de dossiers et est chargé de leur instruction, sous l'autorité du président de la chambre. Il demande au greffe la communication de la requête. Il fixe le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires et il peut leur demander toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige (articles R. 611-10 et R. 611-17 du CJA).

Il est assisté dans la conduite de l'instruction par le greffier de la chambre, qui peut lui proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers, est chargé de la mise en œuvre et du suivi des mesures qu'il a retenues et peut signer à cette fin les courriers en informant les parties (article R. 226-1 du CJA).

. Le premier mémoire en défense est en principe communiqué, sauf s'il ne comporte aucun moyen (CE, 14 mars 2001, n° 204073, aux tables) ou si l'absence de communication ne peut préjudicier aux parties (CE, 7 juillet 2004, n° 256398, aux tables).

. Le magistrat rapporteur apprécie l'utilité de communiquer les mémoires et pièces ultérieurs. Il recherche si le mémoire apporte un élément nouveau qui est utile au règlement du litige. En effet, le jugement ne peut se fonder sur des arguments de fait ou de droit ou des pièces auxquels la partie adverse n'aurait pas été mise en mesure de répondre.

. Le délai imparti pour présenter des observations sur un mémoire de la partie adverse ou produire une pièce doit être suffisant, en tenant compte de la nature et de l'objet des observations ou pièces demandées. Lorsque l'affaire est déjà inscrite au rôle d'une audience, celle-ci n'est maintenue que si le délai demeurant est suffisant (CE, 6 avril 2018, n° 402714, au recueil). Il doit permettre à la partie intéressée de réagir, le cas échéant, utilement.

. Le plus souvent, la communication est assortie d'un délai (ex. : 2 mois, 15 jours...) ; à l'approche de l'audience, la juridiction peut préférer donner une date limite, dans un souci de clarté, ou bien rappeler la date de la clôture d'instruction ou de l'audience. Dans l'hypothèse où seule serait donnée l'indication « dans les meilleurs délais », ceux-ci seraient bornés, en tout état de cause, par l'intervention de la clôture de l'instruction.

. Le juge n'a pas l'obligation de faire droit à une demande de délai supplémentaire, sauf lorsque les exigences du débat contradictoire l'imposent (CE, 19 septembre 2016, n° 383781, aux tables).

- La communication d'un mémoire par la juridiction ou l'intervention d'une ordonnance de clôture d'instruction n'appelle pas nécessairement de nouvelles écritures. Lorsqu'une partie entend répondre, elle est invitée à respecter les délais impartis et à ne pas attendre l'intervention d'une ordonnance de clôture voire le jour de la clôture d'instruction, sauf à retarder le jugement de son affaire.

. Le juge dirige l'instruction et apprécie la nécessité d'une mesure d'instruction.

- Il peut toutefois être utile que l'avocat appelle l'attention de la juridiction, dès son premier mémoire, par une mention sur la page de garde de ce mémoire ou par un courrier adressé par Télérecours, s'il estime qu'une mesure d'instruction telle une expertise serait nécessaire, ou que la production d'une pièce par la partie adverse s'impose (ex : une délibération non publiée).

. Dans les quelques cas où l'instruction écrite ne permet pas d'éclairer suffisamment la formation de jugement, celle-ci peut tenir une séance orale d'instruction au cours de laquelle elle entend les parties sur toute question de fait ou de droit dont l'examen paraît utile (article R. 625-1 du CJA).

2. LA CLÔTURE D'INSTRUCTION

. La clôture d'instruction a vocation à mettre un terme aux échanges de mémoires. Elle permet aux parties de connaître la date à partir de laquelle leurs écritures ne seront plus prises en compte, si elles estiment devoir en produire.

. La clôture d'instruction permet au magistrat rapporteur de disposer d'un dossier complet à préparer en vue de son enrôlement mais ne préjuge pas de la date à laquelle l'affaire sera appelée à l'audience.

. La clôture d'instruction est généralement fixée par ordonnance, assortie d'un délai d'au moins quinze jours avant son intervention (article R. 613-1 du CJA).

Le code de justice administrative permet également l'intervention d'une clôture à effet immédiat, après une information sur la possibilité d'une telle clôture et la date à compter de laquelle elle peut intervenir (articles R. 611-11-1, R. 613-1 et R. 613-2 du CJA ; CE, 9 novembre 2018, n° 411364, aux tables).

. En l'absence d'ordonnance de clôture ou de clôture à effet immédiat, la clôture d'instruction intervient automatiquement trois jours francs avant l'audience (R. 613-2 du CJA).

. Les mémoires produits après une clôture d'instruction ne donnent pas lieu à communication, sauf si le juge décide d'en tenir compte et rouvre l'instruction pour les soumettre au contradictoire (article R. 613-3 du CJA).

. En cas de production postérieure à la clôture d'instruction, le juge n'a l'obligation d'en tenir compte que si elle contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire. Dans les autres cas, il s'agit d'une simple faculté pour le juge, dans l'intérêt d'une bonne justice (CE, section, 5 décembre 2014, n° 340943, au recueil).

. La communication d'un mémoire après clôture de l'instruction a pour effet, par elle-même, de rouvrir cette dernière (CE, 4 mars 2009, n° 317473, aux tables ; CE, 7 décembre 2011, n° 330751, aux tables).

⚠ En l'état, cette réouverture de l'instruction n'apparaît pas sur Télérecours, qui continue de mentionner l'instruction comme close.

. La communication d'un moyen d'ordre public (MOP) ne rouvre pas l'instruction (article R. 611-7 du CJA). La communication des observations des parties sur ce MOP ne le fait pas davantage (CE, section, 25 janvier 2021, n° 425539, au recueil).

- Il est donc inutile de développer une argumentation sur d'autres points : les parties ne peuvent réagir utilement que sur ce moyen.

. Une demande d'éléments ou de pièces postérieurement à la clôture de l'instruction peut ne rouvrir celle-ci que dans la mesure des débats qu'ils suscitent ; les parties en sont informées par un courrier mentionnant que la demande est régie par l'article R. 613-1-1 du CJA.

3. LA COMMUNICATION AUX PARTIES D'UN MOYEN D'ORDRE PUBLIC

. Un moyen d'ordre public (MOP) peut être décelé par le rapporteur lors de la réception de la requête ou d'un mémoire mais aussi après étude complète du dossier en vue d'une audience prochaine. Il peut aussi l'être postérieurement à l'enrôlement de l'affaire. Aussi la communication d'un MOP aux parties peut intervenir dans un délai relativement court avant une audience, même si ce délai doit être suffisant pour respecter les exigences du contradictoire.

