

Recueil Dalloz

Recueil Dalloz 2001 p. 1414

Du neuf avec du vieux : l'urgence en matière de référé-suspension

Bertrand Seiller, Professeur à l'Université François Rabelais de Tours

Le Conseil d'Etat n'a pas tardé à faire connaître son interprétation de l'art. L. 521-1 CJA, entré en vigueur, en même temps que le code, le 1er janv. 2001. Issu de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (1), cet article transforme profondément la procédure de sursis à exécution des décisions administratives. Il reprend, pour l'essentiel, le texte du projet annexé à son rapport par le groupe d'étude composé, sous l'égide du Conseil d'Etat, pour se pencher sur l'état du droit des procédures d'urgence et emprunte certaines des voies ouvertes par le professeur R. Chapus dès 1985 (2).

La procédure de suspension relève désormais de la compétence du juge des référés et, plus précisément, des hypothèses dans lesquelles il statue en urgence. Ce transfert à un juge unique est complété par une reformulation des conditions d'octroi et des effets de la suspension. Selon l'art. L. 521-1 CJA, « quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation, 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 ».

La recevabilité de la demande est toujours soumise à l'exigence d'un recours au fond contre la décision dont la suspension est demandée, mais n'est plus limitée aux seules décisions exécutoires (3). L'abandon de la restriction antérieure sur ce point est salutaire puisque « certaines décisions de refus, notamment les refus d'autorisation, sont susceptibles de léser gravement les intérêts des justiciables » (4). Les pouvoirs du juge des référés sont, quant à eux, intelligemment modulables. La suspension peut viser tous les effets de la décision attaquée ou certains d'entre eux seulement. Par ailleurs, le juge n'est pas plus qu'auparavant tenu de décider la suspension alors même que les conditions seraient satisfaites (5).

La réforme a également porté sur les conditions de fond déterminant le prononcé de la suspension tant « il est vrai que l'interprétation restrictive que la jurisprudence a donnée des deux conditions d'octroi du sursis à exécution a bridé la mise en oeuvre du mécanisme » (6).

La condition tenant à l'existence, dans la requête au fond, d'un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée est assouplie puisqu'il suffit de faire état d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité. La formule antérieure incitait le juge à se livrer, pour trancher sur la demande de sursis, à un examen approfondi de la requête principale. Etant alors en mesure de statuer au fond, il opposait en conséquence un non-lieu à statuer sur la demande de sursis. La nouvelle formule devrait remédier à cet effet pervers en autorisant le juge des référés à se faire une opinion au terme d'un examen, sinon superficiel, du moins succinct des moyens.

La seconde condition antérieurement posée au succès de la demande de sursis avait trait à la preuve des conséquences difficilement réparables qu'entraînerait l'exécution immédiate de la décision attaquée. Donnant lieu à une jurisprudence aussi sévère que peu éclairante, cette exigence est abandonnée au profit de la justification de l'urgence à prononcer la suspension.

L'apport de l'arrêt d'Assemblée du 19 janv. 2001, rendu à la requête de la Confédération nationale des radios libres, porte sur cette significative modification proposée par le groupe de travail et reprise par le législateur. Le Conseil d'Etat était saisi d'une requête en référé tendant à la suspension de l'exécution d'un arrêté d'extension d'un accord professionnel conclu dans le

secteur des activités de radio et de diffusion de programmes de télévision et concernant, notamment, le taux des cotisations dues, au titre de la formation professionnelle, par les employeurs dudit secteur. Rejetant la requête, la Haute juridiction profite de cette première saisine sur le fondement de l'art. L. 521-1 CJA pour expliciter la notion d'urgence en matière de suspension. Nul doute qu'elle ait tenu à poser rapidement des jalons en la matière, clairement destinés aux justiciables, mais aussi et surtout aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. La définition avancée conduit pourtant à s'interroger sur la portée exacte de l'intervention du législateur. L'interprétation de la condition d'urgence donnée par le juge n'est pas sans rappeler l'exigence de conséquences difficilement réparables à laquelle elle s'est officiellement substituée. Le Conseil d'Etat rectifie implicitement le texte législatif (I), mais pense éviter les errements du passé en infléchissant explicitement la jurisprudence antérieure (II).

