

M. le président, cette intervention est placée sous le signe de l'urgence, vous ne m'avez d'ailleurs accordé que 20 minutes au plus pour rendre compte de l'activité du juge des référés du tribunal administratif de Marseille. Cela est bien court, alors qu'en ne comptant que les référés dits d'urgence, tels qu'issues de la loi du 30 juin 2000, le nombre de dossiers au titre de l'année judiciaire 2023/2024 s'élève à 306 référés mesures utiles, 810 référés suspension et 661 référés liberté, 1 777 dossiers au total soit environ 15 % des affaires enregistrées par le tribunal.

Nous nous en tiendrons là, et nous n'évoquerons pas les autres procédures de référé, qui n'ont pas de caractère d'urgence, ou qui, comme le référé précontractuel, permettant d'interrompre ou d'annuler une procédure de passation d'un marché public ou d'une concession, constitue une niche technique, quantitativement peu important, autour de quarante dossiers par an.

Au-delà de la durée de cette intervention, l'urgence est en effet l'essence des procédures de référé issues de la loi du 30 juin 2000. Nous y reviendrons après avoir fait un détour par le fond des dossiers.

Un détour seulement, car peu de choses différencient le juge du référé du juge du fond.

En matière de référé suspension, permettant d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision dans l'attente du jugement au fond, les matières, les litiges, les parties sont identiques, l'application de la règle de droit n'est pas différente, à ce que l'on retrouve au fond, c'est-à-dire principalement des fonctionnaires mécontents de leur sort, à tort ou à raison, des étrangers sans titre de séjour, des voisins opposés à la construction sur le terrain d'à côté.

Ce n'est pas tout à fait le cas en matière de référé liberté et de référé mesures utiles.

Le juge des référés liberté peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration, dans un sens très large, aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. On trouve dans le champ du référé liberté des décisions de l'administration, mais aussi des agissements qui sont rarement attaqués devant le juge du fond, comme, par exemple, les mesures qui auraient été adoptées par le directeur d'un centre de détention afin d'empoisonner les repas d'un détenu, qui n'ont pas été considérées comme avérées par le juge des référés dans une ordonnance du 21 août dernier, peut être d'autant moins que le requérant demandait un milliard d'euros de dédommagement. On trouve aussi des refus de la part de l'administration dont la temporalité s'accommode mal d'une instance au fond, comme notamment l'absence de placement en hébergement d'urgence, qui est un des thèmes récurrents du référé liberté à Marseille avec environ 50 requêtes enregistrées au cours de l'année judiciaire 2023/2024.

Le champ du référé mesure utile, qui permet au juge d'ordonner toutes mesures utiles, ne recoupe pas non plus, de fait, les litiges soumis au juge du fond habituellement, car le plus souvent les demandes d'expulsion du domaine public, de communication de documents administratifs, les demandes tendant à faire effectuer des travaux, qui sont soumises au juge des référés en urgence ne le sont pas au juge du fond.

Tous référés confondus, certaines matières sont à pointer du doigt. En effet, mais cela n'est pas propre à la juridiction marseillaise, le juge des référés est saisi depuis quelques années de trop nombreuses affaires qui ne sont pas à proprement parler des litiges qu'un juge aurait à

trancher, mais des demandes qui trouvent leur source dans les dysfonctionnements affectant l'activité ou l'organisation de l'administration.

Il en est ainsi en matière de droit des étrangers. Par exemple, les dysfonctionnements du site « administration numérique des étrangers en France » dit ANEF peuvent donner lieu à des recours qui ont pour seul objectif la résolution d'un problème informatico-administratif, si vous nous pardonnez ce néologisme.

Ainsi, par une ordonnance du 29 juillet dernier, le juge des référés a ordonné au préfet des Bouches-du-Rhône de donner un rendez-vous à un ressortissant géorgien qui s'était vu reconnaître la qualité de réfugié afin qu'il puisse déposer sa demande de titre de séjour, alors qu'il ne parvenait pas à le faire en ligne, en dépit de multiples tentatives, en raison de dysfonctionnements de la plateforme ANEF.