. Le juge est tenu de communiquer aux autres parties, même après la clôture de l'instruction, les observations présentées sur un moyen qu'il envisage de relever d'office, à la suite de l'information effectuée conformément à l'article R. 611-7 du code de justice administrative (CE, 6 janvier 2023, n° 449405, aux tables).

4. LA MISE AU RÔLE

. L'enrôlement est décidé en tenant compte de l'ancienneté des dossiers, des éventuels délais impartis pour juger, prévus par un texte, et des incidences du litige pour les parties voire pour des tiers, dans un souci de bonne administration de la justice.

. L'objectif d'enrôlement détermine le calendrier de travail du rapporteur et de la chambre à laquelle il appartient : le rapporteur étudie chaque dossier dont il envisage l'enrôlement et prépare note, visas et projet de jugement ou d'arrêt, avant une séance de travail qui se tient en moyenne huit jours avant l'audience et permet aux autres membres de la formation de jugement et au rapporteur public d'identifier les points délicats du dossier, de vérifier que l'instruction écrite a permis de recueillir tous les éléments utiles et de préparer l'audience (articles R. 611-13 et R. 611-19 du CJA).

. Les parties peuvent présenter une demande de mise au rôle au moyen du courrier « demande de mise au rôle » prévu dans l'application Télérecours (11.3 Renseigner le formulaire d'envoi d'un document. 2 Choisir le type de document et le type de pièce. Courrier à sélectionner dans la bande déroulante).

- Il est dans ce cas utile pour la juridiction que la demande soit motivée.
- Il est souhaitable que la juridiction adresse une réponse expresse à cette demande.

. L'indication d'une date prévisionnelle ou d'une période prévisionnelle d'audiencement permet, en réponse, d'augmenter la visibilité pour les parties.

. Un calendrier prévisionnel d'instruction peut être fixé, dès l'enregistrement de la requête si les circonstances de l'affaire le justifient (article R. 611-11 du CJA) ou lorsque l'affaire est en état d'être jugée (article R. 611-11-1).

. Lorsqu'un calendrier prévisionnel d'instruction a été fixé, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les informations données peuvent être modifiées, à condition de l'être explicitement et dans des délais compatibles avec les exigences du caractère contradictoire de la procédure (CE, 1er avril 2019, n° 422807, aux tables).

. Une demande de confirmation de maintien des conclusions permet de s'assurer de l'intérêt que la requête conserve pour son auteur (article R. 612-5-1 du CJA), par exemple dans les affaires anciennes, qui n'ont pas donné lieu à des observations en réponse malgré la teneur du mémoire de la partie adverse, ou lorsqu'il apparaît que le requérant a pu obtenir satisfaction. Le requérant doit impérativement confirmer le maintien de ses conclusions dans le délai indiqué, à peine de désistement d'office.

- Il est recommandé de motiver cette réponse, pour éclairer la juridiction sur les motifs du maintien, notamment par des éléments de contexte.

- De manière générale, si la demande a été partiellement ou entièrement satisfaite, il convient d'en informer spontanément la juridiction et, le cas échéant, de présenter une demande de désistement, qui peut exclure les conclusions relatives aux frais d'instance. Les magistrats étudiant les dossiers de façon approfondie avant l'audience, compte tenu du caractère écrit de l'instruction, il importe de ne pas attendre l'avis d'audience mais de faire cette démarche dès que possible, dans un souci de bonne administration de la justice, pour éviter un travail inutile.

- Lorsqu'un enrôlement à bref ou moyen terme n'est pas souhaité par les parties, il convient également d'en informer la juridiction (par exemple, si une médiation est en cours).

L'AUDIENCE

La présente fiche concerne la procédure ordinaire, dans laquelle le juge statue au terme d'une instruction contradictoire écrite. Elle ne concerne ni les référés d'urgence, qui font l'objet d'une fiche spécifique, ni les procédures de fond dans lesquelles le juge de première instance statue au terme d'une instruction contradictoire partiellement orale (en particulier les contentieux sociaux et une partie du contentieux des étrangers).

Figurent en bleu les recommandations à l'attention des avocats et en vert celles à l'attention des magistrats.

Le principe d'une audience publique est prévu par l'article L. 6 du code de justice administrative : « *Les débats ont lieu en audience publique* ». La tenue de l'audience et le délibéré sont régis par les articles L. 731-1 et L. 732-1 et R. 731-1 à R. 733-3 du même code.

L'audience, et plus généralement l'oralité, avaient jusqu'à récemment, dans le procès administratif, un caractère résiduel, tant la pratique restait marquée par la célèbre formule d'Edouard Laferrière selon laquelle « *la procédure devant [la juridiction administrative] est essentiellement écrite* », qui était la marque identitaire de la justice administrative.

Des modifications relativement récentes de la procédure contentieuse se sont efforcées de donner une place plus importante à l'oralité ; ainsi des référés d'urgence de la loi du 30 juin 2000 ou, au fond, des procédures orales d'instruction prévues par les articles R. 625-1 et R. 625-2 du code de justice administrative.

S'agissant de la procédure ordinaire, le changement majeur réside dans la création d'une forme d'interactivité lors de l'audience, d'une part par la communication préalable du sens des conclusions du rapporteur public aux parties (article R. 711-3, issu du décret du 7 janvier 2009), permettant à celles-ci de mieux préparer l'audience, et d'autre part par la possibilité donnée aux parties de prendre la parole, après et non avant les conclusions du rapporteur public, pour prononcer « *des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites* » (article R. 732-1).

Toutefois, la procédure ordinaire reste fortement marquée par son caractère écrit, et par la circonstance que l'instruction est déjà close lorsque l'audience se tient. Le magistrat rapporteur a entièrement étudié le dossier, dont le président a également pris connaissance de façon approfondie, et la séance d'instruction préparatoire à l'audience a permis un échange préliminaire avec l'assesseur, en présence du rapporteur public, sur les difficultés soulevées par l'affaire (art. R. 611-19 du CJA).

Il en résulte que :

. les magistrats connaissent le dossier appelé à l'audience ;

. aucun élément qui serait exposé pour la première fois à l'audience ne peut être pris en considération par le juge.

