

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, 1^{er} 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 permette 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.