

Recueil Dalloz

Recueil Dalloz 2002 p. 2222

L'appréciation de la condition d'urgence : la prise en compte des différents intérêts en présence

Roland Vandermeeren

Dans le nouveau référé-suspension, l'urgence, au sujet de laquelle le juge doit expliciter sa position, s'apprécie concrètement et objectivement, compte tenu des effets de la décision et des intérêts en présence


Le Conseil d'Etat réaffirme ici les différentes propositions qu'énonçait déjà l'arrêt de section du 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres* (D. 2002, Somm. p. 2220, et nos obs.) en vue de caractériser la notion d'urgence contentieuse dans le cadre des nouvelles procédures de référé et de fixer au juge les grandes lignes d'une méthode d'appréciation, notamment lorsqu'il lui est demandé de prononcer la suspension de l'exécution d'une décision administrative. Mais l'arrêt *Préfet des Alpes-Maritimes* complète le précédent par deux sortes d'indications supplémentaires, dont l'une concerne aussi les principaux traits de la condition d'urgence et l'autre, l'obligation de motivation qui incombe en la matière au juge des référés.

On l'a vu, la réalité de l'urgence doit généralement être justifiée par le demandeur, tout en étant soumise, de la part des juridictions, à une appréciation circonstanciée qui dépend des données de chaque affaire. Suivant cette approche pragmatique, l'identification d'une situation d'urgence est essentiellement déterminée par l'intensité et l'imminence des effets qu'entraîne la décision contestée. Selon la formule de l'arrêt du 19 janv. 2001, reprise à l'identique par le Conseil d'Etat dans l'espèce rapportée, c'est « de manière suffisamment grave et immédiate » que l'acte doit préjudicier « à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ».


L'arrêt *Préfet des Alpes-Maritimes* vient toutefois enrichir ces considérations en soulignant que l'urgence s'apprécie « objectivement » et « globalement », compte tenu de l'ensemble des intérêts en jeu : celui du demandeur, celui des autres particuliers, sur lesquels la décision peut également avoir des répercussions, et celui de l'administration ; en somme, compte tenu des différents intérêts privés ou publics susceptibles d'être affectés par la mesure de suspension. Raisonant en termes de théorie du bilan, le Conseil d'Etat estime que l'urgence ne saurait être envisagée du point de vue exclusif du requérant, de telle sorte que la suspension doit être refusée si l'urgence à exécuter, que commande l'intérêt des tiers ou l'intérêt général, s'avère plus pressante que l'urgence à suspendre justifiée par l'intérêt particulier du demandeur.

Raisonnement parfaitement logique et dont la présente espèce illustre bien la pertinence. Faut-il, comme le réclament des associations de protection de l'environnement et des habitants de la région, prononcer la suspension de l'arrêté préfectoral qui autorise l'exploitation d'un centre de déchets ménagers, alors que, d'une part, les requérants soutiennent, sans du reste vraiment l'établir, que cette installation porte atteinte à un espace boisé classé et pollue la nappe phréatique, mais alors que, d'autre part et surtout, le département n'offre pas la possibilité de déverser ailleurs les déchets, de telle sorte que, en cas de fermeture de l'aire de stockage considérée, risquent de se multiplier les décharges sauvages, encore plus nuisibles pour l'environnement ? Poser la question de cette façon conduit évidemment à lui apporter une réponse négative, ainsi que ne manque pas de le faire la section du contentieux.

Il demeure cependant que la jurisprudence *Préfet des Alpes-Maritimes* oblige éventuellement le juge des référés à effectuer de délicats arbitrages entre des impératifs de nature différente. De plus, la mise en oeuvre de cette jurisprudence paralyse nécessairement l'exercice du

pouvoir de suspension chaque fois que l'intérêt du requérant semble devoir céder face à l'intérêt des tiers ou face à un intérêt public : celui de l'environnement, comme en l'espèce ; celui de la santé publique (CE, 2 avr. 2001, *Communauté d'agglomération de Laval*, req. n° 231874 ; 30 nov. 2001, *SA Kerry*, AJDI 2002, p. 232, note R. Hostiou ) ; celui de la sécurité routière (CE, 10 déc. 2001, *Min. de l'Intérieur c/ Perignon*, req. n° 234896) ; celui qui s'attache aux opérations de mise en circulation de l'euro (CE, 13 sept. 2001, *Fédération CFDT des syndicats de banques et sociétés financières*, RFDA 2001, p. 1325 ; Dr. adm. 2001, n° 260, 5e esp.) ou à l'exécution immédiate d'un document d'urbanisme (CE, 5 nov. 2001, *Cne du Cannet-des-Maures*, RFDA 2002, p. 177 ; Dr. adm. 2001, n° 260, 3e esp. ; BJDU 1/02, p. 48, concl. A. Roul).

En réalité, il n'échappe à aucun esprit averti que le Conseil d'Etat réintroduit, ainsi, en l'intégrant au sein de la condition d'urgence, l'ancienne solution, issue de l'arrêt *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame* (CE, 13 févr. 1976, Lebon, p. 100 ; D. 1977, Jur. p. 115, note A. Pellet ; AJDA 1976, p. 302, chron. M. Nauwelaers et L. Fabius ; RD publ. 1976, p. 903, note R. Drago ; Rev. adm. 1976, p. 380, concl. M. Morisot) qui reconnaissait au juge de façon exceptionnelle et pour des motifs d'intérêt général, la faculté de ne pas prononcer le sursis à exécution, quand bien même les conditions requises se trouvaient réunies. Le recours au bilan des intérêts en présence n'empêche d'ailleurs pas la persistance du pouvoir d'appréciation consacré en 1976 et réaffirmé par la loi du 30 juin 2000 (selon l'art. L. 521-1, le juge des référés « peut ordonner la suspension... »). Depuis le 1er janv. 2001, le Conseil d'Etat l'a, au moins une fois, expressément mis en oeuvre, confirmant sur ce point la position d'un tribunal administratif (CE, 15 juin 2001, *Sté Robert Nioche et ses fils SA*, req. n° 230637).

2- Tandis qu'auparavant, le juge pouvait constater l'existence ou l'absence des conséquences difficilement réparables en procédant par simple affirmation, la jurisprudence relative au référé-suspension lui impose de motiver suffisamment sa décision, qu'il s'agisse de reconnaître, ou non, que la condition d'urgence est réalisée. Cette obligation, qui ressort déjà de l'arrêt *Préfet des Alpes-Maritimes*, sera nettement formulée deux mois plus tard par un autre arrêt de section (CE, 25 avr. 2001, *Assoc. des habitants du littoral du Morbihan*, RFDA 2001, p. 849, concl. F. Lamy  ; Dr. adm. 2001, n° 154). Afin de permettre au Conseil d'Etat d'exercer utilement son contrôle de cassation et, en particulier, de censurer une éventuelle dénaturation des pièces du dossier ou une erreur de droit, mais aussi dans le but d'assurer l'information des justiciables, le juge des référés est tenu d'explicitier les considérations qui le déterminent en faisant apparaître « tous les éléments » (selon les termes de l'arrêt du 28 févr. 2001) ou « les raisons de droit et de fait » (suivant l'arrêt du 25 avr. 2001) qui le conduisent à estimer que la suspension est urgente ou ne l'est pas.

Toutefois, le degré de rigueur avec lequel s'apprécie le respect de l'obligation de motivation varie en fonction du contexte de chaque affaire et dépend, notamment, « des justifications apportées dans la demande et de l'argumentation présentée en défense » (CE, 25 avr. 2001, préc.). En outre, comme le suggère l'arrêt *Préfet des Alpes-Maritimes*, la Haute assemblée semble se montrer plus exigeante lorsque la suspension a été prononcée en première instance que si elle a été refusée. Dans la première hypothèse, le juge des référés ne saurait, par exemple, s'abstenir de répondre aux considérations, non inopérantes, que développe l'administration pour démontrer le défaut d'urgence (CE, 5 nov. 2001, préc. ; 23 nov. 2001, *Min. de l'Intérieur c/ El Kharroubi*, req. n° 233588 ; 10 déc. 2001, *Cne de Saint-Jean-de-Luz*, JCP 2002, II, n° 10051, note J.-C. Zarka ; BJDU 6/01, p. 469, concl. F. Sénors).

Mots clés :

REFERE * Référé administratif * Référé-suspension * Urgence * Condition * Appréciation