L'audience a, ainsi, une place nécessairement plus limitée qu'en procédure orale mais remplit néanmoins une double fonction :

. une fonction sociale, essentielle pour les justiciables, notamment personnes physiques, qui ont besoin de voir et d'entendre que leur affaire a fait l'objet d'un examen attentif par la juridiction ;

. une fonction juridique qui contribue à la sécurité de la solution adoptée : pour les membres de la formation de jugement, c'est l'occasion d'obtenir des éclaircissements sur certains aspects du dossier qui le méritent et, pour les avocats, c'est l'occasion de réagir au raisonnement que le rapporteur public propose à la formation de jugement et d'appeler l'attention de cette dernière sur certains points.

- Les caractéristiques de la procédure ordinaire expliquent que la durée de l'audience puisse sembler, pour chaque affaire, relativement brève. Dans ce contexte, il est d'autant plus utile que l'avocat explique le déroulement et la fonction de l'audience à son client.

1. LA PRÉPARATION DE L'AUDIENCE

A/ La convocation à l'audience

Le rôle de chaque audience est arrêté par le chef de juridiction, le code de justice administrative précisant en outre qu'il est, à la cour administrative d'appel, préparé par le rapporteur public (article R. 711-1 du CJA).

La préparation de l'audience, sous l'autorité du président de chambre, est commandée par la conciliation d'objectifs en apparence antinomiques : la maîtrise des délais de jugement, qui impose d'enrôler un nombre suffisant de dossiers pour faire face à une demande de justice croissante, et la nécessité de laisser un temps suffisant aux parties pour exposer « *des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites* » (article R. 732-1), complétée par le souhait de la formation de jugement, le cas échéant, d'obtenir les derniers éclairages qui lui paraissent utiles sur certains points.

La bonne pratique consistant à « séquencer » les rôles, pour prévoir plusieurs audiences qui se succèdent au cours de la même demi-journée plutôt qu'une unique audience, et donc à convoquer à des horaires plus précis, permet de réduire le temps d'attente des parties et de leurs avocats avant l'appel de leur affaire.

Il est à noter que le fait que les dossiers soient proposés à l'enrôlement par le rapporteur lorsqu'il les a entièrement étudiés, combiné à la volonté des juridictions de ne pas retarder le jugement d'une affaire dont l'instruction est close, explique que la culture du renvoi d'audience soit aussi peu répandue devant les juridictions administratives. Il n'en demeure pas moins qu'un avocat peut solliciter un renvoi d'audience dès la réception de l'avis d'audience, en exposant les motifs de sa demande. Le juge n'est pas tenu d'y faire droit, sauf dans le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposent (CE, section, 16 juillet 2010, *Colomb*, n° 294239, au recueil). La juridiction statuant au terme d'une procédure contradictoire écrite, l'impossibilité de venir à une audience ne relève pas de tels motifs. Un avocat peut en revanche, dans ce cas, se faire substituer, sous réserve qu'il n'en résulte pas de conflit d'intérêt et qu'il en ait informé son client.

Enfin, les avocats peuvent également et à titre exceptionnel, pour un motif légitime, solliciter du président de la formation de jugement, en application de l'article R. 731-2-1 du code de justice administrative, que celui-ci autorise une partie à être entendue par un moyen de communication audiovisuelle au cours de l'audience.

B/ La mise en ligne du sens des conclusions

« *Si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne* » (article R. 711-3 du CJA).

A ce titre, il appartient au rapporteur public, à peine d'irrégularité, de faire connaître aux parties, dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision qu'il

propose à la formation de jugement d'adopter, à l'exception de la réponse aux conclusions accessoires, comme celles relatives aux frais de l'instance.

En outre, il lui est recommandé de préciser les raisons qui déterminent la solution qu'appelle selon lui le litige. Ainsi, il est souhaitable qu'il indique, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond et, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir. En contentieux de la responsabilité, il peut aussi très utilement préciser, lorsqu'il propose le rejet de la requête, si sa position est motivée par l'absence de faute ou par l'absence de préjudice.

Le « délai raisonnable » est de l'ordre de deux jours avant l'audience, conformément à la mention portée sur l'avis d'audience. La communication du sens des conclusions du rapporteur public intervient ainsi alors que l'instruction est close et elle n'a pas vocation à relancer le débat contradictoire entre les parties. Un délai de l'ordre de 24 heures n'est pas irrégulier (CE, 1er juin 2016, n° 385113 ; CE, 31 juillet 2019, n° 418739), à l'inverse d'un délai de 14 heures (CE, 9 avril 2014, n° 364326) ou d'un délai de 17 heures ayant couru essentiellement pendant la nuit (CE, 30 mai 2018, n° 402919).

Le rapporteur public a également l'obligation – à peine d'irrégularité de la décision de justice – de mettre les parties à même de connaître un éventuel changement de sa position au regard des informations communiquées (CE, 21 juin 2013, section, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, n° 352427, au recueil),

En pratique, le sens des conclusions peut être consulté par les applications Sagace et Télérecours.

2. LE DÉROULÉ DE L'AUDIENCE

. L'usage en vigueur devant les juridictions administratives veut que les affaires soient appelées dans l'ordre du rôle, dès lors qu'un avocat est présent, sous réserve de la priorité donnée au bâtonnier en exercice, ainsi que des circonstances et contraintes particulières des avocats présents, conformément aux exigences de la confraternité, voire de la déontologie de la profession. Par le rôle, les avocats peuvent apprécier approximativement le moment où l'affaire sera appelée et le temps dont ils disposeront pour présenter leurs observations.

. Le rapporteur, par la lecture de son rapport (art. R. 732-1 du CJA), rappelle les requêtes et les mémoires, en mentionnant le cas échéant l'existence de productions postérieures à la clôture de l'instruction, et synthétise les conclusions des parties, offrant à ces dernières la possibilité de s'assurer que chaque mémoire a bien été pris en considération.

. Le rapporteur public prononce à l'audience ses conclusions, sauf dispense dans les conditions prévues par le code de justice administrative (art. R. 732-1-1 du CJA).

Les conclusions du rapporteur public sont, dans la grande majorité des affaires, « *de nature à permettre aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier et la lecture qu'en fait la juridiction, leur offrant ainsi l'opportunité d'y répondre avant que les juges n'aient statué* » ; elles permettent aux justiciables « *de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore* » (CEDH, 4 juin 2013, requête n° 54984/09 ; CE, section, 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, préc.).

