

# LA NOTION D'URGENCE

Par

Olivier ORTEGA  
*Avocat au Barreau de Marseille*

\*\_\*\_\*

## PLAN

- 1 – L'urgence, condition du référé
  - 1.1. – L'urgence immédiate
  - 1.2. – L'urgence gravité
- 2 – L'urgence, instrument prétorien exigeant
  - 2.1. – L'urgence instrument exigeant
  - 2.2. – L'urgence instrument prétorien

\*\_\*\_\*

## INTRODUCTION

Le Livre V relatif au référé du CJA institue trois référés de droit commun par opposition avec les référés « ordinaires » et les référés spéciaux. Seules ces trois procédures seront envisagées dans le cadre de cette intervention au regard de la notion d'urgence, à savoir :

- Le référé suspension de l'article L.521-1 ;
- Le référé liberté de l'article L.521-2 ;
- Le référé mesures utiles de l'article L.521-3.

La notion d'urgence a été consacrée dès lors qu'elle fait l'objet depuis la loi du 30 juin 2000 d'une mention explicite pour chacun des trois référés qui nous occupent. Elle en constitue même une condition essentielle.

L'urgence n'est une condition expresse des référés substituant les anciennes procédures de sursis à exécution et de suspension provisoire.

Pour autant, la condition d'urgence n'était pas véritablement absente sous le régime antérieur dont elle conserve une grande partie des attributs : la condition de préjudice emportant des « *conséquences difficilement réparables* » du sursis à exécution et des « *conséquences irréversibles* » de la suspension provisoire peut raisonnablement être considérée comme l'habit de la condition d'urgence sous l'empire du régime antérieur à la loi du 30 juin 2000.

### Article L.521-1

*« 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 ».*

#### Article L.521-2

*« 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 ».*

#### Article L.521-3

*« 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 ».*

### 1- L'URGENCE, CONDITION DU RÉFÉRÉ

Non définie par les textes, la notion d'urgence apparaît double et recouvre à la fois une idée simple d'immédiateté ou d'imminence du préjudice (1.1) ainsi qu'une idée d'origine jurisprudentielle de gravité (1.2).

#### 1.1. - L'urgence immédiateté

Par nature, la condition d'urgence est fortement marquée par un impératif d'ordre temporel : il faut que la décision contestée soit préjudiciable à bref délai.

Elle est tellement naturellement liée au temps que le Professeur Chapus n'y consacre que quelques lignes (1).

Néanmoins, pour naturel et logique qu'il soit, ce rattachement de l'urgence à l'imminence du préjudice mérite considération dans la mesure où, d'une part, il ramène la notion d'urgence dans le champ du langage commun et où, d'autre part, il rompt assez nettement avec la jurisprudence relative au sursis à exécution.

Il n'est sûrement pas mauvais que les « procédures d'urgence » se fondent sur une situation « urgente » dont l'existence conditionne la saisine du « juge de l'urgence », ce qui est source de clarté et de meilleure compréhension pour le justiciable.

C'est ainsi par exemple que l'urgence sera plus facilement admise si l'exécution de l'acte attaqué a déjà débuté ou est sur le point de débuter alors quelle sera rejetée si l'acte doit ne produire d'effets que postérieurement ou à une période indéterminée :

Est ainsi caractérisée l'urgence immédiateté pour :

La demande visant à ordonner la suspension d'une décision préfectorale suspendant l'activité d'une entreprise si cette décision place l'entreprise dans une

(1) R. Chapus, Droit du contentieux administratif, 9ème éd., n° 1569.

situation économique difficile puisqu'elle doit continuer à faire face à ses charges salariales sans pouvoir encaisser les recettes tirées de son activité (2) ;

La demande visant à ordonner la suspension d'une décision de dissolution d'une Chambre des Métiers (3).

Est en revanche rejetée pour défaut d'urgence :

La requête visant une autorisation de transfert d'une jardinerie lorsque le requérant ne démontre pas que l'ouverture de cette jardinerie pourrait avoir lieu sans construction ou transformation de bâtiments devant faire l'objet d'un permis de construire (4) ;

La requête à l'encontre d'une décision mettant fin à l'affectation d'un fonctionnaire placé en congé de longue maladie alors que ledit fonctionnaire n'est pas médicalement en mesure de reprendre ses fonctions (5) ;

La demande relative à une situation résultant du comportement du requérant telle que celle d'un administré dont le passeport est périmé depuis plus de trois ans et qui n'a pas remis à l'Administration les pièces du dossier de renouvellement de son passeport (6).

En dernier lieu, il convient de souligner qu'en matière de référé liberté, le degré d'urgence fait l'objet d'une appréciation prenant en compte le délai de 48 heures imparti au juge pour statuer, si bien que l'on peut considérer qu'il s'agit là d'une « urgence extrême » (7).

#### 1.2. - L'urgence gravité

Ce second volet de la condition d'urgence puise ses sources dans la condition du préjudice difficilement réparable propre au sursis à exécution.

Mais, traduisant la volonté du législateur d'ouvrir plus largement la mesure de référé suspension que ne l'étaient les mesures de sursis et de suspension provisoire, le Conseil d'État a considéré que le préjudice devait être grave.

« *Simplement grave* » comme l'écrit le Professeur Chapus.

Ce changement, profond, emporte deux conséquences majeures :

a) Le préjudice peut être d'une nature purement pécuniaire et donc susceptible d'une réparation sous forme de dommages-intérêts, circonstance qui interdisait l'octroi du sursis à exécution. En effet, par son arrêt de principe *Confédération nationale des radios libres*, le Conseil d'État a clairement décidé (8) :

« (...) que 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 ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait qu'un objet ou des répercussions à purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ».

(2) CE 22/02/02, Sté des Pétroles Shell, req. 235345.

(3) CE 11/07/01, Chambre des métiers de Haute Corse, req. 235001.

(4) CE 12/02/01, Assoc. Hautes-Alpes Demain, req. 230312.

(5) CE 22/06/01, M. Creurer, req. 234434.

(6) CE 21/03/01, M. A. Rabal, req. 231531.

(7) G. Bachelier, *Le référé liberté*, RFDA 2002, n° 2, p. 261 et s.

(8) CE 19/01/01, Confédération nationale des radios libres, req. 228815.

En d'autres termes, les conséquences de l'acte attaqué n'ont plus besoin d'apparaître comme difficilement réparables ni, *a fortiori*, comme irréversibles.

b) Le préjudice doit être démontré et revêtir une gravité suffisante, ce qui est le cas par exemple pour :

- la mesure conservatoire imposée à un contribuable qui le placerait dans une situation financière personnelle difficile (9) ;
- la situation des membres d'une famille auxquels avaient été retirés leurs passeports et cartes d'identité, en raison des troubles dans leur vie quotidienne provoqués par cette mesure (10).

En revanche, la gravité du préjudice ne peut être considérée comme suffisante :

- lorsque le requérant invoque une situation simplement « dommageable » (dont il ne rapporte pas la preuve sous forme d'éléments de fait) et un préjudice « éventuel » (11) ;
- lorsqu'une entreprise doit faire face à une augmentation d'une cotisation sociale patronale de moins de 1% sur une période de quatre années (12).

\*\_\*\_\*

Telles sont les deux facettes de la condition d'urgence.

Parce que souple, cette condition demeure un outil aux mains du juge et impose, en contrepartie, un certain nombre d'exigences aux justiciables comme au juge.

## 2- L'URGENCE, INSTRUMENT PRÉTORIEN EXIGEANT

L'urgence est un instrument exigeant qui fait peser sur le justiciable et sur le juge des obligations précises, non dénuées de difficultés pratiques (2.1).

Elle constitue par ailleurs un outil confié au juge afin de chercher une juste conciliation entre les principes contradictoires du privilège du préalable et de la protection des droits des administrés comme entre les intérêts particuliers et l'intérêt général (2.2).

### 2.1. - L'urgence instrument exigeant

a) En premier lieu, l'urgence doit être précisément démontrée par le requérant, à peine de rejet de sa demande au stade du tri, par simple ordonnance.

Cette obligation de motivation résulte des termes mêmes de l'article R.522-1 qui dispose :

*« La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire. »*

*A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets doivent être*

(9) CE 25/04/01, Min. de l'Economie et des Finances c. SARL Janfin, req. 230166 & 230145.

(10) CE 02/04/01, Consorts Marcel, req. 231965.

(11) CE 23/03/, Sté LIDL.

(12) CE 19/01/01, Confédération nationale des radios libres, req. 228815.

*présentées par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière ».*

Le contenu de cette obligation fait progressivement l'objet de précisions et de clarifications.

On sait à présent ce qui n'est pas suffisant :

- L'urgence, de même que la requête elle-même, ne peut être formulée « en termes trop généraux » (13) ;
- Le requérant ne peut se contenter d'alléguer un préjudice qu'il ne démontre pas (14) ;

On commence également à savoir ce qui est suffisant :

- La présentation d'éléments concrets d'appréciation (15) ;
- La justification de circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier à bref délai d'une mesure provisoire (16).

L'appréciation du juge s'opère donc *in concreto*, c'est-à-dire « objectivement et compte tenu des circonstances de chaque espèce » (17).

Pour simplifier le travail du requérant, le juge s'engage dans la voie de présomption d'urgence dans les cas où l'urgence résulte de l'objet et de la portée même de la décision (18). Tel est notamment le cas :

- En matière de refus de renouvellement ou de retrait d'un titre de séjour (19) ; de décision d'expulsion (20) ;
- En matière de dissolution d'une institution consulaire (21) ;
- En matière de droits des élus d'une collectivité territoriale (22).

b) En second lieu, l'urgence impose au juge de motiver ses décisions de rejet, en application de l'article L.522-3, aux termes duquel :

*« Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L.522-1 ».*

Cette obligation permet au juge de cassation d'exercer pleinement son contrôle en faisant « apparaître les raisons de droit et de fait pour lesquelles soit il considère que l'urgence justifie la suspension de l'acte attaqué, soit il estime qu'elle n'en justifie pas » (23).

(13) CE Sect. 25/04/01, Assoc. Des habitants du littoral du Morbihan.

(14) CE 25/04/01, Polytech Similed Europe GmbH.

(15) CE 23/03/, Sté LIDL ; 21/08/01, Mme Marie-Louise Manigold, req. 237385.

(16) CE Sect. 14/03/01, Mme Aneur.

(17) CE 28/02/01, Préfet des Alpes Maritimes c. / Sté Sud-Est Assainissement.

(18) CE 12/01/01, Sté l'Armement Petrel.

(19) CE Sect. 14/03/01, Mme Aneur.

(20) CE Sect. 26/09/01, M. Yilmaz Kaigisiz, req. 231204.

(21) CE 11/07/01, Chambre des métiers de Haute Corse, req. 235001.

(22) CE 25/09/01, M. Olivier Bulard.

(23) CE Sect. 25/04/01, Assoc. Des habitants du littoral du Morbihan

## 2.2. - L'urgence instrument prétorien

En raison de l'imprécision de la notion même d'urgence et du principe d'appréciation *in concreto*, le juge est conduit à ne donner qu'une portée relative à la condition d'urgence.

Il a, au demeurant, fait le choix de peser cette condition au regard de l'intérêt non seulement du requérant mais aussi de l'intérêt général et de l'intérêt de ceux que le représentant peut représenter.

Dès lors, le juge est susceptible de considérer que la condition d'urgence n'est pas remplie en raison d'un « bilan » pour reprendre le raisonnement d'un certain nombre d'auteurs.

C'est ainsi que le juge apprécie si « l'urgence à suspendre est contrebalancée par l'urgence à poursuivre » (24). En d'autres termes, le juge est conduit à arbitrer entre le trouble résultant de la suspension et le trouble résultant de l'exécution.

Ce faisant, il examine de façon globale la condition de l'urgence et s'épargne dès lors une certaine incompréhension du justiciable dont la requête remplirait l'ensemble des conditions de recevabilité mais que le juge ne déciderait pourtant pas d'accueillir favorablement ainsi qu'il en a la faculté.

La notion d'urgence, placée au cœur de l'idée même de procédure d'urgence, reçoit donc depuis la loi du 30 juin 2000 une consécration textuelle.

Son contenu est progressivement défini et affiné par le juge administratif qui s'est parfaitement inscrit dans le fil de l'esprit de la réforme a fait preuve d'une position constructive au double point de vue de l'abandon de la distinction entre les préjudices réparables sous forme de dommages et intérêts et les autres ainsi qu'au regard des présomptions d'urgence favorables aux administrés.

La pratique des audiences de référé a par ailleurs ouvert une voie nouvelle et aménage une place plus grande à l'oralité des débats qui paraît donner satisfaction aux usagers de la justice et a déjà trouvé, semble-t-il, un juste équilibre entre célérité et respect du contradictoire.

(24) Concl. A. Seban sous CE 21/02/01, Préfet des Alpes Maritimes c. / Sté Sud-Est Assainissement.

## LE TRI

Par

Gérard FERULLA

*Vice-Président du Tribunal administratif de Marseille*

Je vais donc vous parler d'abord de la procédure dite du tri et plus exactement, du tri initial des requêtes, procédure peu appréciée des justiciables et de leurs avocats mais dont je vais essayer de redorer le blason. J'examinerai ensuite ce que l'on fait lorsque cette procédure de filtrage des requêtes n'est pas utilisée, c'est à dire l'instruction.

Donc, dans un premier temps je m'attacherai à définir la notion de procédure de tri pour ensuite en souligner l'importance quantitative et enfin en souligner l'importance qualitative aussi bien en ce qui concerne l'intérêt bien compris des justiciables, que l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

A la différence de ce qui est prévu pour de nombreux autres référés, en matière de référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et de référé-liberté de l'article L. 521-2 du même code, ou encore de référé de l'article L. 521-4 lorsqu'il s'agit de modifier les précédents, la loi du 30 avril 2000 a prévu la tenue d'une audience publique (article L. 522-1).

Ce principe est la conséquence logique de l'une des caractéristiques principales de ces procédures : la place nouvelle et importante donnée à l'oralité.

Mais ce principe comporte une exception qui est précisément ce dont je vais vous parler et qu'il est convenu d'appeler « LE TRI » - Cette procédure, prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative permet, s'il apparaît au vu de la demande que celle-ci encourt un rejet pour l'une des raisons énoncées par cet article, raisons sur lesquelles je reviendrai, de rejeter, par ordonnance motivée, une requête présentée sur le fondement des articles L. 521-1 ou L. 521-2 ou encore L. 521-4, sans procéder à aucune instruction et sans tenir d'audience publique. Etant précisé qu'en revanche si le magistrat engage l'instruction, il ne pourra plus ensuite utiliser la procédure du tri, mais devra impérativement tenir une audience publique (CE section 26 février 2003 SARL Les belles demeures du Cap - Ferrat n° 249264 : cette jurisprudence illustrant parfaitement le grand rôle donné dans ces nouvelles procédures d'urgence, à l'oralité et au contradictoire, hormis précisément les cas d'application de la procédure de tri. D'où l'importance, sur laquelle je reviendrai, de la phase d'examen initial de la requête car c'est le moment où d'importantes décisions sont prises par le magistrat.

Cette procédure de tri a été conçue pour que la décision soit rendue très peu de temps après l'enregistrement de la requête, aussi, dans une telle hypothèse il n'y a pas lieu de procéder à la communication des moyens soulevés d'office par le juge (article R. 522-10 du code de justice administrative) et en outre, comme pour les autres référés d'urgence, le juge n'a pas à inviter les requérants à procéder à une quelconque régularisation (art. R. 522-2 du code de justice administrative).