Second et dernier exemple car ils sont nombreux, une ordonnance du 7 novembre 2023 constate que la requérante a créé un compte sur la plateforme ANEF et tenté de déposer sa demande de renouvellement de titre de séjour et, constatant l'impossibilité technique d'enregistrer sa demande, a envoyé à cinq reprises des messages au service support de l'ANEF pour faire part de ses difficultés, elle n'a reçu de ce service que des réponses-types n'analysant pas la difficulté technique rencontrée au cas particulier et insusceptibles de résoudre le dysfonctionnement constaté. Ses démarches dans le même sens auprès de la préfecture des Bouches-du-Rhône par quatre courriers successifs sont demeurées sans aucune réponse.

Le juge des référés sort ici de son rôle, il est réduit à un guichet administratif qui pallie les difficultés de l'administration à prendre un compte un cas individuel de manière adéquate. Le juge des référés se transforme de manière parfaitement inopportune en « secrétariat de préfecture », comme l'a relevé le rapport d'information sénatorial « services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », déposé il y a plus de deux ans, le 10 mai 2022.

Le retard de l'administration dans l'instruction des dossiers de demande de titre de séjour a également pour conséquences un report de charge injustifié sur le juge des référés. On peut citer une ordonnance du 8 décembre 2023 dans laquelle le juge des référés constate que la demande de titre de séjour date du 8 décembre 2021 et que l'intéressé n'a pas reçu de réponse des services de la préfecture alors que des récépissés de demande lui sont délivrés depuis lors. C'est un des nombreux exemples de cas dans lesquels le juge n'est pas saisi parce qu'il y a un litige, il est seulement saisi parce que l'administration met beaucoup trop de temps pour répondre à une demande. Ce délai a pour conséquence la naissance d'une décision implicite de rejet, en application des textes, alors que l'administration n'a pas instruit la demande et alors que, ce faisant, elle va peut-être délivrer le titre demandé. Il y a là encore une logique de guichet : la saisine du juge va permettre, de fait, que la demande de l'intéressé soit examinée ou soit examinée de manière plus rapide.

Logique du guichet toujours en matière de mineurs non accompagnés placés à l'aide sociale à l'enfance par le juge des enfants mais que le département des Bouches-du-Rhône ne prend pas en charge. L'intervention du juge dans une cinquantaine de requête qui lui ont été soumises cette année ne vise pas à régler un litige, il n'y en a pas, la saisine du juge des référés a pour seul but l'exécution de l'ordonnance du juge des enfants, alors même que l'administration n'aurait aucunement l'intention de ne pas exécuter cette ordonnance. Il s'agit seulement que

le mineur en cause soit placé plus rapidement, le cas échéant plus rapidement qu'un autre mineur qui n'a pas fait de requête, puisque le juge des référés n'a pas le pouvoir de créer des places d'accueil.

Cette même logique est à l'œuvre en matière de scolarisation de ces mêmes mineurs non accompagnés. C'est le rectorat, en l'espèce, qui éprouve beaucoup de difficultés à répondre aux demandes, et le juge des référés liberté, souvent, lui enjoint de trouver une place rapidement dans une classe qui n'existe pas. Là encore, il n'y a pas de litige que le juge des référés pourrait trancher, il existe une inadéquation entre une exigence légale et les moyens déployés pour y répondre, comme aussi en matière d'hébergement d'urgence, que nous avons évoqué un peu plus haut.

Et l'on pourrait même se demander si l'intervention du juge des référés dans ces cas-là, ajoutant une strate de difficulté, n'a pas un effet entropique.

Il n'est pas question ici de discuter des causes, des responsabilités et des solutions à ces différentiels entre demande du public et offre des services publics. Il faut toutefois constater que le juge des référés est incapable de faire face à la place de l'administration aux situations et aux dysfonctionnements que celle-ci subit, crée, ou laisse perdurer. Il appartient aux services publics d'enregistrer les demandes de titre de séjour, d'accueillir les mineurs non accompagnés ou de les scolariser et passer par la case « tribunal » pour accéder à ces services est particulièrement inefficent.

