

LICENCE 2 — 2^{ème} semestre

DROIT ADMINISTRATIF GENERAL.

**SEANCE 4. LES PROCEDURES
D'URGENCE**

FASCICULE DE COURS

Ce document retrace les points essentiels de la séance. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne destine pas à remplacer les cours et les séances de travaux dirigés. Il vient en appui de vos révisions et de votre apprentissage des éléments essentiels indispensables à la maîtrise des thèmes de la matière.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

SEANCE 4. LES PROCEDURES D'URGENCE

Loi du 30 juin 2000 : le législateur a doté le juge administratif d'armes efficaces pour lutter contre les conséquences concrètes et parfois graves des illégalités de certains agissements imputables à l'administration.

Evolution à rapprocher de **la loi du 8 février 1995** qui offrait déjà au juge la possibilité de prononcer des injonctions à l'encontre des personnes publiques, évolution considérable pour l'office du juge administratif.

Intérêts des référés :

- C'est un remède à la lenteur des procédures ;
- Ils permettent d'obtenir des mesures dans l'urgence à même de protéger les droits des requérants d'une atteinte qu'une annulation obtenue bien plus tard par le biais d'un REP serait insusceptible de réparer ;
- Ils permettent de contourner le **principe du privilège du préalable (CE 1913 Préfet de l'Eure)** et le caractère directement exécutoire de ces actes en obtenant la suspension de leur exécution.

Avant la réforme opérée par la loi du 30 juin 2000, il existait deux procédures d'urgence qui avaient un effet suspensif :

- Le référé conservatoire ;
- Le sursis à exécuter :

Depuis le 30 juin 2000, il existe **6 procédures de référé**. Il y a plusieurs façons de les classer : on peut les séparer en procédure d'urgence / procédure pas d'urgence ; ou encore en procédure pouvant faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative / ne faisant pas obstacle à l'exécution d'une décision.

⇒ Trois procédures d'urgence, objets de la séance : référé-suspension, référé-liberté, référé-conservatoire.

La décision du juge des référés vaut en attendant le juge au fond = quand le juge statuera sur le fond du litige.

Remarques générales :

- ✚ Evidence des moyens : le juge des référés est le juge de l'évidence, ce qui exclut qu'il prenne sa décision en retenant des moyens qui, même fondés, impliquent un examen approfondi. C'est pour cette raison que dans un premier temps, le juge des référés n'admettait pas que soit soulevé devant lui un moyen tiré de l'inconventionnalité de la loi (**CE Carminati 30 décembre 2002**). Il a accepté quelques exceptions avant d'abandonner définitivement et de manière générale cette exclusion du moyen d'inconventionnalité (**CE Gonzalez-Gomez 31 mai 2016**) + possibilité de soulever une QPC devant le juge des référés libérés (**CE Diakité 16 juin 2010**) et devant le juge du référé-suspension (**CE Confédération nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux 21 octobre 2011**).
- ✚ Caractère provisoire des mesures prises : article L. 511-1 CJA : les mesures prononcées par le juge des référés sont nécessairement provisoires c'est à dire réversibles (**CE Syndicat CFDT Interco 31 mai 2007**). La règle est cependant atténuée en référé-liberté, on y reviendra. Le juge du fond ne sera donc pas lié par la position adoptée par le juge des référés.
- ✚ Appréciation de l'urgence : le juge des référés doit établir concrètement l'urgence, qui s'apprécie à la date à laquelle le juge statue. Il prend donc en compte l'ensemble des faits de l'espèce et met en balance l'intérêt de prononcer une mesure juridictionnelle avec l'intérêt à poursuivre l'exécution de l'acte/du comportement litigieux. A noter que l'absence d'empressement du requérant pour saisir le juge des référés peut conduire le JA à dénier le caractère de l'urgence (**CE 14 septembre 2001 Van de Walle**).

I./ LE REFERE-SUSPENSION

Le référé-suspension vise à **remédier au caractère en principe non-suspensif d'un recours** juridictionnel et ainsi à paralyser le caractère exécutoire des décisions administratives (**CE Huglo 2 juillet 1982**).

Article L. 521-1 du CJA : le référé-suspension permet de demander la suspension de toutes décisions administratives sur laquelle pèse un doute sérieux sur sa légalité et si la condition de l'urgence est remplie.
Recours : pourvoi CE dans les 15 jours.