En effet, si le rapporteur public exprime son appréciation personnelle sur le dossier, en toute indépendance, il a pu nourrir sa réflexion de l'étude du dossier faite par le rapporteur et des échanges avec les autres membres de la chambre sur les points délicats qui devront être tranchés.

Dans cet esprit, afin que l'oralité permise lors de l'audience soit la plus utile possible à la solution des litiges, il est de l'intérêt même des parties que le rapporteur public concentre ses conclusions sur les questions délicates de l'affaire et écarte brièvement les moyens qui ne posent guère de difficultés. Il peut également souligner, lors du prononcé de ses conclusions, les hésitations possibles sur certains points du litige, pour que les avocats concentrent leurs observations sur ces questions.

. « *Les parties peuvent ensuite présenter, soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites* » (art. R. 732-1 du CJA).

Il ne s'agit donc pas de plaidoiries, mais d'observations à l'appui des conclusions écrites, dont tous les magistrats ont déjà une connaissance complète. Il importe en effet de garder à l'esprit que pour préparer l'audience, la formation de jugement a, au cours de la séance d'instruction (art. R. 611-19 du CJA), entièrement pris connaissance du dossier soumis et fait une analyse précise des écritures des parties, de sorte qu'elle connaît en principe les difficultés soulevées par l'affaire.

Afin de présenter des observations utiles à l'audience, il est donc recommandé aux avocats de les concentrer sur le ou les points les plus importants. Ils peuvent en particulier, pour préparer leurs observations, s'appuyer :

- sur le sens des conclusions du rapporteur public mis en ligne,
- sur les conclusions elles-mêmes, qui le plus souvent permettent de comprendre le ou les points considérés comme les plus délicats à juger, voire comportent des indices manifestant des hésitations dans le raisonnement du rapporteur public (ex : « si vous ne nous suiviez pas, vous pourriez vous demander (…) »).

Dans des affaires complexes, comprenant de nombreuses parties, il est utile que les avocats se concertent avant l'audience pour éviter les redites inutiles. Le cas échéant, un contact peut être pris avec le président de la formation de jugement pour apprécier le temps de parole dont ils pourront disposer.

Il peut également être de bonne pratique pour le président d'indiquer, en prenant garde à ce que cela n'apparaisse pas comme un préjugement de l'affaire, les points sur lesquels des précisions sont attendues ou, inversement, les points sur lesquels il est inutile de revenir lors de l'audience.

Pour les affaires ayant donné lieu à dispense, l'exercice peut s'avérer plus délicat pour les avocats, de sorte que les indications du président peuvent être encore plus précieuses.

Les observations de l'avocat étant destinées aux membres de la formation de jugement, c'est à eux qu'il s'adresse, plutôt qu'au rapporteur public ou à ses confrères.

. Les parties représentées par un avocat doivent être mises à même de présenter elles-mêmes des observations orales si leur avocat est absent le jour de l'audience (CE, 27 février 2019, *Mme V.*, n° 404966, aux tables). Si leur avocat est présent, il s'agit d'une simple faculté. Il importe que cette prise de parole, qui peut être utile, à titre exceptionnel, pour apporter des précisions sur des questions factuelles, demeure maîtrisée par l'avocat.

. Il est à noter qu'il est loisible à la formation de jugement d'entendre, outre les avocats des parties, d'autres personnes susceptibles d'apporter des éclaircissements : l'article R. 732-1 du CJA dispose que « *la formation de jugement peut également entendre les agents de l'administration compétente ou les appeler devant elle pour fournir des explications* » et qu' « *au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l'audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition* ».

. Enfin, il est rappelé que s'applique l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : « *Dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. (…)* ».

3. APRÈS L'AUDIENCE

Le président de la formation de jugement détermine le cadre temporel du délibéré en annonçant la date de mise à disposition des jugements et arrêts, le plus souvent à une échéance de deux à trois semaines. Pour des motifs divers, tenant tant à des difficultés imprévues rencontrées dans un dossier ou à des motifs personnels (maladie d'un rapporteur, etc.), certains dossiers peuvent faire l'objet d'un délibéré prolongé.

Le délibéré a lieu, la plupart du temps, immédiatement après l'audience, « *hors la présence des parties et du rapporteur public* » (article R. 732-2 du CJA).

Les parties ont la faculté d'appeler l'attention de la formation de jugement sur un ou quelques points précis par une note en délibéré : **«** *A l'issue de l'audience, toute partie à l'instance peut adresser au président de la formation de jugement une note en délibéré* » (article R. 731-3) ; celle-ci doit être visée dans le jugement ou l'arrêt (article R. 741-2).

La note en délibéré est soumise aux règles régissant les productions effectuées postérieurement à la clôture de l'instruction, précisées par la décision de section du Conseil d'Etat du 5 décembre 2014, n° 340943 : « *devant les juridictions administratives et dans l'intérêt d'une bonne justice, le juge a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, qu'il dirige, lorsqu'il est saisi d'une production postérieure à la clôture de celle-ci ; il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser ; s'il décide d'en tenir compte, il rouvre l'instruction et soumet au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production qu'il doit, en outre, analyser ; dans le cas particulier où cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit alors en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision* ».

- Il est donc recommandé aux parties qui souhaitent saisir la formation de jugement d'une note en délibéré de le faire le plus rapidement possible après l'audience, dans un délai – donné à titre indicatif – n'excédant pas 48 heures, pour une pleine utilité de cette note.

- S'il n'y a pas lieu de demander l'autorisation de déposer une note en délibéré, il est toutefois très souhaitable que l'avocat informe la formation de jugement, à l'audience, de son intention de présenter une telle note.

- Le président de la formation de jugement peut ainsi lui préciser le délai utile pour la déposer. La note en délibéré sera examinée par la formation de jugement, qui décidera des conséquences à en tirer.

LES RÉFÉRÉS URGENTS

La présente fiche est une présentation des principales spécificités relatives aux procédures et décisions en matière de référés urgents (référé suspension, référé liberté, référé mesures utiles). Elle ne peut prétendre à l'exhaustivité en une matière particulièrement riche, mais insiste sur les aspects appelant une vigilance particulière de la part des praticiens et explicite certaines pratiques du juge des référés.