Nous en venons à ce qui fait la vraie différence entre le juge des référés et le juge du fond : c'est son office, et cet office est dicté par l'urgence. Le juge des référés est le « juge de l'urgence et de l'évidence », parce que sa saisine est conditionnée par l'urgence et parce qu'il se prononce au vu d'une instruction rapide et qu'il n'a pas vocation à épuiser le litige dont il est saisi. Un bon juge des référés serait idéalement un juge qui ne réfléchit pas trop. Un certain nombre de conseillers et premier conseillers ici présents pourront peut-être penser que c'est pour cette raison que ce sont les présidentes et les présidents qui ont normalement la charge de juger les référés (à chaque fois que je dis le juge des référés, il faut d'ailleurs entendre : ou la juge des référés), mais le fait est que les années d'ancienneté aidant, les plus expérimentés d'entre nous sont censés être plus à même de se rendre compte plus facilement et plus rapidement de ce qui est évident ou pas, sans que ce soit une règle qui se vérifie toujours, d'ailleurs.

L'urgence tout d'abord, qui est situation d'atteinte grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre, cette situation pouvant être contrebalancée par d'autres intérêts publics. L'urgence ainsi définie ne signifie pas vitesse, pour rappeler que les automobilistes trop pressés voient rarement reconnaître l'urgence de leur situation : une ordonnance du mois de juin dernier, par exemple, a rejeté ainsi le recours d'un chauffeur de taxi contre la suspension de son permis de conduire, il avait été chronométré à 144 km/h sur une voie où la vitesse est limitée à 80 km/h. Je n'ai pas trouvé beaucoup mieux dans cette année judiciaire : cela n'impressionnera pas les chefs des services de police et de gendarmerie ici présents, dont les agents ont vu bien pire, mais cela suffit à ce que la situation d'urgence constituée par la perte de l'activité professionnelle du chauffeur de taxi en cause soit regardée comme insuffisante pour permettre la suspension de la décision au regard des exigences de la sécurité routière. Dit plus simplement, il est urgent, dans ces cas-là, de ne pas rendre son permis à un conducteur dangereux. Cette décision a été prise par une

ordonnance de tri, comme on les appelle, à la seule vue de la requête, sans audience, parce que le juge des référés doit aller très vite sur certains dossiers simples pour pouvoir se consacrer un peu plus à d'autres.

Le juge des référés ne s'occupe que des situations suffisamment graves pour justifier son intervention. Ainsi le 24 avril 2024, le juge des référés a rejeté par ordonnance de tri une demande tendant à la suspension du refus de remboursement de frais de mission d'un fonctionnaire, d'un montant manifestement trop faible pour porter atteinte à la situation financière de l'intéressé. Également, le juge des référés, de manière assez constante, se préoccupe peu des activités de loisirs et a rejeté ainsi le 25 juin 2024 une demande de suspension d'un refus d'autorisation de détention d'une arme à feu pour pratiquer le tir sportif, alors même que l'intéressé devait participer à une compétition quelques jours après, en relevant expressément qu'« une telle pratique ne présente pas pour lui un caractère professionnel mais constitue une activité de loisirs ».

Rappelons qu'une illégalité ne constitue pas, en elle-même, une situation d'urgence. Ainsi, une ordonnance du 14 mai 2024 relative à la contestation de l'arrêté du 12 février 2024 par lequel le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a fixé la réglementation de la pêche maritime de loisir à l'intérieur du périmètre du Parc naturel marin du golfe du Lion juge qu'un syndicat professionnel ne peut, sérieusement, précise le juge des référés un peu agacé, se prévaloir de la méconnaissance des articles 16 paragraphe 6 et 17 du règlement n° 1380/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, et de la circonstance qu'il n'a pas été invité à la concertation préalable à l'édiction de l'arrêté en litige, pour établir une situation d'urgence.

Le code de justice administrative impose au requérant de justifier de la gravité de sa situation.

Évidemment, l'absence totale de justification donne lieu à une ordonnance de rejet rédigée de manière très concise. Ainsi, dans une ordonnance du 20 avril 2024, le juge des référés s'est contenté d'écrire que la société en cause, contestant un refus d'autorisation de fermeture tardive, « se borne à alléguer que ce refus aurait pour effet l'ouverture d'une procédure collective, sans aucunement justifier de sa situation financière ». Il en est de même dans une ordonnance du 25 juin 2024 à propos de commerçants attaquant l'arrêté du maire de La Ciotat du 12 avril 2024 portant réglementation du stationnement : le juge des référés s'est borné à constater que les sociétés s'abstiennent de produire toute pièce de nature à établir leur situation économique et financière et la mise en péril de celle-ci.