Attention toutefois, ce n'est pas la formation du recours en elle-même qui emporte un effet suspensif.
⇒ La décision dont il est demandé la suspension ne doit pas avoir été entièrement exécutée sauf à rendre le référé sans objet et par suite irrecevable (**CE Konaté 18 juin 1976 et CE ord. Benkhira 15 mars 2002**).

A. Conditions procédurales/de recevabilité

Le référé-suspension **doit être formé à l'égard d'une décision administrative. Il ne peut être formé contre un agissement ou un comportement de l'administration.** Il peut être formé contre une décision de refus (**CE Ouatah 20 décembre 2000**).

Toujours un recours accessoire. Si pas de recours au fond, irrecevabilité : **CE 2002 Aubry**.

Le juge n'est pas tenu de faire droit à la demande même si les conditions sont remplies **CE Robert Nioche 2001**.

B. – Les conditions de fond

2 conditions de fond : la condition de l'urgence et la condition de doute sérieux sur la légalité de la décision objet du recours.

1) L'urgence

Principe : l'urgence tient à l'**atteinte grave et immédiate** que la décision attaquée porte à un **intérêt public, à un intérêt du requérant ou à un intérêt qu'il entend défendre** (CE Confédération nationale des radios libres 19 janvier 2001).

La condition de l'urgence peut être remplie eu égard à la situation du requérant :

- décisions qui auraient une répercussion financière sur le requérant quand bien même celles-ci pourraient être réparées par le versement d'une indemnisation ultérieure (**CE France Telecom 6 avril 2001**). Si l'urgence financière est admise, c'est parce qu'elle met en péril les conditions de vie d'une personne physique.

- l'atteinte au secret d'affaire (**CE Société Techna 29 octobre 2003**)

Elle peut aussi résulter du caractère irréversible d'une décision, telle celle d'abattre des éléphants pour éviter qu'une maladie ne se répande au sein d'un zoo (**CE Promogil 27 février 2013**).

L'urgence s'apprécie à la date à laquelle le juge statue (**CE O'Dru 24 novembre 2006**), si bien qu'elle **peut disparaître en cours d'instruction**, notamment du fait de la prise d'une décision par l'autorité (**CE Commune de Théoule-sur-Mer 22 mai 2003**).

Présomptions d'urgence :

- Refus, retrait ou non renouvellement d'un titre de séjour (**CE Aueur 14 mars 2001**) ;
- Demande de suspension d'un permis de construire (2 ordos **CE Commune de Tulle et Meudon 27 juillet 2001**) ;
- Lorsqu'un arrêté préfectoral a pour objet de modifier la répartition des compétences entre une collectivité territoriale et un groupement de collectivités territoriales ou entre deux groupements de collectivités territoriales, la condition d'urgence à laquelle est subordonnée

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

l'octroi d'une mesure de suspension doit être regardée, en principe et eu égard à la nature de cette décision, comme remplie : **CE ordo 17 mars 2017, Cnté de cnes du Cordais et du Causse, n°404891.**

Le juge opère un **bilan des urgences en mettant en balance l'urgence à suspendre et l'urgence à exécuter**. Ce bilan peut l'amener à écarter une présomption d'urgence, notamment face l'urgence d'exécuter les travaux nécessaires pour sauver un immeuble historique de la ruine (**CE SCI 30 rue de Thionville 28 septembre 2011**).

2) Le doute sérieux

Le juge **opère un examen rapide et superficiel**, à la différence du juge du fond, sur les moyens invoqués. **Il se contente d'une très probable illégalité de la décision à suspendre.**

Tous les moyens de légalité sont admis.

II./ LE REFERE-LIBERTE

Article L. 521-2 CJA. Véritable innovation de la réforme du 30 juin 2000.

Le référé-liberté est jugé en 48 heures et l'appel est possible devant le Conseil d'État directement dans un délai de 15 jours.

Le peut prononcer **toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté fondamentale en jeu**, notamment des injonctions, la suspension d'un acte administratif. Dans un premier temps, le juge refusait de prononcer une injonction en référé-liberté car cela aurait l'effet d'une annulation et ne serait donc pas une mesure provisoire : **CE ord. Paturol 1 mars 2001.**

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

—> **Revirement** par **CE Syndicat CFDT Interco 31 mai 2007** : ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, **sauf** lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

Absence d'effet suspensif en référé-liberté : la **formation du référé liberté n'emporte pas d'effet suspensif : le fait de le former devant le TA n'a pas pour effet direct de suspendre l'exécution de la décision attaquée**. Toutefois lorsque l'exécution de la décision serait irréversible ou emporterait des conséquences extrêmes, le juge s'est reconnu la possibilité de suspendre la décision à titre conservatoire, notamment lorsqu'il sursoit à statuer dans l'attente d'une expertise (**CE Lambert 14 juin 2014**).

Recours autonome (\neq recours accessoire).

A. – 1^{ère} condition : l'invocation d'une liberté fondamentale

Notion autonome : détachée des qualifications existantes et forgée par le juge au fil de sa jurisprudence. Pour ce faire, il s'inspire de textes de valeur constitutionnelle, de la jurisprudence du CC ou encore de la ConvEDH et de la jurisprudence de la CEDH.

Exemples de libertés fondamentales dégagées par le juge administratif :

- Les libertés de l'esprit, pour la liberté d'opinion par exemple **CE 2001 Casanova** ;
- Les libertés de la personne comme la liberté d'aller et venir (**CE 2001 Deperthes**), le droit de se marier (**CE M'Baye 2014**) ou encore le droit d'asile (**CE Hyacinthe 2001**) ;
- Les libertés économiques, notamment la liberté d'entreprendre (**CE Commune de Montreuil-Bellay 12 novembre 2001**).

Libertés fondamentales des personnes publiques : principe de libre administration des collectivités territoriales sur le fondement de l'article 72 de la Constitution (**CE Commune de Venelles 18 janvier 2001** et **CE Commune de Saez 2001**) ou encore le droit de propriété des personnes publiques (**CE Commune de Chambourcy 9 octobre 2015**).

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

B. – 2^{ème} condition : une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale

Origine de l'atteinte : L'atteinte doit avoir été commise par une personne morale de droit public ou un organisme privé en charge d'un service public. Au-delà, l'atteinte ne résulte pas nécessairement d'un acte mais peut procéder d'une intention, d'un comportement, d'un agissement ou d'une abstention.

⇒ **CE Commune de Calais 23 novembre 2015** : le CE juge que la carence des autorités publiques pour assurer les besoins élémentaires des migrants vivant dans la jungle de Calais expose ses derniers à des traitements inhumains et dégradants.

Présomptions : assignation à résidence / hospitalisation d'office.

Atteinte grave devant être manifestement illégale : l'illégalité doit clairement rejaillir de l'acte litigieux et apparaître aux yeux du juge.

C. – L'articulation avec la voie de fait

Le référé liberté permet au juge administratif d'intervenir dans une sphère classiquement réservée au juge judiciaire dès lors que l'atteinte à une liberté fondamentale peut également être constitutive d'une voie de fait.

—> Pour rappel, le CE a jugé que « *sous réserve que les conditions d'urgence soient remplies, il appartient au juges des référés-libertés, saisi sur le fondement de l'article 521-2 du CJA, d'enjoindre l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, quand bien cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait* » (CE Commune de Chirongui 23 janvier 2013).

D. – La condition de l'urgence

Le référé liberté est en réalité un référé d'extrême d'urgence. Celle-ci est appréciée de manière concrète au regard des circonstances de l'affaire.

⇒ L'urgence doit être telle qu'elle impose qu'une mesure soit prise dans les 48 heures (**CE Commune de Perthuis 28 février 2003**).

Présomption d'urgence : consacrant une solution dégagée par le CE, la loi du 21 juillet 2016 dispose que **la condition d'urgence est présumée en cas de référé-liberté contre une mesure d'assignation à résidence**.

RQ : un référé liberté et un référé suspension ne peuvent pas être engagés par une même requête
CE 2001 PHILIPPART ET LESAGE.

III./ LE REFERE-CONSERVATOIRE OU MESURES-UTILES

Article L. 521-3 CJA.

Le référé mesures-utiles (anciennement dénommé référé-conservatoire) permet au juge d'**ordonner, sur simple requête et même en l'absence de décision préalable, toute mesure utile** : à deux conditions :

- ☒ d'une part, de ne **pas faire obstacle à une décision administrative**
- ☒ et, d'autre part, que **la mesure demandée ne se heurte pas à une contestation sérieuse**.