I - Le texte implicitement rectifié

A lire l'arrêt commenté, l'observateur pourrait croire que rien n'a changé dans l'univers des procédures d'urgence en matière administrative. A commencer par la formation de jugement, une formation collégiale et non la moindre, qui statue à la place du juge des référés. Certes, ce dernier a, comme autrefois, la faculté de renvoyer l'examen des requêtes à une formation collégiale, mais l'élaboration d'un véritable contentieux du référé pouvait laisser espérer que son juge se considère au moins apte à trancher les questions portant sur ses pouvoirs... Il n'était pas inopportun, il est vrai, que le Conseil d'Etat prenne d'emblée position dans le cadre de la Section du contentieux. Ce d'autant plus que, sur le fond, son arrêt procède, à mots couverts, à une rectification de l'art. L. 521-1 CJA. En effet, le critère législatif de l'urgence (A), pourtant intimement lié à l'existence du sursis, est incorporé au critère des conséquences (B), réintroduit aussitôt que supprimé.

A - L'indispensable critère de l'urgence

En conditionnant la décision de suspension à la démonstration de l'urgence à parer aux effets de la décision administrative, la loi du 30 juin 2000 a profondément innové.

Jusqu'alors, le sursis à exécution n'était pas, à la différence du constat d'urgence et du référé-conservatoire, soumis à cette exigence. Il était certes classiquement rangé au nombre des procédures d'urgence par la doctrine mais, au sein du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, il échappait au chapitre ainsi intitulé. Les considérations de célérité ne lui étaient toutefois pas étrangères puisque, au moins devant les juridictions du fond précitées, « l'instruction de la demande de sursis [devait être] poursuivie d'extrême urgence » (7). La même contrainte continue de peser sur le déroulement de la procédure (8) afin qu'elle puisse s'achever avant le jugement au fond. Cependant, l'urgence est désormais également exigée à un tout autre niveau : elle devient, par l'effet de la rédaction de l'art. L. 521-1 CJA, une condition de fond à l'octroi de la suspension.

Cette condition est très heureusement substituée à celle de la preuve des conséquences difficilement réparables de l'exécution de la décision contestée. En effet, sursis ou suspension sont intimement liés à des considérations de temps. Le sursis à l'exécution des décisions administratives est un contrepoids à l'effet non suspensif des recours, lui-même lié (9) au caractère immédiatement exécutoire des décisions administratives. Le privilège du préalable serait un vain mot si, par le seul dépôt d'un recours, fût-il irrecevable, l'action administrative devait voir ses effets paralysés.

La faculté de demander et d'obtenir le sursis d'une décision administrative permet d'éviter que le respect immédiat de celle-ci, imposé par son caractère exécutoire, ne rende ultérieurement son annulation platonique (10). Tel serait le cas si, par la force des choses, il s'avérait impossible de remettre les parties dans leur situation précédant immédiatement l'édition de cette décision. Le sursis apparaît donc comme une procédure visant à attendre sans risque le jugement sur le fond et non, comme les procédures de référé-constat (art. R. 531-1 CJA) et de référé-instruction (art. R. 541-1 CJA), à faciliter la solution du litige. Il tend à garantir l'effectivité de la décision que rendra ultérieurement le juge sur le recours au fond. Or, l'annulation d'un acte le faisant considérer comme n'ayant jamais existé, il importe qu'aucune

trace concrète de son existence ne subsiste. Autant l'empêcher préventivement de produire tout effet lorsque, du moins, il est susceptible d'être annulé (11).

L'ensemble du raisonnement repose sur des considérations de temps. Le sursis ne se justifie que dans la mesure où l'exécution de l'acte peut précéder le jugement du recours dirigé contre lui. Le juge apprécie, pour statuer sur la demande de sursis, s'il existe un risque que l'acte ne soit exécuté avant le jugement sur le fond. Si tel est le cas, il admet alors l'utilité (12) de cette demande. Même si la durée des instances était sensiblement raccourcie (13), la nécessité du sursis persisterait. Il serait toujours indispensable de pallier l'éventuelle victoire de l'exécution de l'acte dans la course engagée entre elle et l'instruction du recours.

La substitution de la condition d'urgence à celle des conséquences difficilement réparables traduit donc plus que la volonté « de rompre avec l'orientation traditionnelle et restrictive de la jurisprudence, en marquant un assouplissement des conditions d'octroi du sursis » (14). Le législateur confie au juge des référés le soin de remédier aux conséquences, parfois excessives, du privilège du préalable en empêchant l'exécution d'une décision avant sa possible annulation par le juge du fond. En dépit de l'impossibilité de la définir abstraitement, le Conseil d'Etat a souhaité expliciter la notion d'urgence dans la décision commentée. Le sens qu'il lui donne marque, curieusement, le retour du critère des conséquences de l'exécution de l'acte.

B - Le retour du critère des conséquences

L'embarras du Conseil d'Etat pour formuler sa conception de la condition d'urgence imposée par l'art. L. 521-1 CJA est manifeste. Il avoue qu'elle découle de la lecture de ces dispositions « comparées, notamment, à celles de l'art. 54 du décret du 30 juillet 1963 qu'elles ont remplacées ». Autant l'utilisation des travaux préparatoires, bien qu'elle-même contestée, est relativement logique pour déterminer le sens d'une loi, autant le recours à une comparaison avec les textes abrogés par une disposition pour comprendre le sens de cette dernière est surprenant. Passe encore si, pour donner une portée à la réforme législative (15), le Conseil d'Etat s'était servi du droit antérieur comme d'un repoussoir et en avait déduit, *a contrario*, la nouvelle méthode d'appréciation. Il semble cependant que cela ne soit pas le cas et que le Conseil d'Etat affirme la continuité de la jurisprudence en dépit de la discontinuité, affichée et initiée par lui-même, du texte applicable.

C'est ce qui ressort, en effet, de la définition donnée de la notion d'urgence reposant, comme naguère, sur les conséquences de l'exécution immédiate de l'acte. L'urgence est établie, apprend-on, lorsque la décision préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Compte tenu de la formulation de l'arrêt, l'appréciation doit privilégier une évaluation de l'impact de la décision aussi bien sur le requérant que sur tout intérêt public ou privé qu'il défend. Au regard de cette analyse des conséquences matérielles, la considération de temps semble secondaire dans la présentation du juge. Un seul mot y fait allusion : le juge des référés est seulement tenu de vérifier également que la menace est suffisamment « immédiate ». L'absence de toute indication sur l'adjectif en cause contraste significativement avec les développements consacrés à l'idée de conséquences graves.

L'urgence ressort donc de deux éléments cumulatifs - les conséquences de l'exécution et la proximité temporelle de celle-ci - dont l'un, le premier, semble primordial. Dès le considérant de principe, le Conseil d'Etat laisse entendre que, même si l'exécution concrète est imminente, la suspension n'est prononçable que si cette exécution est susceptible de conséquences graves. En cas contraire, il serait loisible d'attendre sans crainte le jugement au fond, dans le respect tant des droits et libertés que du caractère exécutoire de l'acte administratif. L'impression est confirmée peu après par le sort réservé à la requête en l'espèce.

La définition ainsi donnée de l'urgence est surprenante. Alors que des éléments exclusivement temporels devraient la composer, le juge y joint des éléments purement matériels auxquels il confère même la primauté. La théorie de la relativité d'Einstein, qui a unifié les notions de

temps et d'espace, trouverait ainsi, dans le contentieux administratif, une inattendue confirmation.

Le Conseil d'Etat a-t-il souhaité ne raisonner qu'au regard du type de décision en cause dans l'affaire ? Sa définition de l'urgence ne vaudrait alors qu'à propos de la suspension des mesures à objet purement financier. Cette interprétation ne s'impose pourtant pas au regard de la formulation de l'arrêt : le considérant concerné s'ouvre par l'exposé de la définition de l'urgence dont il est ensuite affirmé qu'elle joue « alors même » que la décision contestée serait à objet purement financier. Semblable présentation implique que cette hypothèse particulière se coule dans le cas général et, donc, que la définition donnée de la notion d'urgence a valeur de principe. Tel est d'ailleurs le sentiment qui ressort de la lecture des premières décisions rendues en application des nouvelles procédures de référé : particulièrement longues et motivées, elles manifestent la volonté de régler au plus vite et le plus clairement le maximum des difficultés liées à la mise en oeuvre de la réforme. L'arrêt ici commenté s'inscrit d'autant plus dans cette logique qu'il porte sur la notion d'urgence, cruciale et incertaine.

Le groupe de travail du Conseil d'Etat n'avait d'ailleurs pas fait mystère de sa volonté de conserver le critère antérieur, mais assoupli. La « condition serait appréciée *in concreto* pour chaque espèce, au regard des effets de la décision administrative, soit qu'elle préjudicie gravement à la situation du requérant ou à un intérêt public, soit qu'elle soit de nature à emporter des conséquences qui risquent d'être difficiles à faire disparaître » (16). N'aurait-il pas mieux valu alors recourir à la condition d'« utilité », plus proche de l'idée poursuivie que la notion d'urgence et, surtout, traditionnelle en matière de procédures d'urgence (17) ? Car, en effet, la recherche simultanée des conséquences graves et immédiates de l'exécution éventuelle de l'acte attaqué tend à caractériser l'utilité d'en obtenir d'emblée la suspension pour ne pas risquer ultérieurement une annulation sans portée. L'exigence d'utilité de la suspension aurait mieux traduit la philosophie que se fait le juge de la première condition et, par contre-coup, évité l'inadéquation de la définition donnée à la notion d'urgence.

Le retour du critère des conséquences de l'exécution immédiate de l'acte contesté n'est pas pour autant le symbole de l'échec des réflexions entreprises pour améliorer le sursis à exécution. Il marque certes une implicite et peu satisfaisante rectification du texte de l'art. L. 521-1 CJA auquel elles avaient abouti. Mais, bien que le resituant implicitement dans la jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat en profite pour infléchir explicitement celle-ci.

II - La jurisprudence explicitement infléchie

A l'évidence, l'arrêt commenté aurait pu - dû ? - être rendu il y a bien longtemps (18). La réforme de la loi du 30 juin 2000 en est le prétexte, le moteur, elle n'en est pas la cause nécessaire. La preuve en est qu'en supprimant de la motivation toute référence au nouveau texte applicable, l'arrêt conserverait toute sa cohérence et son apport. Rien de ce qu'il affirme quant à l'appréciation des conséquences de l'exécution de l'acte n'est rendu possible par l'intervention du législateur. Le juge s'y contente de revenir sur l'interprétation restrictive qu'il donnait d'un des deux critères d'octroi du sursis. Le sort réservé en l'espèce à la requête reflète d'ailleurs une certaine continuité avec les statistiques du sursis antérieures : le rejet y était prononcé dans 92 % des cas (19).

Cependant, par la rédaction de son considérant de principe, l'arrêt du 19 janv. 2001, même réticent à appliquer littéralement la loi du 30 juin 2000, pourrait améliorer la situation. Il lève d'emblée l'obstacle de la « réparabilité » des conséquences de l'acte (A) et pourrait n'être qu'une étape vers une jurisprudence moins restrictive dans l'octroi de la suspension (B).

A - L'obstacle de la « réparabilité » levé

Tout en assimilant l'urgence à l'importance des conséquences préjudiciables de la mesure dont la suspension est sollicitée, le Conseil d'Etat apporte une décisive correction aux principes gouvernant antérieurement l'analyse de ces conséquences. Elles étaient jusqu'alors examinées au regard de leur réversibilité.

Le raisonnement, convaincant en théorie, consistait à rejeter le sursis lorsque, malgré leur impact néfaste, les conséquences de l'exécution immédiate paraissaient aisément réparables après l'annulation de l'acte. Le privilège du préalable pouvait être maintenu sans que les justiciables n'en pâtissent. Le sursis était susceptible d'être décidé, en revanche, en cas de conséquences difficilement réparables. La jurisprudence élaborée sur le fondement de cette condition était particulièrement restrictive puisqu'elle ne considérait que la faculté de réparer « en nature » les préjudices causés. Elle excluait le sursis, sauf cas particulièrement graves (20), lorsque les conséquences de l'exécution immédiate de la décision administrative pouvaient être réparées par l'allocation de dommages-intérêts (21).

Au-delà de son apparente rigueur théorique, cette analyse reposait sur un postulat peu crédible, celui de l'efficacité matérielle de toute annulation. Or R. Odent a fortement souligné que « la règle selon laquelle un acte annulé est censé n'avoir jamais existé présente ce caractère contradictoire d'être à la fois une nécessité et une fiction. C'est un idéal nécessaire pour tracer à l'Administration et au juge leurs directives. Mais c'est une pure fiction car il n'appartient à aucune puissance humaine d'empêcher que ce qui a existé ait existé et d'effacer les inévitables effets qu'ont produits des actes annulés pendant toute la durée précédant leur annulation » (22).

Souhaitant replacer l'art. L. 521-1 CJA dans la jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat a pris conscience de la nécessité de remédier aux failles de celle-ci. Il déclare que, désormais, la suspension d'une décision administrative sera susceptible d'être prononcée « alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ». Par cette évolution importante, le juge administratif accepte que toutes les conséquences potentielles de l'exécution immédiate de la décision contestée soient prises en compte. Cela implique que, quel que soit le type de préjudice, réparable en nature ou par équivalent, la suspension est susceptible d'être décidée. En d'autres termes, il n'est plus nécessaire de s'interroger sur la plus ou moins difficile « réparabilité » des conséquences.

A aucun moment, le considérant de principe de l'arrêt commenté ne fait allusion à la réversibilité ou non des effets de l'acte, sauf pour affirmer explicitement que la possibilité d'allouer une réparation pécuniaire n'est plus un obstacle à la décision de suspension. Seule importe la gravité des conséquences, appréciée en elle-même. Au critère de la « réparabilité » des conséquences est heureusement substitué celui de la gravité des conséquences et ainsi levé un obstacle majeur à la libéralisation de la jurisprudence.

La richesse de l'arrêt rendu le 19 janv. 2001 est impressionnante. Corrigeant, malheureusement à nos yeux, ce que l'art. L. 521-1 CJA avait de novateur et de simplificateur, revenant discrètement à la logique antérieure, il procède également à un significatif infléchissement de celle-ci. La réforme en cours du sursis semble à tous égards plus le fait de la jurisprudence que de la loi. Pourquoi avoir alors autant attendu quand les critiques s'accumulaient depuis si longtemps (23) ? Et pourquoi n'avoir pas profité de l'occasion, puisque, semble-t-il, l'*imprimatur* législatif était accordé, pour élargir encore l'octroi du sursis ?

B - L'octroi encore restreint de la suspension

La requête examinée par le Conseil d'Etat est rejetée en raison de la faible incidence... financière de la décision contestée sur les entreprises du secteur concerné. La Haute juridiction souligne à ce sujet la faiblesse de l'argumentation de la confédération requérante. Celle-ci, conformément à la rédaction de l'art. L. 521-1 CJA, avait cru pouvoir borner son argumentation à la démonstration de l'imminence des effets de l'acte contesté. Portant sur des cotisations prélevées annuellement au mois de février, sa demande, formulée peu avant, semblait satisfaire à la condition d'urgence. Le rejet de l'argument « en l'absence de justifications particulières » confirme la volonté du Conseil d'Etat de fonder son appréciation sur la seule importance des conséquences de l'exécution de l'acte. En l'espèce, une cotisation de 0,9 % assise sur la masse salariale n'est pas jugée suffisamment grave pour la survie des

entreprises (24). Cette appréciation, critiquable en opportunité, confirme par ailleurs clairement en droit que, contrairement à ce qu'implique la condition légale d'urgence, le juge des référés est invité à négliger les considérations de temps. Avérée ici compte tenu de la proximité des effets de la décision, l'urgence est niée faute pour ces effets d'être suffisamment préjudiciables.

Mais le principal reproche opposable à la solution est ailleurs. Elle fait naître un doute sur la réelle volonté d'infléchir la jurisprudence antérieure au sujet de la « réparabilité » des conséquences de l'acte. Après avoir affirmé solennellement l'indifférence du caractère pécuniaire de la mesure, le Conseil d'Etat s'appuie précisément sur un élément pécuniaire pour estimer que les conséquences sont négligeables et ne justifient pas la suspension. La conclusion laisse perplexe.

Elle incite à penser que la suspension ne pourra être effectivement libéralisée qu'en réduisant son examen à la seule vérification de l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte. La condition d'urgence - surtout entendue comme portant sur la gravité des conséquences - n'offre aucune sécurité pour les justiciables. Or « l'imprécision des formules par lesquelles la jurisprudence décrit les conditions exigées pour le succès de la demande de sursis mérite les plus vives critiques [...]. Depuis l'ancien droit romain, il est admis que la règle de droit ne doit pas rester le secret des pontifes » (25).

Rappelons une nouvelle fois que le but de la procédure de sursis est d'éviter qu'une décision, susceptible d'être prochainement annulée, ne déploie ses effets avant cette annulation et de permettre, après cette dernière, que la situation de droit ou de fait soit intégralement remise en l'état. Le privilège du préalable accorde une présomption de légalité à l'action administrative. Il renverse la charge de la preuve : l'Administration n'a pas à prouver la régularité de ses décisions préalablement à leur édicton et l'administré est tenu, pour s'y soustraire, de démontrer, par l'exercice d'un recours, leur illégalité.

Il serait alors juste d'en déduire que, dès qu'existent de forts indices d'illégalité, la décision doit être privée d'effets par l'octroi d'une suspension. Comment, en effet, admettre que, même sans effets trop contraignants, des décisions administratives illégales puissent bénéficier de leur caractère exécutoire jusqu'au jugement du recours les contestant ? Une décision reconnue suspecte, évidemment par l'avis d'un juge, ne devrait produire aucun effet, même négligeable. La condition d'urgence, ou celle de risques de conséquences graves, est en réalité secondaire. Les développements antérieurs sur le lien unissant intimement sursis et temps ne valent, en effet, qu'autant que l'acte concerné est suspect d'illégalité. L'attribution de l'effet suspensif au recours, donc la remise en cause du caractère exécutoire de l'acte, n'est admissible, compte tenu du privilège du préalable, que si cet acte risque sérieusement d'être annulé par le juge du fond. C'est uniquement en cette hypothèse que la course de vitesse entre exécution de l'acte et instruction du recours doit se conclure au détriment de la première. Le temps n'est pris en compte que subsidiairement, lorsque le risque d'annulation est acquis.

Nombre d'auteurs ont précédemment souhaité que l'octroi du sursis ne soit conditionné que par - ou principalement par - l'existence d'un doute sur la légalité de la décision. « En fait, ce n'est guère d'un choix qu'il s'agit. Si on souhaite accroître les possibilités d'obtention du sursis, la condition sacrificable ne peut être que celle tenant au risque de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles. L'exigence du moyen sérieux s'impose au contraire » (26).

L'évidente réticence du juge à assouplir significativement la suspension tient finalement à son souhait de conserver une marge de manoeuvre dans l'examen de la requête. Or, le critère des conséquences difficilement réparables ou, désormais, de la gravité des conséquences, par sa grande subjectivité et son autonomie par rapport au jugement au fond, a souvent été perçu comme ménageant une telle liberté au juge. Il est aisé de rejeter une demande en la fondant, sans excès de motivation, sur l'absence de conséquences difficilement réparables.

Inversement, l'appréciation de la pertinence des moyens de légalité anticipe sur l'examen au fond, chose à laquelle répugne le juge des référés. Il préférera donc, sur le fondement de l'art. 6

L. 521-1 CJA, écarter la demande de sursis au motif de l'absence de conséquences graves puisque l'appréciation de celles-ci, indifférente à l'issue du recours en annulation, ne préjudicie pas au principal.

Voilà pourquoi le Conseil d'Etat a substitué une définition de l'urgence fondée sur l'examen des conséquences, lui laissant toute liberté d'appréciation, à la notion d'urgence simple et réaliste proposée plus haut. *A fortiori* n'est-il pas prêt à supprimer toute référence à l'idée d'urgence. L'argument faisant valoir qu'elle s'impose désormais à lui en vertu de la loi n'est pas dirimant. Le souhait du groupe de travail d'assouplir les conditions d'octroi de la suspension aurait d'abord pu conduire à suggérer de supprimer ce critère, quel que soit le contenu qu'on lui assigne. Le Conseil d'Etat aurait pu ensuite, au contentieux, vider de toute portée restrictive la condition d'urgence par une interprétation neutralisante moins surprenante que la rectification de la loi à laquelle il procède dans l'arrêt. Attaché à sa liberté d'appréciation, il a préféré cadenciser la loi, quitte à déverrouiller légèrement sa jurisprudence.

Mais, d'une part, on ne saurait trop souligner que la préoccupation première devrait être d'empêcher une décision administrative suspecte d'illégalité de déployer quelque effet que ce soit. D'autre part, la jurisprudence, confirmée par l'art. L. 521-1 CJA, offrait déjà un garde-fou permettant de refuser un sursis justifié en droit  (27) lorsque de légitimes éléments d'opportunité plaident en ce sens.

Il est vrai qu'après les substitutions, implicite et explicite, décidées par l'arrêt, celle de l'arbitraire du juge à celui de l'Administration aurait pu paraître déplacée.

Mots clés :

REFERE * Référé administratif * Référé suspension * Urgence * Condition * Préjudice grave

(1) *JO*, 1er juill. 2000, p. 9948 ; *D.* 2000, Lég. p. 304 ; B. Pacteau, Vu de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire, *RFDA* 2000, p. 959  ; C. Boiteau, Aperçu rapide, *JCP* 2001, n° 2, p. 53 ; C. Clément, Le juge administratif des référés : un véritable juge de l'urgence après la loi du 30 juin 2000, *Petites affiches* 2000, n° 10, p. 6 ; A.-M. Fouletier, La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *RFDA* 2000, p. 963  ; M.-C. Rouault, La loi du 30 juin 2000 : un petit pas vers un traitement efficace de l'urgence par le juge administratif, *D.* 2001, Chron. p. 398  ; R. Vandermeeren, La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif, *AJDA* 2000, p. 706 .

(2) R. Chapus, Le juge administratif face à l'urgence, *Gaz. Pal.* 1985, Doctr. p. 317 ; *L'administration et son juge*, PUF, coll. *Doctrine juridique*, 2000, p. 283.

(3) Contrairement à CE, ass., 23 janv. 1970, *Min. Affaires sociales c/ Amoros*, Lebon, p. 51 ; *AJDA* 1970, p. 174, note Delcros ; *RD publ.* 1970, p. 1035, note Waline.

(4) Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, *RFDA* 2000, p. 943 .

(5) CE, ass., 13 févr. 1976, *Assoc. de sauvegarde du quartier Notre-Dame*, Lebon, p. 100 ; *AJDA* 1976, p. 300, chron. Nauwelaers et Fabius ; *Rev. adm.* 1976, p. 381, concl. Morisot.

(6) Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, préc.

(7) Art. R. 120 c. trib. adm., concernant les tribunaux administratifs.

(8) V. les art. L. 522-1, R. 522-5 s. CJA.

(9) Par un rapport de causalité dont le sens, incertain, importe peu ici.

(10) De là, sans doute, la consécration de sa qualité de principe constitutionnel en tant que garantie essentielle des droits de la défense (Cons. const., n° 86-224 DC, 23 janv. 1987, p. 8).

(11) V. *infra* II, B.

(12) Pour peu, évidemment, que toutes les conditions soient réunies.

(13) Chacun s'accorde à reconnaître, cependant, qu'une justice vite rendue risque d'être « expéditive » et guère plus satisfaisante qu'une justice trop lente. Ce sera d'ailleurs l'un des écueils à éviter pour le juge des référés.

(14) Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, préc.

(15) Ce qui n'est pas toujours évident...

(16) Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, préc. C'est nous qui soulignons.

(17) L'art. R. 532-1 CJA la confirme comme critère de prescription d'une mesure de référé-instruction.

(18) La jurisprudence *Amoros* préc. n'a-t-elle pas été abandonnée quelques jours avant l'entrée en vigueur du code qui la contredit formellement (CE, sect., 20 déc. 2000, *Ouatah*, AJDA 2001, p. 146, note Guyomar et Collin 📄 ; RFDA 2001, p. 371, concl. F. Lamy 📄) ?

(19) Selon la Chancellerie, en 1998, sur 5700 demandes de sursis jugées par les tribunaux administratifs, seules 456 ont été satisfaites.

(20) CE, ass., 13 juin 1980, *Mme X...*, Lebon, p. 270.

(21) CE, sect., 28 avr. 1978, *Alata et Sté des éditions du Seuil*, Lebon, p. 192 ; AJDA 1978, p. 398, note J.-P. C.

(22) R. Odent, concl. sur CE, 27 mai 1949, *Véron-Réville*, Gaz. Pal. 1949, 2, p. 34.

(23) V., déjà, M. Tourdias, *Le sursis à exécution des décisions administratives*, thèse, LGDJ,

1957, BDP, t. 10.

(24) V., en sens inverse antérieurement, CE, 17 nov. 1976, *Roustan*, Lebon, p. 488.

(25) J.-M. Auby, préface à la thèse de M. Tourdias, préc., p. VII.

(26) R. Chapus, art. préc. V., également, J.-P. C., note préc. ; O. Gohin, *Contentieux administratif*, 2e éd., Litec, 1999, n° 318.

(27) CE ass., 13 févr. 1976, *Assoc. de sauvegarde du quartier Notre-Dame*, préc.

Copyright 2014 - Dalloz - Tous droits réservés.