Figurent en bleu les recommandations à l'attention des avocats et en vert celles à l'attention des magistrats.

1. POURQUOI INTRODUIRE UN RÉFÉRÉ D'URGENCE ET QUEL RÉFÉRÉ CHOISIR ?

A/ Les référés d'urgence permettent l'intervention d'une décision provisoire dans un délai bref

- Le juge des référés statue par des mesures qui ont en principe un caractère provisoire ou, plus rarement, un caractère conservatoire.

Les décisions rendues par le juge des référés ont, par principe, un caractère provisoire (art. L. 511-1 du CJA). Il en résulte qu'il ne peut lui être demandé ni d'annuler une décision administrative, ni d'ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'administration d'un jugement annulant une telle décision (CE, 20 mai 2009, *Ministre de la défense*, n° 317098, aux tables).

- Le juge des référés se prononce dans un délai bref, ce qui suppose que le requérant soit en mesure de justifier de l'urgence de l'intervention du juge.

B/ Chaque procédure répond à un besoin particulier

- Par le référé suspension (art. L. 521-1 du code de justice administrative), le juge peut suspendre l'exécution d'une décision administrative pendant la durée de l'instance de fond.

3 conditions doivent être réunies :

- l'introduction d'une requête en annulation ou en réformation,
- l'urgence à obtenir la suspension de l'exécution de la décision,
- un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

- Par le référé liberté (art. L. 521-2 du CJA), le juge peut ordonner des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

4 conditions doivent être réunies :

- une atteinte à une liberté fondamentale,
- le caractère grave et manifeste de cette atteinte,
- une urgence impliquant que le juge se prononce dans un délai de 48 heures,
- la possibilité pour l'administration de prendre utilement les mesures prescrites à très bref délai.

Dans certains cas, aucune mesure provisoire n'est susceptible de sauvegarder la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale – par exemple lorsque cette atteinte résulte d'une interdiction aux effets limités dans le temps. Dans ces cas, par exception, le juge du référé liberté peut enjoindre à l'administration de prendre les mesures de sauvegarde nécessaires, bien qu'elles ne revêtent pas un caractère provisoire. Toutefois, ces mesures doivent pouvoir être prises utilement et à très bref délai, compte tenu des moyens dont l'administration dispose (CE, 19 octobre 2020, *Garde des sceaux, Ministre de la justice, SFOIP*, n^{os} 439372, 439444, au recueil).

Les conditions du référé liberté sont particulièrement strictes, ce qui explique qu'elles soient rarement réunies et que le recours aux autres référés d'urgence soit souvent plus adapté.

- Par le référé mesures utiles (art. L. 521-3 du CJA), le juge peut ordonner d'autres mesures.

4 conditions doivent être réunies :

- l'utilité de la mesure,
- le caractère provisoire ou conservatoire de la mesure,
- l'urgence à prendre la mesure,
- l'absence d'obstacle, du fait de cette mesure, à l'exécution d'une décision administrative.

Le juge du référé mesures utiles peut ordonner non seulement une mesure provisoire, mais aussi une mesure conservatoire, par exemple pour mettre un terme au danger immédiat résultant d'un ouvrage public (CE, section, 18 juillet 2006, *Mme Elissondo Labat*, n° 283474, au recueil).

2. LES SPÉCIFICITÉS DE LA PRÉSENTATION DES ÉCRITURES EN MATIERE DE RÉFÉRÉS URGENTS

A/ Présentation de la requête

Une requête en référé doit comporter la mention « référé » afin de faciliter son instruction rapide. Cette mention doit également être sélectionnée lors de l'utilisation de l'application Télérecours (art. R 522-3 du CJA).

Il est par ailleurs de bonne pratique d'indiquer, en évidence, sur la première page de la requête, le type de référé urgent choisi (référé suspension, référé liberté ou référé mesures utiles) dans la mesure où une même requête ne peut pas présenter des conclusions sur le fondement de plusieurs référés.

La mention d'une demande d'admission provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle peut également être mentionnée en évidence en haut de la première page de la requête.

B/ Le contenu des écritures

- Dans les 3 types de référés, l'urgence doit être démontrée.

S'agissant de la présentation des écritures, il est recommandé de développer un paragraphe spécifique, appuyé le cas échéant sur les pièces correspondantes, pour montrer l'urgence à laquelle le requérant est confronté (par exemple : perte significative de rémunération d'un agent public, conséquences de la fermeture d'un établissement, etc.).

- En outre, des développements spécifiques sont nécessaires en fonction du référé choisi.

- Pour le référé suspension :

- Il est impératif de justifier du dépôt préalable d'une requête en annulation ou en réformation de la décision contestée. La production de l'accusé de réception de la requête au fond ou même de l'avis automatique de dépôt de la requête au fond permet de répondre à cette exigence, rendant ainsi

possible le dépôt d'une requête en référé suspension quelques minutes après le dépôt d'une requête au fond.

- Il faut également faire état d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, ce qui justifie une partie spécifique reprenant l'ensemble des moyens invoqués.

- Pour le référé liberté : l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale doit être établie, ce qui justifie un paragraphe spécifique. Il est important d'identifier clairement les libertés invoquées dans ce cadre.

- Pour le référé mesures utiles : l'utilité de la mesure sollicitée doit être établie, ce qui justifie un paragraphe spécifique. Il peut en outre être pertinent de préciser pourquoi la mesure sollicitée ne fait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

C/ Les conclusions :

Le caractère provisoire des mesures que le juge des référés peut ordonner impose une prudence rédactionnelle dans les écritures. Il importe que les conclusions soient formulées de manière claire, circonscrite dans le temps et directement liée à la mesure de sauvegarde sollicitée. Il convient d'éviter non seulement les demandes d'annulation, mais aussi les demandes tendant à obtenir une réparation définitive ou une mesure assimilable à une décision au fond.

Si le juge peut requalifier dans certains cas des erreurs de plume, il convient également d'être attentif à ce que les termes employés correspondent à la procédure de référé choisie.

Peuvent ainsi être sollicitées du juge des référés :

- La suspension de l'exécution d'une décision administrative

C'est l'objet même du référé suspension. Une telle demande peut aussi être formulée dans le cadre du référé liberté dès lors que cette suspension est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

- Une injonction à l'administration d'adopter un comportement ou de prendre une décision spécifique, éventuellement assortie d'une astreinte

Cette demande est naturelle dans le cadre du référé liberté et du référé mesures utiles. Elle est également possible en référé suspension, s'il s'agit des mesures qu'impliquerait nécessairement la suspension de l'exécution de la décision contestée.

Une demande tendant au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire peut aussi être formulée.

Enfin, comme pour les requêtes au fond, il est recommandé de récapituler les conclusions à la fin de la requête (« par ces motifs »), en les débarrassant de toute reprise des moyens et de toutes les scories sans portée juridique (« dire et juger », « déclarer recevable », « constater », « confirmer », etc.) et en évitant toute mention non pertinente (par exemple, les dépens s'il n'y en a pas dans l'instance en cause).

3. CHOIX DU TRI OU DE L'INSTRUCTION

L'article L. 522-3 du CJA prévoit que peut être rejetée, par une ordonnance motivée, une demande de référé d'urgence qui, au vu des écritures et productions du demandeur, ne présente pas un caractère d'urgence ou dont il apparaît manifeste qu'elle ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée. C'est l'ordonnance de « tri », qui est prise sans instruction contradictoire ni audience.

Cette procédure est destinée à permettre au juge des référés de se concentrer sur les affaires qui remplissent les critères, exigeants, des référés d'urgence, tels que le code de justice administrative les a posés.

A/ Les cas dans lesquels une ordonnance de tri peut être prise :

- La demande ne présente pas un caractère d'urgence.

C'est le cas d'une demande qui ne nécessite pas une intervention à bref délai du juge des référés.

Dans le cas d'un référé liberté, il en sera ainsi en l'absence de circonstances impliquant, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les quarante-huit heures.

Dans le cas d'un référé suspension, il en sera ainsi, par exemple, en raison du long délai mis par le demandeur à contester des mesures, en l'absence d'élément nouveau caractérisant la survenance d'une situation d'urgence (CE, 19 décembre 2002, *M. Jacquemin*, n° 252553, aux tables) ou bien en cas d'enrôlement de l'affaire au fond à bref délai, ce qui est utile notamment pour des affaires sensibles ou complexes.

- Il apparaît manifeste que la demande ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative.

- La demande apparaît manifestement irrecevable.

Il peut s'agir d'une irrégularité susceptible de régularisation, car le juge des référés n'a pas à inviter le requérant à régulariser sa demande (art. R. 522-2 du CJA).

- La demande apparaît manifestement mal fondée.

L'appréciation à porter au regard de cette exigence est fonction de la nature des éléments de droit et de fait dont le juge des référés a connaissance (CE, 15 janvier 2001, *Mme Charlery-Adele*, n° 229162, au recueil).

B/ Les conséquences pour le requérant :

Cette procédure de tri est mise en œuvre au vu de la demande, sans instruction, audience ou information des parties.

Il appartient donc au requérant de s'assurer de la recevabilité de sa requête et d'apporter dès sa requête introductive d'instance des éléments suffisants pour établir que la condition d'urgence, de même que les autres conditions de la mesure de référé sollicitée, sont remplies, de façon à ne pas s'exposer à une ordonnance de tri.

Toutefois – et c'est la contrepartie de cette procédure – un rejet par une telle ordonnance ne fait pas obstacle à l'introduction d'une nouvelle requête satisfaisant aux exigences du code.

Inversement, si le juge des référés décide d'instruire la demande, il devra poursuivre la procédure contradictoire jusqu'à l'audience publique, sauf en cas de non-lieu à statuer ou de désistement. Il est donc recommandé aux parties d'informer sans délai le juge des référés de la perte d'objet d'une demande ou d'un désistement, pour éviter une audience inutile.

4. LES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE PROCÉDURE ET D'INSTRUCTION DES RÉFÉRÉS URGENTS

L'objectif premier des règles procédurales particulières aux référés urgents est d'assurer le contradictoire, lorsque le juge décide d'instruire la requête, dans des délais brefs et contraints. Ne sont ici évoquées que quelques-unes de ces règles (hors celles propres à l'audience examinées plus loin).

A/ Les délais d'audiencement, lorsqu'une audience est décidée par le juge, varient selon la nature du référé et la complexité de l'affaire

En matière de référé liberté, pour lequel le CJA prévoit que le juge statue en 48 heures, le dossier est en général audiencé le lendemain ou le surlendemain de l'enregistrement de la requête. Le juge fixe la date et l'heure de l'audience en fonction, essentiellement, de ce qui lui paraît nécessaire pour donner un effet utile à la mesure qu'il pourra être amené à ordonner. Ainsi, il peut décider d'un audiencement le jour même de sa saisine ou durant le week-end, par exemple dans le cas d'une interdiction d'une manifestation se déroulant à très bref délai. Inversement, dans certains cas, justifiés par la nécessité d'un temps d'instruction plus long, l'audience – et donc la mise à disposition de l'ordonnance –, peut être fixée au-delà de ce délai de 48 heures, qui n'est pas prévu à peine de dessaisissement.

Pour le référé suspension, le délai varie en fonction du temps qui semble nécessaire au juge pour assurer le contradictoire. Il est le plus souvent compris entre une et 4 semaines.

Le principe, pour le référé liberté et le référé suspension, est que la date d'audience est décidée par le juge dès la communication de la requête au défendeur (art. L. 522-1 du CJA). Des renvois ou modifications de cette date, même pour l'avancer, sont bien entendu toujours possibles mais doivent demeurer l'exception pour ne pas perturber les parties. Du fait de l'importance particulière de l'oralité dans les procédures de référés, les parties ou leurs avocats peuvent signaler certaines contraintes, voire échanger avec le greffe en vue de la fixation de la date d'audience qui sera décidée par le juge des référés. Il est toutefois déconseillé, car contradictoire, de faire valoir, en référé liberté, l'urgence d'une mesure tout en sollicitant que l'audience ne se tienne pas avant quelques jours.

Pour le référé mesure utile, le délai de jugement est généralement compris entre une et 4 semaines. Le juge peut statuer sans prévoir d'audience, sauf en matière d'expulsion du domaine public (CE, 24 novembre 2006, *Wuister*, n° 291294, au recueil). Si la requête est communiquée sans mention d'une date d'audience, c'est que le juge envisage de ne pas en tenir. Le juge doit dans ce cas informer chaque partie du délai précis dans lequel elle est autorisée à produire ses observations en réponse à la requête ou à un mémoire (CE, 15 février 2012, *SNCF et RFF*, n^{os} 351174, 351186, aux tables ; CE, 27 mai 2015, *Compagnie nationale du Rhône*, n^{os} 385235, 386045, aux tables). Il est de la plus grande importance pour chaque partie de respecter le délai qui lui est ainsi imparti car, dès le terme de ce délai, l'ordonnance pourra être prise sans autre forme d'avertissement (art. R. 522-4 du CJA).

B/ Les délais de communication des écritures doivent concilier urgence et contradictoire

Le code indique, en son article R. 522-4, que « *Les délais les plus brefs sont donnés aux parties pour fournir leurs observations. Ils doivent être rigoureusement observés, faute de quoi il est passé outre sans mise en demeure* ». Le cas échéant, la requête peut même être communiquée au défendeur accompagnée d'un courrier valant avis d'audience qui ne mentionne pas de délai pour présenter des observations mais indique seulement la date et l'heure de l'audience.

Les parties doivent s'efforcer de produire leurs observations dans les meilleurs délais possibles, pour permettre au contradictoire d'avoir lieu dans de bonnes conditions. Les échanges imposent souvent des productions très proches de l'audience et les parties doivent savoir qu'elles devront être en mesure de prendre connaissance très rapidement de certaines productions (y compris pendant l'audience sans que cela rende la procédure irrégulière : CE, 5 novembre 2004, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 260229, aux tables) et d'y répondre pendant l'audience, puisque le contradictoire s'y poursuit.

Lorsqu'elles sont faites par les applications Télérecours ou Télérecours citoyens, les notifications et communications des mémoires, des mesures d'instruction, des convocations et des avis sont réputées reçues dès leur mise à disposition dans l'application (art. R. 522-10-1 du CJA).

C/ L'information sur les moyens d'ordre public

Le juge des référés doit, comme le juge du fond, informer les parties que la décision qu'il va rendre est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office (art. R. 611-7 du CJA) mais il peut le faire à l'audience (R. 522-9 du CJA). Il est toutefois de bonne pratique d'informer en amont les parties afin qu'elles puissent réagir utilement avant ou pendant l'audience.

5. L'AUDIENCE

Le juge des référés est, en vertu de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, un juge unique. Toutefois, lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal peut décider qu'elle sera jugée par une formation composée de trois juges des référés (ce peut être le cas des référés dits de « fin de vie » portant sur des décisions de limitation ou d'arrêt de traitements) sans préjudice du renvoi à une autre formation de jugement dans les conditions de droit de commun.

L'audience se déroule sans conclusion du rapporteur public et le contradictoire se poursuit à cette occasion (art. L. 522-1 du code de justice administrative).

A/ Du point de vue des parties

L'audience leur offre la possibilité d'échanger entre elles et d'être entendues par le juge des référés, ce qui permet de concilier le respect du contradictoire avec l'examen en urgence de l'affaire. A cette occasion, les parties sont libres de soulever un nouveau moyen comme de préciser ou d'amender leurs conclusions (CE, 9 août 2004, *Epoux Yilmaz*, n° 270860, aux tables). Il est donc de la plus grande importance que chaque partie, en demande comme en défense, soit présente à l'audience.

Le juge des référés ayant pris connaissance des écritures avant l'audience, il peut demander aux parties ou à leurs avocats de concentrer leurs observations sur certains points seulement du dossier et leur poser des questions précises. Il est recommandé à l'avocat d'adapter son intervention aux besoins propres à chaque affaire.

B/ Du point de vue du juge des référés

L'audience lui offre la possibilité d'organiser les débats en les adaptant aux enjeux du dossier, dans le cadre d'une gestion utile et dynamique de ce moment d'oralité. Loin de constituer un manquement au devoir d'impartialité du juge, la pratique consistant à cibler les débats sur les questions les plus délicates de l'affaire, ou à écarter de la discussion les points ne lui paraissant pas centraux, permet de rendre l'audience pleinement utile.

Le début de l'audience peut être l'occasion pour le juge des référés de rappeler les contours et le cadre juridique du litige, les modalités des débats et son office, par exemple en soulignant, à titre pédagogique, le caractère exigeant des conditions posées en référé liberté, ou encore le fait qu'une éventuelle mesure de suspension, prise en un certain état de l'instruction par le juge du référé suspension, ne préjuge pas de la décision qui sera prise au fond.

Au cours de l'audience, le juge des référés peut inviter les parties à concentrer leurs interventions sur tel ou tel aspect du litige ou appeler leur attention sur les questions ou points précis qui, selon lui, à la lecture du dossier, nécessitent de leur part des éclaircissements ou compléments. Si le contexte l'autorise, il peut même favoriser ainsi un rapprochement des points de vue, pouvant permettre, parfois grâce à un délai supplémentaire résultant d'un différé de clôture de l'instruction, que l'instance de référé aboutisse à un désistement ou un non-lieu.

A la fin de l'audience, le juge des référés précise si l'instruction est close ou s'il entend différer sa clôture à une date ultérieure, sur le fondement de l'article R. 522-8 du code de justice administrative. Dans cette dernière hypothèse, il lui appartient de préciser aux parties ce qu'il attend, notamment un complément sur les points préalablement identifiés ou des pièces. Il informe les parties des délais impartis pour assurer le respect du contradictoire et précise le moment où l'ordonnance sera rendue.

6. LA RÉDACTION DES ORDONNANCES DE RÉFÉRÉ

La rédaction des ordonnances de référé est adaptée à l'office du juge de l'urgence : la sobriété de la motivation constitue la contrepartie de l'accès facilité à ces procédures.

A/ La rédaction des visas est adaptée

L'article R. 742-2 du code de justice administrative dispose que les ordonnances analysent les conclusions des requêtes, sans prévoir la même obligation pour les moyens. Ainsi le juge, lorsqu'il rejette une demande pour défaut d'urgence, peut ne faire aucune mention des moyens relatifs à la légalité de la décision dont la suspension est demandée, ni dans les visas ni dans les motifs de son ordonnance (CE, 26 septembre 2001, *Société de transports « la Mouette »*, n° 231978, aux tables).

Le juge des référés doit toutefois motiver son ordonnance. En particulier, s'il rejette la requête comme ne comportant pas de moyens de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision ou, au contraire, lorsqu'il y fait droit en raison de la présence d'un tel moyen, il doit préciser quels sont ces moyens, soit dans les visas, soit dans les motifs de son ordonnance.