Majoritairement utilisé par les administrés pour obtenir communication d'un document retenu par l'administration ou par l'autorité gestionnaire du domaine public pour obtenir expulsion d'un occupant sans titre.

Référé conservatoire = **recours autonome**.

(!) **Référé subsidiaire** : qui ne pourra pas être utilisé si les mesures demandées peuvent être obtenues par la voie du référé suspension ou du référé liberté.

Voies de recours : ordo rendue en 1^{er} et dernier ressort ; pourvoi dans les 15 jours.

Conditions du référé mesures-utiles :

A. – La condition de l'urgence

Urgence appréciée de la même manière qu'en référé-suspension : transposition du considérant de principe de l'arrêt Confédération nationale des radios libres au référé mesures-utiles : **CE Bracco 13 juillet 2007**.

- Cas de l'urgence dans la communication de documents administratifs : L'urgence tient, en la matière, au fait que la communication immédiate des documents est nécessaire pour le requérant à la sauvegarde de ses droits devant la juridiction administrative (**CE Michelet 23 juin 2005**). Le requérant doit démontrer que cette communication pourra lui permettre d'exercer un recours dans les délais impartis.
- Cas de l'urgence à expulser un occupant sans titre du domaine public : La personne publique aura tendance ici à invoquer l'intérêt général ou des intérêts publics auxquels pourront se confronter des intérêts particuliers de l'occupant sans titre. Le juge prendra également en compte l'intérêt futur d'un tiers auquel la dépendance va ou pourrait être transférée (**CE Agence foncière et technique de la région parisienne 1 octobre 2007**). Parmi les intérêts

invoqués par la personne publique : nécessité d'entreprendre des travaux sur le domaine public (**CE SARL Majeyda 28 mai 2001**) ; nécessité de préserver la sécurité des personnes en réalisant des travaux de sécurité et de mise en conformité (**CE Cros Decam 6 avril 2001**) ; nécessité d'assurer la continuité du service public...

B. – La condition de l'absence de contestation sérieuse

Condition d'origine prétorienne (**CE 1978 Lecoq**) ; renouvelée sous l'empire de la **loi du 30 juin 2000** : d'abord en matière d'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public (**CE Société Icomatex 16 mai 2003**). Par la suite, le Conseil d'État a généralisé et amplifié cette condition : **CE Elissondo Labat 18 juillet 2006**.

C. – L'utilité de la mesure

Condition rarement examinée de manière explicite ; découle souvent de l'urgence de la situation justifiant le prononcé des mesures demandées. Elle amène le juge à s'interroger sur l'intérêt pratique de son intervention.

La condition d'utilité s'analyse à l'aune de deux critères :

- caractère conservatoire de la mesure demandée : la mesure demandée doit être **de nature à empêcher ou à prévenir une détérioration de la situation du requérant**. Ce caractère conservatoire ne doit pas être confondu avec l'effet provisoire de la mesure sollicitée qui intéresse son effet et non son objet. Des travaux d'étalement visant à prévenir l'effondrement de la demeure du requérant constitue une mesure conservatoire (**CE Elissondo Labat 18 juillet 2006**) ;

- amélioration de la situation juridique ou factuelle du requérant : par exemple il y a utilité à enjoindre l'administration de prendre une décision explicite lorsqu'aucun texte ne prévoit la naissance d'une décision implicite en cas de silence (**CE Fathi 18 juillet 2011**).

(!) au principe du privilège du préalable : Lorsque l'administration saisit le juge du référé mesures utiles, celui-ci doit s'assurer qu'elle ne dispose pas des moyens de contraintes qui lui permettraient d'obtenir satisfaction, en application du privilège du préalable (**CE Préfet de l'Eure 30 mai 1913**).

- ⇒ Par exemple le maire disposant du pouvoir d'expulser d'office du domaine public des gens du voyage, la demande présentée en ce sens au juge du référé mesures utiles sera rejetée (**CE Commune de Castres 20 janvier 1989**).

D. – L'absence d'obstacles à une décision administrative

Cette condition intéresse la **recevabilité du référé et doit donc être vérifiée d'office** par le juge (**CE Société des crématoriums de France 26 octobre 2005**). Elle implique que la décision potentielle du juge de prononcer des mesures utiles ne vienne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative.