

Le point
sur...

Les différents types de référés administratifs d'urgence

I - LES TEXTES :

- ◆ Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (J.O. 1er/7/2000).
- ◆ Décret n°2000-1115 du 22 novembre 2000 (J.O. 23/11/2000).
- ◆ Code de Justice Administrative (C.J.A.), notamment les articles L.521-1 à L.521-3.

II – LES DIFFÉRENTS TYPES DE RÉFÉRÉS

Les procédures de référés sont de deux ordres : celles qui, prévues par la loi, ne peuvent intervenir qu'en cas d'urgence, que nous tenterons de détailler, et celles, dont le régime est fixé par voie réglementaire, auxquelles on peut recourir en urgence ou hors urgence, et que nous ne ferons qu'aborder succinctement.

A- Les référés d'urgence :

Trois procédures ont été organisées par la loi du 30/6/2000 dans lesquelles les pouvoirs du juge des référés sont subordonnés à la condition de l'urgence.

Les procédures de référés, réformées en profondeur en 2000, sont des procédures dérogatoires du droit commun du fait de la prise en compte de l'urgence. Elles permettent d'obtenir

du « juge des référés certaines mesures provisoires ou conservatoires qui assurent la sauvegarde de certains droits.

1 – Le référé-suspension :

La réforme du 30/6/2000 réaménageant la procédure du « sursis à exécution » n'a pas remis en cause la règle fondamentale du droit public qu'est le principe de l'effet non suspensif des recours mais a simplifié la procédure.

Ainsi, l'article **L.521-1** du C.J.A. dispose que « *quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ces 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 ».

Il s'agit de tenter de paralyser l'exécution de décisions administratives avant le jugement au fond de l'affaire.

La **recevabilité** de la demande de référé-suspension est subordonnée à trois conditions :

- ➔ l'existence d'une **décision administrative** qui peut être expresse ou implicite ;
- ➔ l'existence d'un **recours en annulation** ou en réformation de cette décision : la demande de suspension présente un caractère **accessoire** à la demande principale d'annulation ou de réformation de l'acte. Un recours contentieux au fond doit donc avoir été présenté [C.E. 31 janvier 2001 « *Asso. promouvoir* » req. n°229 484, C.E. 9 avril 2002 « *AUBRY* » req n°244 502] antérieurement ou concomitamment.

A noter que : lorsqu'un recours administratif préalable obligatoire est exigé avant de saisir le juge du fond, il est opportun de former sans délai ce recours administratif (gracieux ou hiérarchique) puis de saisir immédiatement le juge des référés si l'on souhaite obtenir la suspension de la décision pendant la durée de

l'instruction du recours administratif.

A noter également : les demandes concernant une décision entièrement exécutée à la date de l'introduction du recours sont irrecevables [C.E. 22 février 2001 « MORET req. n°230408].

- ➔ Présentation de la **demande de suspension par une demande distinctement séparée du recours en annulation** (art. R.522-1 C.J.A.).

Pour permettre au juge des référés de **suspendre** tout ou partie des effets juridiques d'une décision, **trois conditions** cumulatives sont requises :

- ➔ L'existence de la **requête en annulation** ou en réformation de la décision administrative.
- ➔ **L'urgence** : doit justifier la demande [C.E. 14 mars 2001 « Ministère de l'Intérieur c/Mme AMEUR » req n°229 773]. Il est à la charge de l'auteur de la demande de justifier de l'urgence de l'affaire. S'il n'est pas interdit au juge de vérifier lui-même si l'urgence ne résulte pas de l'objet et de la portée de l'acte en cause, la demande doit être étayée par des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour le demandeur de bénéficier de la suspension sollicitée.

Selon le C.E., la condition d'urgence doit être regardée comme satisfaite « lorsque la décision administrative contestée préjudicie d'une manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre » [C.E. 19 janvier 2001 « Confédération nationale des radios libres » req. n°228 815].

La procédure est ouverte même pour les décisions dont les conséquences préjudiciables sont réparables en argent. Ainsi l'arrêt précité précise que la règle vaut « alors même que la décision n'avait un objet ou des répercussions que purement financières et qu'en d'annulation ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire » [de même que : C.E. 6 avril 2001 « France Télécom » req n°230 338 : *exclusion temporaire de fonctions*, C.E. 28 mai 2001 « CHU Hôtel Dieu St Jacques » req n°230 244 : *exclusion temporaire*, C.E. 22 juin 2001 « CREURER » req n°234 434 : *défaut de versement du traitement*].