Le régime est le même pour les particuliers : par exemple, une ordonnance du 6 juin 2024 a rejeté pour défaut d'urgence une requête tendant à contester une obligation alimentaire d'un montant de 280 euros mise à la charge du requérant par le département des Bouches-du-Rhône pour l'hébergement de sa mère en ehpad au motif qu'il n'était versé au dossier aucun élément de nature à justifier la situation financière du requérant, ni ses charges, ni ses revenus.

Les justifications produites, elles, sont examinées de près par le juge des référés. Ainsi dans une ordonnance du 27 juin 2024 relative à la contestation par une assistante maternelle de la décision de suspension de son agrément pour une durée de quatre mois par le département des Bouches-du-Rhône, le juge des référés a admis, tout en déplorant qu'il ne soit produit que le seul avis d'impôt sur les revenus de l'année 2023, que la requérante percevait, au titre de cette activité, une rémunération annuelle d'un montant de 4 405 euros en 2023, il a relevé qu'il

ressortait toutefois de cet avis que la requérante avait également perçu des pensions d'un montant de 3 991 euros, ainsi que des revenus fonciers d'un montant de 5 241 euros, que la requérante ne précisait ni le montant des ressources tirées de son activité à la date de la décision contestée, ni le nombre de contrats en cours pour l'accueil d'enfants à cette même date et que la requérante se bornait à faire valoir qu'elle « devait continuer de s'acquitter de ses charges courantes », mais en n'apportant aucun élément sur le montant de celles-ci. Cela peut prendre du temps de déterminer l'urgence d'une affaire.

Le juge des référés est aussi le juge de l'évidence. Ce qui lui permet de rejeter également par ordonnance de tri les requêtes manifestement infondées.

Nous l'avons dit plus haut, en commençant à parler du critère de l'urgence, les automobilistes trop pressés voient rarement reconnaître l'urgence de leur situation. Certains automobilistes essaient de contourner cette difficulté en tentant de faire changer la limitation de vitesse : au mois de mars 2024, le juge des référés a rejeté une requête dans laquelle un chauffeur de VTC, qui roulait à 100 km/h dans Marseille, prétendait que la vitesse des véhicules en agglomération serait limitée à 50 m/s, soit 180 km/h, sous prétexte que le chiffre 50 entouré de rouge n'était pas accompagné d'une unité, alors que les unités légales en France sont le mètre et la seconde. Ordonnance de tri, ici aussi, au motif que l'argumentation est manifestement infondée : l'évidente absurdité de celle-ci autorise le juge des référés à passer le moins de temps possible à traiter la requête.

L'incompétence de la juridiction administrative est aussi un motif de rejet par ordonnance de tri, c'est la solution d'une ordonnance du 27 juin 2024. Le requérant demandait en effet que le tribunal ordonne à la banque HSBC de Hong Kong de virer 78 milliards d'euros sur son compte et d'ordonner à sa banque de Saint-Giniez, à la suite de ce transfert, de payer immédiatement 35 milliards d'euros au profit du Trésor public. En ces temps de disette budgétaire annoncée, il était tentant de donner raison à ce requérant, mais c'était aller manifestement au-delà de la compétence du tribunal.

Mais une fois que toutes les requêtes non urgentes ou manifestement infondées ont fait l'objet d'un tri, le juge des référés juge de l'évidence se trouve face au litige lui-même et aux questions posées par les parties, qui sont parfois tout sauf évidentes.

Ainsi, dans une ordonnance du 30 janvier 2024, le juge des référés a rejeté la demande de suspension du permis de construire délivré pour la construction de logements, de commerces, de bureaux et d'hébergements hôteliers sur le terrain de l'ancienne usine Légré-Mante à la Madrague. Pour ce faire, il a dû prendre position sur l'interprétation combinée des dispositions des articles L. 600-3 et R. 600-5 du code de l'urbanisme et de celles de l'article R. 611-8-6 du code de justice administrative et a jugé qu'une partie n'est plus recevable à présenter une requête en référé suspension à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme lorsqu'est expiré le délai de deux mois fixé pour la cristallisation des moyens, calculé à partir de la date à laquelle le greffe de la juridiction a communiqué aux parties le premier mémoire en défense dans l'instance au fond, sans qu'il y ait lieu d'ajouter à ce délai le délai complémentaire de deux jours prévu pour que les acteurs télérecours prennent connaissance du mémoire.

La question de procédure était intéressante, pour utiliser l'euphémisme adopté par les magistrats administratifs pour désigner un casse-tête, mais cela reste le cœur du métier du magistrat.

Plus délicats sont les dossiers où les questions sont relatives aux faits et/ou sont techniques et ne sont plus purement juridiques.

Dans une autre ordonnance du 30 janvier 2024, prise par un autre juge des référés, celui-ci écarte les moyens soulevés à l'encontre d'un arrêté par lequel le préfet des Alpes-de-Haute-Provence a déclaré d'utilité publique l'instauration de périmètres de protection pour l'alimentation en eau, moyens tirés, entre autres, de ce que la protection des captages ne présente pas d'utilité publique compte-tenu de l'absence de lien établi entre les exploitations agricoles et la pollution constatée, et de ce que d'autres solutions en cours de déploiement par connexion entre les réseaux peuvent assurer la desserte en eau potable des communes concernées. S'en tenir à l'évidence permet alors au juge de ne pas se noyer dans les détails techniques du captage et de l'adduction en eau.

Cette complexité s'accroît encore lorsque les délais sont resserrés. Un assez bon exemple de cela est constitué par l'ordonnance du 28 juillet 2023 par laquelle le juge des référés libéré, saisi le 23 juillet 2023 d'une demande de fermeture provisoire du centre de rétention administrative du Cannet, a rejeté cette requête. Les atteintes aux droits et libertés fondamentaux invoquées étaient en l'espèce directement la conséquence de problèmes techniques puisque premièrement, le système de détection incendie du centre avait cessé d'être opérationnel à la suite d'un incendie, deuxièmement, le système de ventilation et de climatisation ne fonctionnait plus et troisièmement, seule de l'eau chaude était disponible aux robinets des installations sanitaires du centre. Les dernières pièces justificatives ont été produites le 27 juillet, et c'est donc dans un temps très court que le juge des référés a dû analyser des échanges intervenus entre la cellule logistique du centre de rétention et le chef de la division prévention du bataillon des marins-pompiers de Marseille, et des rapports d'intervention de sociétés spécialisées, dont il ressortait que ces problèmes techniques étaient pour l'essentiel résolus, au moins provisoirement.

Cette complexité ne doit pas être surestimée, toutefois, car d'une part, dans un certain nombre de matières, elle est limitée par le fait que le juge des référés agit par des mesures conservatoires et provisoires qui ne doivent pas modifier l'organisation du service et ne peuvent pas avoir une portée structurelle. Par exemple, le juge des référés de ce tribunal a ainsi rejeté une partie des demandes présentées par l'ordre des avocats du barreau de Marseille, dans une requête concernant l'état des locaux de garde-à-vue des commissariats du 15^{ème} arrondissement et de l'Évêché, qui tendaient à ce que les cellules ne permettant pas à deux personnes gardées à vue de s'allonger ne soient plus utilisées ou soient agrandies. Il n'est pas question pour le juge des référés de se transformer en architecte modifiant les plans des commissariats ou de tout autre bâtiment public.

D'autre part, dans ces cas-là, l'audience publique, le cas échéant, permet au juge des référés de poser toutes les questions qu'il souhaite sur l'état des lieux, l'état des techniques, les matériels utilisés, suivant les contentieux. Il vaut mieux alors que l'avocat ou l'avocate des parties ne soit pas seul pour répondre aux questions, mais se soit fait accompagné de la ou des personnes compétentes, à même d'éclairer le juge.

Ce bref panorama du quotidien du juge des référés marseillais est loin d'épuiser le sujet, mais le chronomètre m'impose de vous rendre la parole, M. le président.