En outre, les visas d'audience doivent mentionner les moyens soulevés pour la première fois au cours de l'audience (CE, 26 octobre 2001, *M. et Mme Aiguebonne et autres*, n° 234300, aux tables) ; mais le juge le fera de façon concise car il n'est pas tenu de rédiger un *verbatim*.

B/ Le juge des référés module la rédaction des motifs en fonction de son office, qui est celui de l'évidence, et de l'utilité des différents développements au regard de la solution retenue

Le juge des référés est, dans la plupart des cas, conduit à développer les motifs pour lesquels il considère, par exemple :

. que la requête présente ou non un caractère d'urgence ;

. qu'il y a, dans le cas d'un référé liberté, atteinte, ou absence d'atteinte, grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

. que les mesures sollicitées, dans le cas d'un référé mesures utiles, sont utiles et n'ont pas d'incidence sur l'exécution d'une décision.

En effet, l'appréciation de l'urgence est au cœur de son office et les référés liberté et mesures utiles ne sont pas subordonnés à l'existence d'une instance au fond.

En revanche, dans le cas du référé suspension, la rédaction concernant le critère du doute sérieux peut être beaucoup plus brève. Le juge des référés n'ayant pas à empiéter sur l'office du juge du fond, il ne lui appartient pas de rédiger le raisonnement relatif à la pertinence du moyen qu'il retient comme faisant naître un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige, et moins encore lorsqu'il n'en retient aucun. Dans le premier cas, il se contente en principe d'écrire que le moyen qu'il retient est de nature à faire naître un doute sérieux, en mentionnant précisément ce moyen ; dans le second cas, il écrit qu'aucun des moyens soulevés dans la requête n'est de nature à faire naître un tel doute, après avoir précisément mentionné ces moyens dans les visas ou dans les motifs de son ordonnance. Ce n'est que par exception, pour des raisons de pédagogie ou parce que les débats ont précisément porté sur tel ou tel point et que le juge souhaite donner quelques indications sur la façon dont il a perçu cette question, qu'il pourra mentionner certains éléments plus précis dans les motifs, voire donner la perception des faits qui justifie à son sens le caractère sérieux ou non du doute sur les moyens.

En dehors du contentieux de l'urbanisme (en raison de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme), le juge peut se contenter de ne mentionner qu'un des moyens faisant naître un doute sérieux sur la légalité alors même qu'il en aurait identifié plusieurs.

7. L'EXÉCUTION ET LES SUITES DES ORDONNANCES DE RÉFÉRÉ

A/ L'article R. 612-5-2 du CJA et la confirmation de requête

L'article R. 612-5-2 du CJA impose au requérant de **confirmer le maintien de sa requête au fond** si la requête en référé suspension a été rejetée pour défaut de moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, dès lors que cette obligation a été rappelée dans la notification du référé. La sanction de l'abstention de confirmation est le désistement d'office. Cette disposition vise notamment à **éviter le maintien artificiel** de procédures devenues sans objet, par exemple lorsque la mesure d'urgence sollicitée a perdu toute actualité.

Ainsi, pour éviter un désistement d'office dans le dossier de fond, il faut :

- **confirmer de façon claire et non équivoque** le maintien de sa requête (attention : une simple constitution d'avocat ne suffit pas, cf CE, 31 janvier 2025, *Société Herdis*, n° 475933, aux tables)
- **répondre dans le délai imparti** d'un mois à la demande de confirmation, même par un simple mémoire de confirmation.

Il est en outre recommandé :

- d'informer le juge du fond de l'existence d'un pourvoi en cassation (qui dispense de la confirmation) ;
- de **mettre à jour les conclusions** et les moyens en cas d'évolution de la situation d'urgence, pour garantir la cohérence entre la procédure de référé et le contentieux principal ;
- d'**éviter de formuler des écritures standardisées ou redondantes** mais de manifester, par la confirmation, un maintien réel de l'intérêt et de l'actualité du litige.

B/ Particularité des rejets des référés suspension pour incompétence territoriale

L'article R. 522-8-1 du code de justice administrative prévoit que le juge des référés rejette par ordonnance les référés qui ne relèvent pas de la compétence de sa juridiction, sans avoir à les renvoyer à la juridiction compétente comme c'est le cas des requêtes au fond.

Dans une telle situation, il appartient donc au requérant d'introduire une nouvelle action devant le juge compétent. En cas de référé suspension, l'avocat a alors tout intérêt à bien faire mention de la requête au fond introduite devant la 1e juridiction saisie pour éviter un rejet faute de recours au fond. Pour le juge des référés, il est recommandé de ne notifier le rejet du référé suspension qu'après le renvoi de la requête au fond à la juridiction compétente.

C/ La modification et l'exécution des mesures prononcées

L'article L. 521-4 permet de demander au juge des référés, par une nouvelle requête, de **modifier, compléter ou mettre fin** à une mesure qu'il a ordonnée, « *à tout moment* », lorsqu'un élément nouveau le justifie.

Son usage est admis de façon très souple, puisqu'il est possible de présenter une demande sur ce fondement en faisant valoir un élément nouveau, alors même que cet élément aurait pu être invoqué lors de l'instance de référé initiale (CE, 10 avril 2002, *Mlle Réby*, n° 241039, au recueil).

- Ces dispositions visent à **adapter la mesure provisoire aux évolutions de la situation** d'urgence. La faculté de revenir ainsi devant le juge des référés, pour qu'il adapte la mesure ordonnée à la réalité de la situation, voire y mette fin si elle n'est plus justifiée, est souvent plus pertinente qu'un pourvoi en cassation.

- Ces dispositions permettent aussi de demander au juge des référés de compléter une mesure restée sans effet d'une injonction et d'une astreinte destinées à **en assurer l'exécution**.

Face à une difficulté d'exécution, les requérants ont donc le choix (CE, 27 juillet 2015, *Assistance publique – Hôpitaux de Paris*, n° 389007, au recueil) :

- saisir le juge des référés d'une nouvelle requête, sur le fondement de l'article L. 521-4 ;
- ou saisir le juge de l'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4, pour qu'il prescrive les mesures d'exécution nécessaires.

Il est donc recommandé de **motiver clairement** la demande, d'en préciser le cadre procédural et de rappeler la nature de la mesure sollicitée.