- ➔ Le risque de préjudice doit être **immédiat**. Le juge prend en compte le délai restant à courir au jour où il statue avant l'entrée en vigueur de la décision [C.E. 28 février 2001 « Union Syndicale Groupe des 10 » req n°229 881, C.E. 12 juin 2002 « Commune de FAUILLET » req n°246 618] et aussi du fait que la décision aura produit ses effets avant que le juge du fond ait eu le temps de statuer [C.E. 26 novembre 2003 « Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/TERLUTTE » req n°259 120 : *rejet d'une demande d'admission à la retraite*].

Ce préjudice doit être porté à un intérêt public, à la situation du demandeur ou aux intérêts qu'il entend défendre.

La demande doit justifier l'urgence non par des considérations générales ou floues mais par des éléments de fait précis et circonstanciés et le juge doit être mis en possession de tous les éléments utiles pour asseoir sa

conviction.

Quelques exemples d'urgence retenus :

- Décision d'exclusion temporaire du service [C.E. 6 avril 2001 « France Télécom » req n°230 338],
- défaut de versement d'un traitement pendant plusieurs mois [C.E. 22 juin 2001 « CREURER » req n°234 434, C.E. 18 décembre 2001 « Mme RÜCKLIN » req n°240 061],
- décision organisant les épreuves d'un concours [C.E. 26 avril 2001 « Syndicat Lutte Pénitentiaire de l'union régionale Antilles-Guyane » req n°232 869 : *délais insuffisants pour faire acte de candidature*], relative aux résultats d'un concours [C.E. 11 juillet 2001 « BARÈGE » req n°234 360, C.E. 3 juillet 2002 « Mme KAHWATI » req n°244 975],
- décision de révocation d'un agent [C.E. 15 mai 2002 « Maison de retraite LURCY-LEVIS » req n°241 124],
- décision de refus de l'administration d'accorder sa protection [C.E. 18 septembre 2003 « VILLELÉGIER » req n°259 772, C.E. 12 janvier 2004 « EVOGE » req n°256 204].

Il doit être fait état d'un « **moyen propre à créer un doute sérieux** quant à la légalité de la décision » : le juge des référés procède à une première analyse des moyens : un simple doute sérieux sur la légalité peut l'amener à suspendre la décision. L'existence d'un moyen sérieux n'est plus exigée. Le doute sérieux suffit.

2 – Le référé-liberté :

L'instauration de cette procédure est la grande innovation de la loi du 30/6/2000. Aux termes de l'article **L.521-2** du C.J.A., « *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 chargée 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 48 H* ».

Le juge des référés ne peut exercer son pouvoir d'injonction que si **trois conditions** cumulatives sont réunies :

- 1** L'**acte attaqué** doit émaner d'une personne morale de **droit public** ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un **service public**, agissant dans l'exercice de ses pouvoirs.
- 2** L'acte attaqué doit porter **atteinte à une liberté fondamentale** : la notion est délicate à appréhender car elle ne fait l'objet d'aucune définition légale générale. Le législateur a laissé au juge administratif le soin de préciser cette condition d'octroi du référé-liberté. Il ressort de la jurisprudence que la notion de liberté fondamentale trouve sa source dans la Constitution et accessoirement dans les traités internationaux (ex. : CEDH).

Les libertés, au sens de l'article L.521-2 du C.J.A. recouvrent à la fois des libertés et des droits.

Ainsi ont notamment été considérées comme des libertés fondamentales : la libre expression du suffrage [C.E. 2 mars 2001 « *DAUPHINE* » req n°230 798, C.E. 18 mai 2001 « *MEYET et BOUGET* » req n°233 815], la liberté du commerce, la liberté d'opinion [C.E. 28 février 2001 « *CASANOVAS* » req n°229 163], la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, le pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinions [C.E. 24 février 2001 « *TIBERI* » req n°230 611], la liberté de réunion [C.E. 19 août 2002 « *Front National* » req n°249 666], la liberté syndicale [C.E. 18 octobre 2001 req n°239 082 « *syndicat départemental INTERCO CFTD*, C.E. 25 juillet 2003 « *Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation et de la Recherche c/SNUDI-FO* req n°258 677], le droit d'asile, le droit à l'éducation durant la période de scolarité obligatoire, le droit syndical [T.A. Besançon 15 juin 2001 n°011 096 « *CHARBERET* », T.A. Toulouse 18 janvier 2002 n°02-133 « *Syndicat autonome* »], le droit à la sûreté, le droit de vote [C.E. 7 février 2001 « *Commune de Pointe-à-Pitre* » req n°229 921 et 229 922], le droit de propriété, le droit de grève [T.A. Orléans 10 décembre 2001 n°01-04530 « *LAGARDE* », T.A. Nouvelle Calédonie 4 avril 2002 n°02-176 « *SATAC* » C.E. 9 décembre 2003 req n°262 186 « *Mme AGUILLON* »], le droit du respect de la vie familiale, la liberté de culte, la liberté de communication,...

Mais, en revanche, n'ont **pas** été considérées par le juge comme libertés fondamentales mises en

causes : l'accès à une formation de IIIème cycle, de droit de suivre certains enseignements, le droit au travail [C.E. 15 mars 2002 « *DELAPLACE* »], le droit à un fonctionnement normal du service public de l'enseignement [C.E. 30 avril 2001 « *Melle SORIANO* » req n°232 025], le droit des fonctionnaires aux congés de formation [C.E. 28 mai 2001 « *RAUT* » req n°230 888], la fin de fonction après un refus de titularisation [C.E. 28 février 2001 « *CASANOVAS* » req n°229 163], les décisions relatives aux conditions de réintégration d'un agent à l'issue d'un congé de longue durée [C.E. 1er juillet 2002 « *Mme NICOLAS* » req n°248 163],...

Concernant l'égalité des usagers devant le service public, la jurisprudence est assez ambiguë, le juge du référé-liberté craignant un nombre excessif de requêtes [C.E. 27 juillet 2001 « *HADDAD* » req n°231 889, C.E. 31 janvier 2001 « *Commune Saint-Laurent-du-Var* » req n°229 44, T.A. Nice 25 janvier 2001 « *SARL CRISTAL MARINE* »].

- 3** L'**atteinte** portée à la liberté doit être **grave et manifestement illégale** : l'auteur de la demande de référé doit établir l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale qui doit lui être **directe** et **personnelle**. Il revient au requérant de faire la preuve de la gravité de l'atteinte qui lui est portée –ou est susceptible de lui être portée- (« *aurait* »). Le juge des référés procède à une estimation du préjudice subi par le requérant pour qualifier l'atteinte de « *grave* » [C.E. 27 juin 2002 « *Centre hospitalier général de*

Troyes » req n°248 076]. Il prend en compte les données de chaque espèce [refus de délivrance d'un passeport : C.E. 9 janvier 2001 « DEPERTHES » req n°228 928].

L'atteinte doit être illégale [C.E. 28 mai 2002 « LES VERTS » req n°24 726] et être surtout manifestement illégale. Le juge devant statuer en 48 H, l'illégalité doit être flagrante.

En tout état de cause, outre ces trois conditions, la demande doit être justifiée par l'urgence.

3 – Le référé conservatoire :

Aux termes de l'article **L.521-3** du C.J.A., « 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 tout autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

Le référé conservatoire (ou référé « mesures utiles ») est une procédure qui tend au prononcé de mesures de préservation de l'avenir.

La décision du juge des référés se traduit essentiellement par des injonctions, c'est-à-dire des obligations de faire ou de ne pas faire (mais sans que soit paralysée à cette occasion une décision de l'administration).

L'intérêt de la procédure réside surtout dans deux domaines précis : la communication de décisions ou de documents administratifs et l'expulsion des occupants sans titre du domaine public ou d'un service

public administratif.

Ainsi, le juge enjoint l'administration de communiquer au demandeur une décision qui le concerne, afin de lui permettre de saisir la juridiction administrative [R.E.P. : C.E. 9 avril 1998 « C.C.F. »] ou afin de lui permettre de défendre ses intérêts dans une procédure administrative. Cette communication s'étend aussi aux documents administratifs, au dossier administratif au vu duquel la décision administrative a été prise [C.E. 26 mars 1982 « Ministère de l'Intérieur c/Aboudou MZÉ » req n°34 200, C.E. 28 mai 1984 « Mme DELANNAY » req n°49 098 et 49 099]. De façon générale, elle porte sur tous les documents annexes nécessaires pour apprécier la portée et la légalité de la décision. Le requérant n'a pas besoin au préalable de saisir la commission d'accès aux documents administratifs : C.A.D.A. [C.E. 29 avril 2002 « Sté BAGGERBEDRIJF DE BOER » req n°239 466].

La mise en œuvre de ce pouvoir est subordonnée à la réunion de trois conditions :

- ❑ **l'urgence** de la mesure sollicitée,
- ❑ **l'utilité** de la mesure pour l'auteur de la demande,
- ❑ l'absence **d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative** et l'absence de toute contestation sérieuse.

La procédure en vue de la communication des documents administratifs ne vise en pratique le cas où aucun contentieux n'a encore été introduit contre un acte qui est un document communicable et contre lequel l'auteur de la demande en référé envisage de former un recours.

B – Les référés ordinaires :

Ces référés, que nous ne pourrions aborder dans le détail sous cette rubrique, ne sont pas soumis à la condition d'urgence. Ce sont les référés en vue de la constatation de faits, en vue du prononcé d'une mesure d'instruction, ou en vue de l'obtention d'une provision.

1 – Le référé-constat :

L'article **R.531-1** du C.J.A. dispose que « s'il n'est rien demandé de plus que la constatation des faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction ».

2 – Le référé-instruction :

L'article **R.532-1** du C.J.A. dispose que : « le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction ».

3 – Le référé-provision :

Aux termes de l'article **R.541-1** du C.J.A., « le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande de fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisie lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable ».

LES PROCÉDURES DE RÉFÉRÉ

URGENCE	OBJET DE LA DEMANDE	DELAIS POUR STATUER 1 ^{ère} INSTANCE (T.A.)	VOIE DE RECOURS	DELAIS DE RECOURS
Référé – SUSPENSION Art. L.521-1 C.J.A.	Suspension d'une DECISION administrative - même de rejet - faisant parallèlement l'objet d'un recours en annulation ou en réformation.	« Meilleurs délais » (art. L.511-1 du C.J.A.)	- Pas d'appel C.A.A. - Cassation C.E. → (art. L.523-1, 1 ^{er} alinéa C.J.A.)	15 jours
Référé – LIBERTE Art. L.521-2 C.J.A.	Prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale en cas d'atteinte grave et manifestement illégale.	48 heures	- Appel devant le président → de la Section de contentieux du C.E. (art. L.523-1, 2 ^{ème} alinéa et R.523-3 C.J.A.) qui a 48 heures pour statuer – dispensé de ministère d'avocat	15 jours
Référé – CONSERVATOIRE ou « mesures utiles » Art. L.521-3 C.J.A.	Prononcé de tout autres mesures utiles, ne faisant pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative.	« Meilleurs délais » (art. L.511-1 du C.J.A.)	- Pas d'appel C.A.A. - Cassation C.E. →	15 jours
AUTRES				
Référé – CONSTAT Art. R.531-1 C.J.A.	Désignation d'un expert pour constater sans délais des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction.	« Meilleurs délais »	- Appel devant C.A.A. → (Art. R.533-1 C.J.A.) - Cassation C.E. →	15 jours 15 jours
Référé – INSTRUCTION Art. R.532-1 C.J.A.	Prescription de toutes mesures utiles d'expertise ou d'instruction	« Meilleurs délais »	- Appel devant C.A.A. → (Art. R.533-1 C.J.A.) - Cassation C.E. →	15 jours 15 jours
Référé – PROVISION Art. R.541-1 C.J.A.	Allocation d'une provision au créancier demandeur en présence d'une obligation non sérieusement contestable.	« Meilleurs délais »	- Appel devant C.A.A. → (Art. R.541-3 C.J.A.) - Cassation C.E. →	15 jours 15 jours