

# 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, 1<sup>er</sup> 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).