



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 9 - Les recours d'urgence

I.	Un rappel sur les référés.....	2
II.	Le référé suspension	4
	A) Le doute sérieux sur la légalité de la décision administrative	4
	B) L'urgence	5
	C) Le recours sur le fond	6
III.	Le référé liberté	6
	A) L'atteinte à une liberté fondamentale	7
	B) L'atteinte grave et manifestement illégale.....	8
	C) L'urgence	8
	D) Les mesures pouvant être prises par le juge du référé liberté.....	9
IV.	Le référé mesures utiles	9
	A) L'utilité de la mesure.....	10
	B) L'urgence	10
	C) La mesure demandée au juge ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative	10
V.	L'exécution des décisions de justice.....	10
	A) Mécanisme de l'ordonnancement automatique	11
	B) Mécanisme de l'astreinte	11

I. Un rappel sur les référés

Depuis la **loi du 30 juin 2000**, relative au référé devant les juridictions administratives, entrée en vigueur **le 1^{er} janvier 2001**, le traitement de l'urgence devant le juge administratif a été profondément renouvelé.

En effet, suite à de nombreuses condamnations par la CEDH et suite au constat fait de la durée excessive des recours, la justice administrative devait être plus efficace.

Il fallait donc trouver de nouvelles procédures visant à accélérer la justice administrative. Cette exigence de célérité s'est traduite avec l'apparition des nouveaux référés ou la modification des référés existants en donnant les moyens au juge administratif de rendre une justice rapide, qualitative et respectant les principes des droits de la défense et du contradictoire.



À retenir : La **loi du 30 juin 2000** a ainsi permis la création des nouveaux référés comme le référé-liberté, en a réformé d'autres tel que le référé-suspension qui a remplacé l'ancien sursis à exécution ou encore par exemple le référé conservatoire, et a maintenu un nombre important de référés spéciaux qui existaient avant la réforme comme le référé fiscal.

Dans cette **loi du 30 juin 2000** on trouve les référés liés à l'urgence et des référés pour lesquels la condition d'urgence n'est pas requise. Pour ces derniers, il s'agit :

- **Le référé constat :** qui permet d'obtenir la désignation d'un expert pour constater des faits susceptibles d'être la cause d'un litige ;
- **Le référé instruction :** qui permet d'ordonner une expertise, ou toute autre mesure d'instruction, même en l'absence de décision administrative (exemple : dommages pouvant être causés à un immeuble par des travaux voisins) ;
- **Du référé provision :** qui vise à demander une provision, c'est-à-dire une avance, sur une somme due par l'administration.

On trouve aussi des référés qui ont été maintenus par la **loi du 30 juin 2000** :

- **Le référé fiscal :** attaquer un refus opposé par l'administration à une demande de sursis (ou d'un différé) lors de la contestation d'une imposition notamment

en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés ou de taxe sur la valeur ajoutée ;

- **Le référé en matière de communication audiovisuelle** : créé par la **loi du 30 septembre 1986**, il permet au président du CSA d'engager un recours notamment contre des exploitants ne respectant pas leurs obligations ;

La suspension des décisions administratives en matière d'urbanisme et de protection de la nature ou de l'environnement ou le référé-environnement (article L. 554-12 du CJA) : par exemple, la **loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature** a créé un sursis lorsqu'une opération d'envergure est engagée sans être précédée par une étude d'impact.

On trouve aussi les référés contractuels ou pré-contractuels qui ont pour objectif de contester une illégalité dans la procédure de passation d'un contrat administratif.

Enfin, on trouve 3 référés qui sont à connaître impérativement en deuxième année de droit administratif (:

- **Le référé suspension (art. L. 521-1 du CJA)** ;
- **Le référé liberté (art. L. 521-2 du CJA)** ;
- **Le référé mesures-utiles (art. L. 521-3 du CJA).**

Chaque référé fait appel à des notions propres, comme le rappelle la jurisprudence :

- **CE, 28 février 2003, Commune de Pertuis** : en distinguant les différents référés, le législateur a entendu répondre à des situations différentes. Les conditions auxquelles est subordonnée l'application de ces dispositions ne sont pas les mêmes.
- **CE, 6 juin 2006, Koubi** : en opérant une distinction entre les deux procédures de référé le législateur a entendu répondre à des situations différentes. Les conditions auxquelles est subordonnée l'application de ces dispositions ne sont pas les mêmes, non plus que les pouvoirs dont dispose le juge des référés. Par suite, la circonstance dont la condition d'urgence au sens de l'**article L. 521-1** soit remplie ne suffit pas, en l'absence de circonstances particulières, à caractériser une situation d'urgence au sens de l'**article L. 521-2**.

II. Le référé suspension

Le référé suspension est décrit à l'**article L. 521-1 du CJA** qui dispose que

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. ».

Cet article pose trois conditions cumulatives pour permettre la formation d'un recours en référé suspension :

- 1) Un **doute sérieux sur la légalité de la décision administrative (A)** ;
- 2) Une **urgence (B)** ;
- 3) **Le juge doit être saisi d'une demande de suspension de l'acte administratif, accompagné d'un recours principal en annulation ou en réformation de la décision administrative (C).**

Si le référé suspension est accordé, l'acte est suspendu dans les 24 h et la suspension prendra fin avec la notification du jugement au fond. La décision qu'on attaque existe toujours, mais ne produit plus d'effet de droit. Un recours en cassation est possible dans un délai de 15 jours devant le CE, qui a alors un mois pour statuer.

Toutefois, si l'une de ces conditions fait défaut, alors le juge rejettera le référé suspension.

A) Le doute sérieux sur la légalité de la décision administrative

Cette condition impose de contester un acte administratif unilatéral décisoire qui peut faire l'objet d'un recours.



À retenir : Le doute sérieux sur la légalité est lorsqu'à première vue, l'acte administratif « semble » illégal, une illégalité qui soit « vraisemblable » comme l'indique le rapporteur public Chauvaux dans ses conclusions sous l'arrêt **CE, 28 février 2001, *Philippart et Lesage***. Ce doute sérieux sur la légalité porte tant sur la légalité interne que la légalité externe de la décision administrative en question. Puisqu'il s'agit d'un doute sur la légalité, le contrôle du juge n'est qu'un contrôle minimal.

B) L'urgence

« La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie **lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.** » (**CE, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des Radios libres***).



Attention : L'urgence s'apprécie de manière globale en vérifiant que des intérêts sont atteints par la décision administrative. L'atteinte doit néanmoins être suffisamment grave et immédiate. La gravité et l'immédiateté sont 2 conditions cumulatives permettant de caractériser l'urgence dans le référé suspension. Le juge apprécie au cas par cas l'urgence.

Dans un **arrêt CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*** : dans cette affaire, un arrêté autorise l'exploitation d'une décharge sur un site boisé. Les requérants souhaitent faire suspendre l'arrêté par un référé suspension. Mais selon le juge administratif, l'urgence n'est pas caractérisée, car il n'y a aucun élément précis faisant état des risques sur l'environnement.

Dans un **arrêt CE, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*** : saisi sur le fondement de l'**article L. 521-1 du code de justice administrative** d'une demande tendant à ce qu'il prononce, à titre provisoire et conservatoire, la suspension d'une décision administrative, le juge des référés procède dans les plus brefs délais à une

instruction succincte - distincte de celle au vu de laquelle le juge saisi du principal statuera - pour apprécier si les préjudices que l'exécution de cette décision pourrait entraîner sont suffisamment graves et immédiats pour caractériser une situation d'urgence, et si les moyens invoqués apparaissent, en cet état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision.

CE, 14 janvier 2005, Gollnisch : une mesure interdisant à un professeur d'université d'accéder aux locaux porte une atteinte grave à la situation de dispenser des cours. Les étudiants n'ayant pas cours cela justifie que l'urgence soit remplie, car cela leur porte un préjudice suffisamment grave et immédiat.



À retenir : Le juge considère que certaines situations sont des situations d'urgence de principe. Il en va des litiges sur l'expulsion des étrangers où l'urgence est en principe caractérisée : **CE, 2 octobre 2002, Hakkar**. Mais la condition de l'urgence ne suffit pas, il faut également un doute sérieux sur la légalité et dans cette affaire ce doute faisait défaut. Le référé suspension a donc été rejeté.

C) Le recours sur le fond

Un référé suspension doit toujours être accompagné d'un recours pour excès de pouvoir. En effet, le juge saisi d'un référé suspension n'aura que pour seul pouvoir de suspendre l'exécution de la décision. Il devra, lors du REP, juger de la légalité de la décision. Si l'acte est jugé légal, la suspension doit être levée. En revanche, si l'acte est jugé illégal, il sera alors annulé. La suspension de l'exécution de la décision administrative dure donc jusqu'à ce que le juge du REP rende son jugement.

III. Le référé liberté

Le **référé liberté** est décrit à l'**article L. 521-2 du CJA** qui dispose que

« saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une

atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Cet article pose trois conditions cumulatives pour identifier un référé liberté et pouvoir l'appliquer :

- 1) Une **atteinte à une liberté fondamentale (A)** ;
- 2) Une **atteinte grave ET manifestement illégale (B)** ;
- 3) Une **urgence (C)**.

Si l'une de ces conditions fait défaut, alors le juge rejettera le référé liberté.

A) L'atteinte à une liberté fondamentale

Le juge administratif ne donne ni définition ni liste des libertés pouvant être acceptées. Il faut donc vérifier au cas par cas au regard de la jurisprudence.

Sont des libertés reconnues comme fondamentales au titre du référé liberté, les libertés suivantes (liste non exhaustive) notamment :

- La liberté d'aller et de venir (**CE, 9 janvier 2001, Deperthes**) ;
- La libre administration des collectivités territoriales (**CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles**) ;
- Le droit d'asile (**CE, 2002, Hadda**) ;
- La liberté d'expression et de communication (**CE, 2001, Tibéri**) ;
- Le droit de vivre une vie familiale normale (**CE, 2001, Mme Tiba**) ;
- La présomption d'innocence (**CE, 14 mars 2005, Gollnisch**).



Attention : N'est pas une liberté reconnue comme fondamentale au titre du référé liberté le principe d'égalité devant la justice (**CE, 14 mars 2005, Gollnisch**).

B) L'atteinte grave et manifestement illégale

Il n'existe aucune définition précise de cette condition, mais l'illégalité se mesure au regard de la gravité. Ça sera donc une appréciation au cas par cas.

À titre d'exemple pour les affaires déjà citées :

- **CE, 9 janvier 2001, Deperthes** : le juge note que la liberté d'aller et venir est bien une liberté au titre du référé liberté et le refus de renouvellement d'un passeport à une personne qui justifie devoir, pour les besoins de son activité professionnelle, se rendre à l'étranger, constitue une atteinte grave à une liberté fondamentale.
- **CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles** : dans cette affaire, un maire a refusé de convoquer le conseil municipal. C'est cette décision de refus qui est litigieuse. Or, ce refus contrevient à la libre-administration des collectivités territoriales. La liberté fondamentale touchée en revanche ne l'a pas été de manière grave et manifestement illégale : « le refus de convocation en cause ne porte aucune atteinte à la liberté d'expression des conseillers municipaux ou au droit d'expression de la démocratie locale, non plus qu'au droit de vote et de représentation ».
- **CE, 14 mars 2005, Gollnisch** : dans cette affaire, un professeur d'université est poursuivi pénalement et devant les instances disciplinaires de l'université. Le recteur d'académie a multiplié contre ce professeur des déclarations publiques sur le manquement du professeur à ses obligations déontologiques et a appelé à la sanction la plus grave susceptible d'être prononcée, celle de la révocation. Or, ces prises de position, « en raison de leur contenu catégorique et de la manière désobligeante dont elles ont été exprimées constituent, dans les conditions de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale qu'est la présomption d'innocence »

C) L'urgence

Le juge administratif ne donne pas de définition précise de l'urgence dans le cadre du référé liberté. Il considère juste qu'une situation d'urgence au titre de ce référé implique « qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doit être prise dans les 48 heures ».

CE, 9 janvier 2001, *Deperthes* : En l'espèce la délivrance du passeport et son refus est imputable au requérant qui était informé depuis 9 mois du renouvellement du passeport. Étant lui-même responsable de son préjudice par son manque de réactivité, le requérant ne peut donc pas se prévaloir de l'urgence.

CE, 14 mars 2005, *Gollnisch* : En l'espèce, « eu égard à la double circonstance que l'instance disciplinaire n'est pas close et que des poursuites pénales sont en cours, il y a urgence à ce que le juge des référés du Conseil d'État prenne les mesures nécessaires à la sauvegarde, au cas présent, de la présomption d'innocence ».

D) Les mesures pouvant être prises par le juge du référé liberté

Le juge peut suspendre la décision, ordonner la restitution d'un passeport, diffuser un communiqué sur la violation de la présomption d'innocence, faire dératiser une prison.

IV. Le référé mesures utiles

Le **référé mesures utiles** est décrit à l'**article L. 521-3 du CJA** qui dispose qu'« en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. »

Cet article pose trois conditions cumulatives pour identifier un référé mesures-utiles et pouvoir l'appliquer :

- 1) **L'utilité de la mesure (A) ;**
- 2) **L'urgence (B) ;**
- 3) **Ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative (C).**

Si l'une de ces conditions fait défaut, alors le juge rejettera le référé mesures-utiles.

A) L'utilité de la mesure

L'utilité de la mesure s'apprécie au cas par cas, autrement dit *in concreto*. L'utilité de la mesure s'apprécie en fonction du but poursuivi par le requérant et doit être distincte de la mesure qui serait prise selon le référé suspension ou le référé liberté. Il s'agit par exemple, une mesure d'injonction qui ne pourrait pas être prononcée en se fondant sur les **articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA**. Cela fait du référé mesures-utiles, un **référé subsidiaire**.

B) L'urgence

Une fois de plus, la notion d'urgence s'apprécie au cas par cas. Cette urgence peut, par exemple, être caractérisée par une menace ou par une entrave au fonctionnement du service public ou par l'occupation irrégulière d'un emplacement d'un marché (**CE, 16 mai 2003, SARL Icomatex**).

C) La mesure demandée au juge ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative

Cela signifie que la mesure demandée ne peut pas avoir pour objet de paralyser l'exécution d'une décision administrative. On ne peut donc pas demander la suspension d'une décision (**CE, 26 octobre 2005, Société des crématoriums**). Le juge ne peut pas non plus ordonner la suspension de l'exécution du contrat sur la demande du co-contractant de l'administration (**CE, 8 juillet 2009, Société Eurelec Aquitaine**).

Mais des demandes restent quand même possibles comme : **exiger la réalisation des travaux** (**CE, 18 juillet 2006, Ellisondo Labat**) ou **prononcer des astreintes** pour permettre l'évacuation du domaine public (**CE, 16 mai 2003, SARL Icomatex**).

V. L'exécution des décisions de justice

Jusqu'aux années 1980, le juge administratif ne disposait d'aucun moyen de contraindre l'administration à exécuter ses jugements. Le juge n'avait ainsi aucun

pouvoir d'injonction ni d'astreinte (**CE, 1933, Le Loir**), les biens publics étaient insaisissables et l'Administration ne pouvait pas recourir à la force publique.

Sous l'influence de la CEDH (**CEDH, 1997, Hornsby c/ Grèce** : l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du droit au procès équitable), les choses ont évolué depuis :

- Les TA et CAA, pour l'exécution de leurs propres décisions, peuvent être saisis par les parties soit pour se plaindre de l'inexécution d'un jugement, soit pour obtenir des conseils quant à la meilleure façon de tirer les conséquences d'un jugement.
- **Loi du 16 juillet 1980** relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public a créé deux mécanismes :

A) Mécanisme de l'ordonnancement automatique

Ce dispositif s'applique en premier lieu en cas de condamnation de l'État par le juge au paiement d'une somme d'argent dont le montant a été fixé par la décision elle-même passée en force de chose jugée. À l'expiration d'un délai de deux mois après la notification de la décision du juge, si le paiement de la somme n'a pas été effectué, le comptable public est tenu de payer ladite somme.

Ce dispositif s'applique également en cas de condamnation passée en force de chose jugée des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics. Dans ce cas, le Préfet ou l'autorité de tutelle, à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification de la décision de justice, procède au mandatement d'office de la somme à payer. En cas d'insuffisance des crédits budgétaires, les mêmes autorités peuvent procéder à la vente forcée des biens appartenant à ces personnes publiques qui ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elles ont la charge, pour dégager les ressources nécessaires (**CE, 2005, Sté fermière de Campoloro**).

B) Mécanisme de l'astreinte

La **loi de 1980** permet au juge administratif de prononcer, même d'office, une astreinte contre les autorités administratives pour les contraindre à exécuter les jugements.

Une astreinte correspond à une sanction pécuniaire qui s'applique en cas de retard dans l'exécution d'un jugement. Elle est calculée généralement par jour de retard : chaque jour de retard concernant l'exécution de tel jugement sera astreint au paiement de telle somme d'argent.

La **loi du 8 février 1995 (articles L. 911-1 et suivants du CJA)** prévoit que, sur demande expresse du requérant, le JA peut adresser des injonctions aux personnes publiques et aux personnes privées chargées de la gestion d'un service public, en assortissant éventuellement ces injonctions d'un délai d'exécution et d'une astreinte.

Il existe différents types d'injonction :

- L'**article L. 911-1 du CJA** dispose que
« Lorsque sa décision 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, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure ».
- L'**article L. 911-1-1 du CJA** dispose que « Lorsqu'il est fait application de l'article L. 911-1, la juridiction peut prescrire de réintégrer toute personne ayant fait l'objet d'un licenciement, d'un non-renouvellement de son contrat ou d'une révocation ».
- L'**article L. 911-2 du CJA** dispose que
« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision ».

- L'**article L. 911-3 du CJA** dispose que « La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ».
- L'**article L. 911-4 du CJA** dispose que « En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution ».