
L'urgence

Devant l'impuissance du juge administratif à traiter dans l'urgence certaines situations, et les déséquilibres insupportables qui en ont résulté pour les administrés, le vice-président du Conseil d'État a institué en novembre 1997 un groupe de travail présidé par le Président Labetoulle pour identifier les carences résultant de l'ancien état du droit et proposer des procédures d'urgence plus efficaces.

Selon les propres termes du groupe de travail du Conseil d'État, l'apport fondamental **de la loi du 30 juin 2000** est de « décloisonner les procédures d'urgence et de définir un régime procédural unique pour toutes les interventions d'urgence du juge administratif ». De fait, cette loi réforme en profondeur le droit des procédures d'urgence en supprimant la distinction du sursis à exécution et du référé pour instituer un véritable juge de l'urgence.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre plus global de l'amélioration des relations de l'administration avec les administrés. La loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, vient ainsi confirmer le renforcement de la transparence administrative, la simplification du régime des décisions prises par les autorités administratives, et le souci constant d'améliorer l'accès au droit.

Donner au juge administratif les moyens de traiter dans l'urgence des litiges qui opposent les administrés à l'administration relève de la même philosophie : Ne plus permettre que le temps (écoulé) profite à l'administration, au détriment des citoyens. C'est ce souci de rééquilibrage qui explique, dans le même ordre d'idée, le renversement progressif de la règle selon laquelle le silence de l'administration (2 mois) vaut refus. Afin que l'administration ne profite plus à son bénéfice de ses propres turpitudes, le législateur multiplie les cas dans lesquels le silence vaut acceptation (octroi d'un lit en hospitalisation gériatrique, ect...).

Pour comprendre la révolution induite par la réforme, il faut comprendre que les principes les mieux établis du droit administratif ont longtemps semblé s'opposer à ce que le juge administratif puisse rapidement protéger les intérêts des administrés lorsqu'ils sont gravement menacés par l'action administrative.

Avec la loi du 30 juin 2000, qui institue un véritable juge de l'urgence, doté de pouvoirs élargis exercés dans le cadre d'une procédure accélérée et simplifiée, **l'urgence** devient non seulement **la condition du prononcé des mesures sollicitées** au titre du référé-suspension, du référé-liberté et du référé conservatoire, mais aussi **la caractéristique de la procédure**, le juge des référés statuant en urgence.

I - Le juge administratif longtemps démuné pour traiter les situations d'urgence auxquelles il est de plus en plus souvent confronté : Une position jugée inacceptable par les administrés.

A - Les principes les mieux établis du droit administratif ont longtemps semblé s'opposer à ce que le juge administratif puisse rapidement protéger les intérêts des administrés lorsqu'ils sont gravement menacés par l'action administrative.

1 - La limitation des pouvoirs du juge administratif face à l'urgence s'explique par les principes même de notre droit administratif :

CE- 2 juillet 1982, Huglo, le juge administratif pose le principe du *caractère exécutoire de l'acte administratif* comme « la règle fondamentale du droit public ».

Or, ce principe paraissait condamner l'usage du sursis à exécution.

L'interdiction faite au juge d'adresser des injonctions à l'administration s'opposait au prononcé de mesures conservatoires dans le cadre de la procédure du référé.

Ex : CE 6 mars 1970- Sieur Guy : « Considérant d'une part que le requérant demande au conseil d'État d'inciter l'administration à prendre contact avec lui en vue du règlement amiable du litige ; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'adresser des injonctions à l'administration ; que la conclusion sus analysée est donc irrecevable... »

Les situations inextricables qui en résultaient pour les administrés ont amené le législateur à prendre des mesures réformant ces principes : La **réforme du 8 février 1995** et Les nouveaux pouvoirs du Juge administratif :

La **loi de réforme des procédures du 8 février 1995** (art. 62 et 77 ; Code TA-CAA, art. L 8-2 et L 8-3) apporte de nouveaux et considérables pouvoirs au juge administratif et offre par là même de nouvelles possibilités aux justiciables pour faire valoir leurs droits : elle investit, en effet, le juge administratif du pouvoir d'adresser à l'administration des **injonctions en vue de l'exécution de la chose jugée**, et cela dans **deux cas** : celui où la chose jugée « implique nécessairement » qu'une mesure d'exécution déterminée soit prise, et celui où elle « implique nécessairement » qu'une décision soit prise au terme d'une nouvelle instruction de l'affaire.

Ainsi, si la demande lui en est faite, le juge pourra et devra prescrire que la décision soit prise ou que la nouvelle instruction soit effectuée, et pourra assortir d'une **astreinte** le délai qu'il impartira à l'administration pour s'exécuter.

L'arrêt inaugural du Conseil d'Etat en la matière est celui du 26 mai 1995, Etna et ministre des DOM-TOM, où il est confirmé le jugement ayant enjoint le remplacement d'un maire démissionnaire par un adjoint.

Dès lors et en d'autres termes, lorsqu'un jugement ou un arrêt implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé (par exemple, la réintégration d'un agent illégalement licencié en violation d'une disposition législative), le tribunal ou la cour, saisi des conclusions en ce sens, prescrit cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution, par le même jugement ou le même arrêt (art. L. 8-2, 1^{er} alinéa), et peut également assortir cette injonction d'une astreinte (art. L. 8-3).

Lorsque le jugement ou l'arrêt rendu implique qu'une nouvelle décision soit prise, mais que l'administration n'a pas compétence liée, le juge saisi de conclusions en ce sens, fixe un délai à l'administration pour prendre cette décision et si ce délai n'est pas respecté le juge peut prononcer une astreinte. Ainsi se trouve donc institué au bénéfice du juge, le pouvoir, certes limité, de donner des injonctions à l'administration, ce qu'il s'était jusqu'alors interdit de faire.

2 - cela explique que les justiciables se soient tournés vers le juge judiciaire du référé pour obtenir la suspension des décisions illégales et la correction des comportements administratifs dommageables

Une interprétation abusivement libérale de la voie de fait, méconnaissant la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction a longtemps pallié l'incapacité du JA à régler dans l'urgence la situation des requérants.. Objectif : le juge civil a accepté les demandes des administrés d'adresser des injonctions à l'administration.

Ex : T.C- 9.06.1986, Préfet de la région Alsace c/ M.Eucat a contribué à conférer une attribution extensive de la compétence au juge judiciaire en assimilant la voie de fait à un détournement de pouvoir ou de procédure (dans le cas d'un retrait irrégulier d'un passeport).

Suite à la réforme des procédures par la loi du 8 février 1995, le juge a tenté de mettre fin à cette dérive : T.C- 12.05.1997, Préfet de Police de Paris c/ TGI Paris : ne constitue qu'une simple illégalité, non constitutive d'une voie de fait, la « consignation à bord » d'un navire, ordonnée par l'autorité administrative à l'encontre d'un passager clandestin à qui était refusée l'entrée sur le territoire national, hors tout placement en zone d'attente.

B - Les procédures existantes pour régler ces situation d'urgence étaient soumises à des conditions d'octroi interprétées restrictivement par le juge

1 - les deux conditions d'octroi du sursis à exécution (moyen sérieux et préjudice difficilement réparable) était restrictivement interprétée.

La notion de « **moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte** » était assimilée à celle de moyen fondé.

D’où un double inconvénient :

- celui de réserver le prononcé du sursis au cas où l’annulation paraissait certaine ;
- celui d’induire un examen approfondi de la requête, contraire à l’intervention rapide de la décision du juge.

La notion de « **préjudice difficilement réparable** » était assimilée à celle de conséquences difficilement réversibles dans les faits et in susceptibles de compensation monétaire, ce qui cantonnait exagérément le prononcé du sursis.

2 - Jusqu’à l’arrêt Ouatah (CE- 20 décembre 2000), impossibilité pour le JA d’ordonner le sursis à exécution des décisions de refus ne modifiant pas la situation juridique de droit ou de fait du requérant.

En l’espèce , il s’agissait de **surseoir à exécuter la décision de refus du consul général de France à Tunis de délivrer un visa à M. OUATAH** (ce qui aurait induit pour le consul l’obligation d’accorder le visa).

Si le Conseil d’Etat a pu décider que « le refus du consul général de France à Tunis de délivrer un visa à M. OUATAH n’était pas, dans les circonstances de l’espèce, de nature à lui causer un préjudice difficilement réparable et que celui-ci n’invoquait, en particulier en ce qui concerne l’atteinte que la décision contestée porterait à son droit à une vie familiale normale, aucun moyen de nature à justifier, en l’état de l’instruction, l’annulation de cette décision », il ne rejette pas la requête comme irrecevable (d’où a contrario).

Cet arrêt met, par conséquent, fin à **la jurisprudence « Amoros »**, par laquelle le CE avait décidé que « les tribunaux administratifs et le Conseil d’Etat ne peuvent, en principe, ordonner le sursis à l’exécution d’une décision qui leur est déférée que si cette décision est exécutoire ; qu’en revanche, ils n’ont pas le pouvoir d’ordonner qu’il sera sursis à l’exécution d’une décision de rejet sauf dans le cas où le maintien de cette décision entraînerait une modification dans une situation de droit ou de fait telle qu’elle existait antérieurement », (CE- 25 mai 1988), à propos d’une demande de sursis à exécution de la décision du ministre de la défense en date du 25 novembre 1986 refusant à M. T un report d’incorporation supplémentaire au titre des dispositions de l’article L.5 bis du code du service national.

II - La loi du 30 juin 2000 réforme les procédures d’urgence en instituant un véritable juge de l’urgence, doté de pouvoirs élargis exercés dans le cadre d’une procédure accélérée et simplifiée.

A - L’urgence : condition du prononcé des mesures sollicitées au titre du référé-suspension, du référé-liberté et du référé conservatoire.

Ainsi, dans le cadre du référé-suspension, la condition d’urgence est substituée à la condition de conséquences difficilement réparables (assouplissement par rapport au régime existant).

1 - l’appréciation de l’urgence par le juge administratif : au cas par cas et in concreto.

Le juge considère qu’il convient d’« apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de la décision sur la décision du requérant ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser l’urgence » (C.E- Sect, 28 février 2001, Préfet des Alpes Maritimes, Société Sud-Est Assainissement).

Donc : Approche globale et objective des éléments de la cause.

Même si l’appréciation est spécifique à chaque espèce, la définition de l’urgence n’exclut pas que **des catégories de situations soient constitutives de l’urgence.**

Ex : CE, Sect, 14 mars 2001, Ministre de l’Intérieur c/ Mme Ameur : le Conseil d’Etat a jugé que la condition d’urgence sera en principe constatée dans les cas **d’un refus de renouvellement des titre de séjour** comme d’ailleurs **d’un retrait de celui-ci**, en cas d’expulsion d’un étranger du territoire français.

De même en cas **d'expulsion d'un étranger du territoire français** eu égard aux effets de cette décision sur la personne qu'elle vise (C.E-26 sept. 2001, Ministre de l'intérieur c/ M. Abd Nasser Masbahi) .

De même , appréciation souple : CE-, 27 juill. 2001, Commune de Meudon et commune de Tulle : La condition d'urgence sera en principe constatée dans le cas **d'une demande de suspension d'une décision accordant un permis de construire** au motif que la construction d'un bâtiment présente un caractère difficilement réversible.

Néanmoins, cette définition catégorielle reste l'exception. Le principe demeure bien qu'«il appartient au requérant de justifier de **circonstances particulières** caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure provisoire » (C.E- Sect, 14 mars 2001, Ministre de l'Intérieur c/ Mme Ameur)

2 - L'arrêt du CE- Confédération nationale des radios libre du 19 janvier 2001 : l'urgence est constituée par un risque de préjudice présentant un caractère grave et immédiat (appréciation souple)

L'arrêt C.E- Confédération nationale des radios libres du 19 janvier 2001, précise les critères d'appréciation par le juge de la condition d'urgence. Elle est considérée comme remplie lorsque la décision administrative contestée *préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ou à la situation du requérant* ou aux intérêts qu'il entend défendre. Donc : l'urgence est constituée par un risque de préjudice présentant un caractère grave et immédiat.

Ex : CE- ord. 2 avril 2001, Ministre de l'Intérieur c/ Consorts Marcel : Le juge des référés a ordonné au Préfet de restituer aux demandeurs leurs cartes nationales d'identité au motif qu'il y avait urgence à les mettre en possession de titres permettant d'effectuer les actes de la vie courante ;

B - L'urgence : caractéristique de la procédure, le juge des référés statuant en urgence.

L'urgence de la mesure justifie qu'elle soit prononcée au terme d'une procédure, caractérisée par une exceptionnelle célérité.

D'où **des allègements procéduraux importants** (se traduisant par une mise en parenthèses des garanties dont disposent normalement les justiciables).

- D'abord, c'est un **juge unique** (président de TA et de CAA ou président de la section du contentieux du CE) qui statue, qualifié par la loi de « juge des référés ».

- ensuite, le juge des référés a le pouvoir d'organiser comme il l'entend la procédure (sous réserve néanmoins qu'elle reste contradictoire). Pour ce faire, les parties sont convoquées à l'audience sans délai et par tous les moyens.

- le juge doit statuer le plus rapidement possible, dans les 48 heures dans le cadre du référé-liberté. Il doit donc pouvoir statuer à tout moment, y compris les dimanches et jours fériés.

- enfin, dernière innovation de la réforme : la décision du juge des référés est en principe rendue **en dernier ressort**. L'ordonnance peut seulement faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le CE dans la quinzaine de sa notification.

A.N : Il en va toutefois différemment dans le cadre du référé-liberté (objet et importance des pouvoirs), pour lesquelles un appel sera possible devant le Conseil d'Etat.

Nous assistons à une véritable révolution des pouvoirs et des moyens du juge administratif, dont les prémisses datent des lois de 1980 et 1995 (astreinte et injonction). Mais à quel prix ? (limitation des garanties de la procédure), à un moment, pourtant, où l'interprétation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par la CEDH est de plus en plus contraignante pour les États

Sujet corrigé le 15 janvier 2003

© Copyright ISP