

**Audience solennelle
de la cour administrative d'appel et du tribunal administratif de Nancy du 10 février
2023**

**Intervention de Mme Laurie Guidi, première conseillère
au tribunal administratif de Nancy**

Ainsi que l'ont rappelé Madame la Présidente de la cour et Monsieur le Président du tribunal, la qualité de la justice ne peut pas être appréciée par les seuls membres de sa communauté à l'aune de critères techniques qui sont propres aux juristes. La justice est d'abord rendue pour les justiciables qui nous saisissent et pour les administrations qui défendent leurs décisions et leurs actions d'intérêt général.

Si le temps du procès est nécessairement un temps plus long que celui de nos vies quotidiennes, les trente dernières années ont vu de nouvelles procédures accélérées et même mêmes des procédures d'urgence être introduites dans le contentieux administratif. Ces procédures permettent aux justiciables d'obtenir une décision juridictionnelle rapide, en quelques jours, quelques semaines ou quelques mois. Elles ont donné lieu à une transformation du rôle du juge administratif dans la société qui n'est plus seulement une institution qui dit le droit a posteriori avec une sorte d'effet retard pour régler un litige avec plus ou moins d'efficacité mais une institution qui sait répondre avec effet immédiat à une demande sociale. Ce changement a engendré une forte évolution du métier du juge administratif à laquelle les magistrats ont su s'adapter.

Selon les cas, cette procédure donnera lieu à une décision juridictionnelle au fond, lorsque le législateur prescrit un délai de jugement contraint ou bien une décision juridictionnelle provisoire, dans l'attente d'un jugement au fond.

S'agissant des procédures à délai de jugement contraint, le législateur a ainsi entendu moderniser et adapter la réponse de la justice administrative au besoin d'obtenir des jugements dans un délai adapté à la demande sociale dans un certain nombre de domaines, tels que le contentieux de l'urbanisme portant sur la construction d'immeubles collectifs, le contentieux électoral ou bien encore le contentieux de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Ces procédures à délai de jugement contraint donnent lieu à des jugements définitifs sous réserve bien sûr de l'exercice de voies de recours. Ces jugements sont rendus le plus souvent collégialement, mais parfois à juge unique. Elle nécessite une grande rigueur d'organisation de

la part du greffe et des magistrats pour tenir ces délais sans pour autant sacrifier le délai de jugement des affaires dont le législateur n'a pas, pour le moment du moins, priorisé le jugement.

Les autres procédures prévues pour répondre en urgence sont celles qui donnent lieu à une décision provisoire rendue sur une demande qui fera ensuite et en son temps l'objet d'un jugement au fond.

Ces procédures d'urgences qui prennent la forme de référés sont pour l'essentiel le référé dit « référé suspension » et le référé dit « référé liberté ». L'une et l'autre ont leur régime propre mais ces elles ont en commun de permettre au juge administratif de rendre une décision dont l'effet utile est immédiat, même s'il peut n'être que provisoire. A cet égard, la crise du covid et les mesures de police exceptionnelles qu'elle a nécessitées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (confinement strict bien sûr mais également les décisions de couvre-feu, de restriction à la liberté de circulation, à la liberté du commerce et de l'industrie ou bien encore l'obligation vaccinale pour les personnels soignants ou la mise en œuvre du pass sanitaire) ont mis le rôle de juridiction administrative et particulièrement du Conseil d'Etat, en première ligne dans le cadre d'action en référé nombreuses et souvent très médiatisées.

Que peut-on obtenir par la voie du référé suspension ?

Cette voie contentieuse prévue par l'article L 521-1 du code de justice administrative permet la suspension de l'exécution d'une décision de l'administration, 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. Cette voie contentieuse nécessite l'exercice antérieur ou concomitant d'un recours en annulation ou en réformation (recours au fond), recours qui sera jugé en son temps et au terme de la procédure d'instruction écrite contradictoire

Lorsque l'urgence est caractérisée et que le magistrat considère en outre qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, il a alors le pouvoir d'en suspendre les effets, neutralisant ainsi ce que l'on appelle le privilège du préalable en vertu duquel les décisions administratives sont et demeurent exécutoires même lorsqu'elles font l'objet d'un recours, qui n'a en principe pas d'effet suspensif.

Selon la formulation du CE, bien connue des juristes de cette assemblée, la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à

un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur sa situation ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

Dans les faits, l'urgence se décline de bien des manières du point de vue des justiciables : urgence à suspendre les effets d'un permis de construire pour le riverain qui en conteste la légalité, suspendre les effets d'une sanction disciplinaire pour un agent public suspendu de ses fonctions plusieurs mois sans rémunération, suspendre l'annulation d'un permis de conduire pour solde de points nuls pour un professionnel qui doit nécessairement se déplacer dans le cadre de son activité, suspendre une décision de refus de titre de séjour pour un jeune ressortissant étranger ainsi placé en situation irrégulière et qui va perdre son contrat d'apprentissage, suspendre une décision préfectorale qui délivre une autorisation de défrichage forestier dont les effets seraient difficilement réparables etc. Les exemples peuvent être multipliés car le champ du référé suspension correspond au domaine du contentieux administratif, lequel intervient dans toutes les situations où les administrés entrent en interaction avec l'administration, dans le cadre de leur vie personnelle, professionnelle ou de leur activité économique.

L'intérêt, et la difficulté, de cette procédure du référé suspension consiste précisément à apprécier cette urgence et procéder à la mise en balance des intérêts public et privés, alors que les justiciables se sont appropriés cette voie de droit simple et efficace et multiplient leurs recours. A cet égard, toute requête en référé ne donne pas lieu à une audience publique. En effet, lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste qu'elle 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 communiquer la requête à l'administration et sans audience publique. Les administrations dans ce cas n'ont pas connaissance de ce qu'une procédure en référé suspension a été engagée contre une de leurs décisions, alors que ces situations dans lesquelles ces ordonnances dites de « tri » sont rendues sont en réalité très fréquentes et constituent une part substantielle du travail des magistrats qui prennent en charge les référés au sein des juridictions.

Très souvent, les requérants assortissent leur demande de suspension de l'exécution d'une décision d'une demande d'injonction, qui permet à la juridiction non seulement de suspendre

une décision mais également d'ordonner à l'administration de prendre une mesure dans un sens déterminé ou bien de procéder à un nouvel examen de la demande dont elle a été saisie par un administré. Mais le propre du référé suspension est de n'impliquer qu'une suspension provisoire de la décision contestée, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur le recours en annulation ou en réformation exercé : l'injonction ne pourra qu'ordonner à l'administration une mesure dans cette attente. L'injonction pourra en outre être assortie d'une astreinte car la suspension provisoire de l'exécution d'une décision de l'administration et l'éventuelle injonction dont elle est assortie a beau être ordonnée dans l'attente du jugement au fond du recours, elle n'en est pas moins exécutoire et l'administration est tenue de déférer à ce qui est ordonné par le juge des référés.

En ce qui concerne maintenant le référé liberté, si son champ d'application est plus réduit, puisqu'il a pour objet de mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans une situation d'urgence caractérisée, les pouvoirs du juge sont plus étendus. Il peut en effet ordonner toute mesure permettant de mettre fin à cette atteinte, y compris de manière définitive lorsque c'est le seul moyen de mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Ce référé est en outre jugé dans un délai très bref, en principe de 48h.

Comme en matière de référé suspension, l'urgence est appréciée concrètement et il est possible de rejeter une requête en référé liberté sans audience par ordonnance de tri. Les libertés fondamentales qui entrent dans le champ d'application de cette procédure sont les libertés individuelles (liberté de se marier, d'aller et venir, liberté de culte, liberté d'expression etc.) mais également collectives (liberté de manifester, liberté syndicale etc.). Le juge des référés peut par exemple annuler une interdiction préfectorale de manifester opposée à une déclaration de manifestation, ou bien ordonner la poursuite de la prise en charge d'un mineur non accompagné étranger à sa majorité par les services de l'aide sociale à l'enfance parce que, privé de soutien et de ressources, il serait à défaut de cette prise en charge porté atteinte à son droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants. Le juge en référé liberté peut également ordonner la suspension de décisions médicales à l'hôpital relatives à des arrêts de soins. Il juge peut également ordonner à l'administration de mettre en œuvre toute mesure requise pour faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale : procéder à des travaux ou autres mesures sanitaires dans un établissement pénitentiaire où des nuisibles prolifèrent, délivrer une carte nationale d'identité, ordonner le concours de la force publique. L'office du juge en référé liberté est en réalité déterminé par la nécessité qui prévaudra concrètement pour

mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale de la part de l'administration. La mesure ordonnée peut en outre être assortie d'un délai de mise en œuvre très bref et d'une astreinte.

Enfin, il faut mentionner l'article L 521-4 du CJA qui permet à toute personne intéressée de saisir le juge des référés pour modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin, à tout moment et au vu d'un élément nouveau. Là encore cette possibilité est ouverte avant que le juge du fond ne se prononce. Cette possibilité de moduler les mesures ordonnées en référé suspension ou en référé liberté est à la fois gage de souplesse et d'efficacité puisqu'elle permet tout aussi bien de mettre fin à ce qui a été ordonné ou au contraire de le renforcer. La situation peut se présenter par exemple en droit de l'urbanisme lorsqu'un permis de construire modificatif a été délivré après la suspension du permis de construire initial. Cette possibilité de demander une modification de ce qui a été précédemment ordonné présente en outre l'intérêt immense de pouvoir être utilisée par les requérants lorsque l'administration n'y a pas déféré dans le délai qui lui a été imparti. Elle permet ainsi au requérant de demander à ce que la mesure soit complétée par une injonction, si elle n'avait pas été initialement ordonnée, ou bien d'assortir l'injonction antérieurement prononcée d'une astreinte, si elle n'avait pas été prévue. Cette voie permet d'obtenir des résultats beaucoup plus rapidement qu'une procédure d'exécution et permet de garantir aux justiciables l'exécution des mesures provisoires ordonnées par le juge des référés, mesures qui toutes provisoires qu'elles soient n'en sont pas moins exécutoires.