

Sources à mobiliser

- Eric Péchillon, *Police administrative générale et protection de la dignité humaine : l'accès à l'eau est une liberté fondamentale - Conseil d'Etat 31 juillet 2017 - AJCT 2018. 51*
- *L'Etat contraint d'améliorer les conditions de vie des migrants de Calais*, Conseil d'Etat 31 juillet 2017, *AJDA* 2017. 1594.
- Mathieu Carpentier, *Affaire des silhouettes : la salubre mise au point du juge des référés du Conseil d'Etat*, *AJDA* 2017, p. 2076.
- *Dignité humaine et référé-liberté font-ils bon ou remue-ménage ?*, Mehdi Babouala, *AJCT* 2019. 557.
- Juliette Gaté, *Ordre public, moralité publique et dignité de la personne humaine : quels pouvoirs pour le maire ? Quelles obligations ?*, *AJCT* 2016 p. 540.
- *Vingt ans de référé*, *AJDA* 2020, p. 1329 et s.
- Olivier Renaudie, dir., *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, Berger-Levrault, 2015.
- <https://www.lexbase.fr/article-juridique/3209238-jurisprudencelapossibilitepourlejugeureferelibertedeprononcerdesmesuresdefinitives>

Police administrative.

La police administrative est un pouvoir de certaines autorités publiques de préserver l'ordre public. L'ordre public est défini à l'article L. 2212-2 du CGCT : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ». Cet article désigne la composante matérielle de l'ordre public. L'ordre public est aussi constitué de composantes immatérielles : la moralité publique et la dignité humaine.

Les autorités de police.

Il existe différentes autorités de police : le premier ministre, le maire (L. 2212-1 du CGCT), le préfet de département etc...

En général chaque autorité intervient dans le champ géographique de sa compétence, ou en application des textes en cas de compétence spécifique.

Toutefois, il est parfois difficile de laisser le maire intervenir seul si les mesures doivent s'appliquer sur un territoire qui excède celui de sa seule commune, dans ce cas, les mesures de police relèveront du préfet du département (L. 2215-1 CGCT et CE, 23 septembre 1989, *Cne de Narbonne*).

Carence de l'autorité de police.

Les autorités de police, notamment le maire, ont une obligation d'agir pour préserver l'ordre public en matière de police administrative. Ainsi, une carence fautive engage la responsabilité de l'autorité tutélaire du pouvoir de police (CE, 23 octobre 1959, *Doublet*) et même pour faute simple (CE, 28 nov. 2003, *Cne de Moissy-Cramayel*).

>> Quid de la carence de l'Etat ?

Dignité humaine.

La dignité humaine est souvent associée à toute forme de traitements inhumains ou dégradants. Elle concerne le respect de chaque individu en sa qualité d'être humain.

Article 3 de la CEDH : interdit les traitements inhumains et dégradants.

Cons. Const. 27 juillet 1994 : la sauvegarde de la dignité humaine est un principe à valeur constitutionnelle.

CE, 27 octobre 1995, Cne de Morsang-sur-Orge, n° 136727 : la dignité humaine est considérée comme une composante immatérielle de l'ordre public qui nécessite l'intervention d'une autorité de police pour la garantir.

CE, ord. 1er sept. 2017, n° 413607, Cne de Dannemarie, Lebon : la dignité humaine est élevée explicitement au rang de liberté fondamentale. (Elle est ainsi invocable dans le cadre d'un référé-liberté).

Toutefois, pendant longtemps ce principe n'était mobilisé que pour interdire des événements ou manifestation qui risqueraient de porter atteinte à la dignité humaine (des mesures de police négatives).

Mais dans une décision du Conseil d'Etat du 23 novembre 2015 (CE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'intérieur c/ Cne de Calais*), le juge va rattacher la dignité humaine à une obligation d'agir positivement, à la charge des autorités de police. « *La situation, dramatique, des personnes migrantes de Calais a ainsi conduit le juge à appréhender la dignité de la personne humaine de façon dynamique, en dégagant de manière prétorienne une sorte de « dignité-droit », par opposition à une « dignité-ordre »* (G. Gliénard, La dignité de la personne humaine : un ordre de valeurs ?, RFDA 2015. 869 ».

Contentieux

Note en délibéré et le respect du principe du contradictoire.

- **Définition.** Une note en délibéré est un document qu'une partie adresse au juge, soit à la demande du Président du Tribunal, soit en réponse aux arguments du ministère public et ce, entre la clôture des débats et le prononcé du jugement, c'est-à-dire après que les débats soient terminés et que l'affaire ait été mise en délibéré, mais avant le délibéré, c'est-à-dire avant que la décision ne soit rendue.
- CE, Sect. 27 fév. 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Abounekhila* : « Il résulte de la combinaison des articles R. 776-12 et R. 776-13 du code de justice administrative, applicables en première instance en matière de reconduite à la frontière, que si dans le cadre de la procédure orale qui succède à l'instruction contradictoire écrite, les parties peuvent produire des documents nouveaux à l'appui de leurs observations orales, l'instruction écrite est normalement close, en application de l'article R. 776-12, au moment où l'affaire est appelée. Toutefois, lorsque, postérieurement à cette clôture, le juge est saisi d'un mémoire émanant d'une partie qui n'en a pas exposé les éléments dans le cadre de la procédure orale, il lui appartient de faire application dans ce cas particulier des règles générales relatives à toutes les productions postérieures à la clôture de l'instruction. A ce titre, et conformément au principe selon lequel, devant les juridictions administratives, le juge dirige l'instruction, il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de ce mémoire avant de rendre sa décision, ainsi que de le viser sans l'analyser. S'il a toujours la faculté, dans l'intérêt d'une bonne justice, d'en tenir compte – après l'avoir visé et, cette fois, analysé – il n'est tenu de le faire, à peine d'irrégularité de sa décision, que si ce mémoire contient soit l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction écrite et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office. Dans tous les cas où il est amené à tenir compte de ce mémoire, il doit – à l'exception de l'hypothèse dans laquelle il s'agit pour le juge de la reconduite de se fonder sur un moyen qu'il devait relever d'office – le soumettre au débat contradictoire, soit en suspendant l'audience pour permettre à l'autre partie d'en prendre connaissance et de préparer ses observations, soit en renvoyant l'affaire à une audience ultérieure. »
- **Le principe du contradictoire :**
 - Principe directeur du procès administratif qui impliquent que les parties reçoivent communication des mémoires et des pièces de l'autre partie et ont la possibilité d'y répondre.
 - Les juges nationaux et européens ont tour à tour consacré le caractère contradictoire de la procédure administrative. Le Conseil d'Etat l'a qualifié de principe général du droit applicable même sans texte devant toutes les juridictions administratives (CE, sect., 12 mai 1961, *Sté La Huta*, n° 40674), le JA en avait déjà fait un PGD pour le respect des droits de la défense par l'administration (principe général du droit (CE, 1944, Dame Vve Trompier-Gravier).
 - Pour le Conseil constitutionnel, il apparaît comme le corollaire du principe constitutionnel des droits de la défense : art. 16 DDHC (Cons. const. 29 déc. 1989, n° 89-268 DC).

- La Cour européenne des droits de l'homme y voit, quant à elle, un aspect fondamental du droit au procès équitable au sens de l'article 6 §1 de la Convention (CEDH 18 fév. 1997, *Nideröst-Huber c/ Suisse*). Selon les termes de la Cour européenne, aux parties « le droit de se voir communiquer et de discuter toute pièce ou observation présentée au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision » (CEDH 27 mars 1998, *J. J. c/ Pays-Bas*). Le juge est le premier débiteur de cette obligation.
- Il apparaît aujourd'hui à l'article L. 5 du code de justice administrative, au terme duquel « l'instruction des affaires est contradictoire ». Vous avez aussi des précisions sur l'étendue du respect de ce principe aux articles R-611-7 du CJA : notamment communication si décide de relever un moyen d'office etc...

L'intérêt à agir.

- *C'est quoi ? C'est l'intérêt qu'a le requérant à voir le juge accéder à sa demande.*
- *Principe : Le demandeur doit nécessairement justifier d'un tel intérêt, et cela va faire l'objet d'un examen par la juge.*
- *Parfois cet intérêt n'est pas examiné par le juge, car la reconnaissance de ce droit est par principe satisfaite, il en va ainsi lorsqu'il est question de faire valoir un droit subjectif, comme un droit à réparation d'un préjudice subi.*
- *Pour l'examen de l'intérêt à agir : soit des textes peuvent définir les conditions de reconnaissance de cet intérêt à agir : comme en droit de l'urbanisme pour les ICPE, soit c'est le juge qui va procéder à cet examen;*
- *L'intérêt à agir est apprécié au regard des conclusions présentées au juge (et non pas au regard des moyens)*
- *Cet intérêt à agir doit exister au jour de l'introduction du recours ou en cours d'instance parfois*

Critères de l'intérêt à agir.

- *Il est difficile de retenir des critères rigoureux pour identifier l'intérêt à agir.*
- *Il peut en effet être plus facilement admis selon certain type de requérant*

Mais en principe, il y aura intérêt à agir si :

- ***Si la décision fait grief :***
 - *De manière objective : faire grief cad modifie l'état du droit, produit des effets juridiques (depuis l'arrêt CE 21 mars 2016, *Sté fairvesta* : les actes de droit souple peuvent l'objet d'un REP.*
 - *De manière subjective affecte juridiquement la situation du requérant : cela signifie que la décision est susceptible d'affecter les intérêts, que ces effets soit d'ordre moral ou matériel, du requérant, ce qui lui donne une bonne raison d'en réclamer l'annulation*
- ***Si l'intérêt est réel :*** *le tort doit bel et bien exister (CE, 7 mars 2008, *FNME, CGT*)*
- ***Si l'intérêt est suffisant :*** *un policier contrarié par un acte réglementaire autorisé les gendarmes à porter un tenue civile ne suffit pas à caractériser un intérêt à agir ((CE, 13 janvier 1993, *syndicat national autonome des policiers civils*).*
- ***Si l'intérêt est légitime :*** *c'est à dire qu'il trouve sa solution en droit.*
- ***Si l'intérêt est certain :*** *il ne faut pas pouvoir en douter : cela ne s'oppose pas à ce que les effets de la décision se produisent dans le futur (CE, 28 mai 1971, *Laurié*).*
- ***L'acte attaqué affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes le justiciable (Concl. Théry, sur CE, sect., 28 mai 1971, *Damasio*)***
 - ***1) Suffisamment spéciales :*** *doit concerner spécialement le requérant, la dessus, en réalité, c'est l'idée que le requérant doit pouvoir être identifié dans une catégorie, une communauté moins vaste que l'Etat, Ok pour les*

collectivités, il appartient au cercle des personnes particulièrement concernées. => c'est l'idée d'un intérêt personnel. Cette condition est destinée à restreindre le nombre de requérants susceptibles de contester une décision, constitue une limite à l'ouverture du prétoire. Mais le REP étant conçu comme un instrument de soumission de l'administration au droit, le Conseil d'Etat ne va pas réserver ce recours aux seuls requérants qui sont individuellement visés par la décision.

CE, 29 mars 1901, *Casanova* : Par cette décision le CE a admis le principe que le contribuable d'une collectivité publique peut à ce seul titre attaquer une décision ayant des répercussions sur les finances ou le patrimoine de cette collectivité (ici il s'agissait d'une commune). Toutefois, la qualité de contribuable de l'Etat ne donne pas un intérêt suffisant pour former un recours (CE 13 fév. 1930, Dufour).

La JP du CE relative à l'intérêt à agir est très nuancée, elle oscille entre le souhait d'ouvrir autant que possible l'accès au prétoire du JA, tout en évitant des actions populaires.

• **2) Suffisamment certaines et directes : il peut être individuel ou collectif**

- Concernant l'intérêt collectif défendu par des personnes morales (comme des associations) : celui-ci est recevable, mais il doit bien être distingué de l'intérêt individuel. Selon l'adage « *nul ne plaide par procureur* » : on ne peut agir en justice que pour défendre son propre intérêt, on ne peut donc pas agir en défense de l'intérêt d'autrui.
- En ce sens : **CE, 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*** : un syndicat ne justifie d'aucun intérêt à agir contre une décision individuelle défavorable à son destinataire (qui appartient à la communauté dont le syndicat défend l'intérêt collectif), l'initiative du recours doit être laissée à son principal intéressé. Pour admettre le recours d'un syndicat, il faut que la décision attaquée froisse l'intérêt collectif du syndicat.
- Idem. Une commune ne peut pas demander réparation du préjudice subi par un de ses habitants du fait du bruit d'un aéroport. (**CE, 1992, *Cne de Saint-Victoret***).
- Pour déterminer si l'intérêt collectif est bel et bien bafoué par la décision, le juge s'appuie sur l'objet statutaire de la personne morale : son objet statutaire se décompose en un objet social et un objet spatial.
 - L'objet social : il renvoie aux intérêts défendus par la personne morale. Le juge vérifie que l'acte attaqué touche bien les intérêts proprement défendus par la personne morale. Par exemple, une association de protection des consommateurs ne pourrait pas attaquer la délivrance d'un permis de construire un hypermarché mais elle pourrait attaquer l'autorisation d'exploitation commerciale de l'hypermarché. Pourquoi ? Car l'acte administratif qui touche aux intérêts de son objet social, c'est l'autorisation d'exploitation car c'est l'exploitation commerciale de l'hypermarché qui va gêner les membres de l'association, pas la simple construction qui elle engendrerait plutôt des désagréments visuels, sur le plan paysager.
 - L'objet spatial : le champ géographique d'action de la personne morale doivent en principe contester une décision qui relève de ce même champ géographique. Association de protection du paysage du littoral bordelais ne peut pas agir contre une décision qui s'appliquerait au littoral vendéen.
 - Une personne morale ayant un champ d'action national, ne peut pas, en principe, agir contre une décision d'application locale mais parfois il y a une exception à ce principe dans le cas où la décision soulèverait des implications « qui par leur nature et leur objet excèdent les circonstances locales » (CE, 18 novembre 2015, Ligue des droits de l'homme).

Le référé-liberté.

Le référé-liberté a été mis en place avec la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé. Il est consacré à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative.

Il s'agit d'une procédure d'urgence qui obligent les juges à statuer dans un délais raisonnable conformément à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La France ayant été condamnée à de nombreuses reprises pour les retards déraisonnables occasionnés par la lenteur de la justice administrative (CEDH, 24 octobre 1989, H. A, CE, 28 juin 2002, Magiera).

Pour le requérant, cela lui permet de voir sa demande examinée dans un délais rapide de 48h lorsqu'il estime qu'une autorité aurait porté une atteinte à une liberté fondamentale.

Art. L. 521-2 du CJA : « 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. »

Le référé-liberté n'est recevable que sous certaines conditions :

- Une situation d'urgence
- Une atteinte grave
- et manifestement illégale
- À une liberté fondamentale
- Par une autorité publique ou une personne privée chargée d'une mission de SP
- Dans l'exercice de ses pouvoirs

IMPORTANT : les conditions à respecter pour qu'un référé-liberté soit recevable sont plus difficiles que celles du référé-suspension. Regardez.

>> Source : Fiche d'orientation. Référé-liberté (Contentieux administratif).

L'urgence caractérisée est une urgence extrême. Son appréciation est plus stricte que dans le cadre du référé-suspension compte tenu du délai extrêmement bref d'intervention du juge.

Il appartient au requérant d'établir l'urgence. Elle s'apprécie du point de vue du requérant mais aussi compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce (intérêt général en cause, ordre public, respect du droit du travail...). Bilan entre les intérêts du requérant et les nécessités de l'intérêt général.

Or toutes les **libertés** constitutionnellement garanties ne sont pas toujours reconnues comme fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du CJA (ex : le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale).

Une atteinte grave. La gravité (en fonction de la liberté en cause : l'expulsion d'un étranger peut porter une atteinte grave à la liberté de vivre avec sa famille...) est une condition d'exécution d'office et la raison de l'absence de recours suspensif. Il faut une atteinte directe au droit.

Le juge recherche le lien direct.

Manifestement illégale. L'illégalité manifeste est un cran au-dessus de celle mesurée pour le référé-suspension. C'est la force de l'évidence et va donc au-delà du doute sérieux.

On ne peut soumettre au juge des questions complexes ou inédites : en quarante-huit heures, il est impossible d'approfondir.

Le juge procède à une appréciation concrète : il recherche les motifs de la décision même s'ils ne sont pas explicites.

Imputable à l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs.

L'atteinte doit être imputable à une personne morale de droit public ou à un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. L'administration doit avoir agi dans l'exercice de ses pouvoirs.

L'office du juge du référé-liberté.

Article L. 511-1 et suivant du CJA

Article L. 511-1 : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais. »

- Avant la mise en oeuvre de la procédure de référé, le juge était dépourvu de moyen de faire cesser une atteinte grave et immédiate aux libertés fondamentales. Autrefois, les requérants se tournaient dès lors vers le juge judiciaire en se fondant sur la voie de fait.
- Le juge des référés peut **prononcer toutes les mesures nécessaires** permettant de faire cesser l'atteinte à condition de ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative (CJA, art. L. 521-3) : **injonction, suspension...**
- **Exemple d'injonction** : enjoint l'évacuation d'un squatter d'immeuble (CE, 29 mars 2002, SCI Stéphaure).
- Le juge **ne peut ni prononcer l'annulation d'une décision administrative**, ni ordonner une mesure qui aurait les mêmes effets que ceux qui résulteraient de l'exécution par l'administration d'un jugement annulant pour défaut de base légale sa décision. Le juge des référés n'est en effet pas saisi du litige principal.
- Toutefois la nécessité de sauvegarde de la liberté peut l'emporter sur **le caractère provisoire** de la mesure (délivrance d'une carte d'identité, mise à disposition d'un local à une association). Lorsqu'aucune mesure provisoire n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif d'une liberté fondamentale alors le juge pourra **s'affranchir du caractère provisoire des mesures** : CE, 31 mai 2007, Syndicat CFDT Interco.
- L'ordonnance est exécutoire mais sans autorité de la chose jugée.¹
- Les référé-suspension et référé-liberté ne peuvent faire l'objet d'une même requête mais de deux requêtes séparées.

¹ « L'absence d'autorité de la chose jugée des ordonnances de référé implique, notamment, que le juge de l'urgence n'est pas lié par sa première décision. L'article 488 du Nouveau Code de procédure civile (N° Lexbase : L2728ADE) dispose que "l'ordonnance de référé n'a pas, au principal, l'autorité de la chose jugée". S'il n'existe pas de disposition textuelle identique dans le Code de justice administrative, le juge administratif a, de longue date, eu l'occasion d'indiquer que la règle applicable en droit privé processuel était transposable au droit du contentieux administratif. Sont ainsi dépourvus de l'autorité de la chose jugée tant les ordonnances de référé (20) que les jugements statuant sur des conclusions à fin de sursis (21). Le fondement de cette absence d'autorité de la chose jugée tient à la nature de l'acte juridictionnel pris par le juge des référés : la circonstance que les décisions de ce juge n'aient qu'un caractère "purement provisoire" (22) et qu'elles ne puissent "faire aucun préjudice au principal" (23) interdit de leur reconnaître la force qui s'attache aux décisions au fond, puisqu'elles ne mettent pas fin à une instance. » <https://www.lexbase.fr/article-juridique/3209238-jurisprudencelapossibilitepourlejugedefereliberitedeprononcerdesmesuresdefinitives>