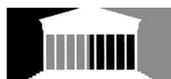


Document mis  
en distribution  
le 13 décembre 1999



N° 2002

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 1999.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif au référé devant les juridictions administratives*,

PAR M. FRANÇOIS COLCOMBET,

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

*Sénat* : 269, 380 et T.A. 149 (1998-1999).

*Assemblée nationale* : 1682.

**Justice.**

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de :* Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gérin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Niòle Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — L'URGENCE : UNE EXIGENCE ENCORE INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF</b> .....	6
A. LES PROGRÈS ACCOMPLIS PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DANS LE TRAITEMENT DE L'URGENCE .....	6
B. DES PROCÉDURES LARGEMENT EN RETRAIT DES PRÉROGATIVES CONFIEES AU JUGE CIVIL DES RÉFÉRÉS .....	9
1. Les insuffisances des procédures d'urgence devant le juge administratif .....	9
2. Le référé civil : une justice « idéale » ? .....	10
<b>II. — LE PROJET DE LOI : UNE AMÉLIORATION INCONTESTABLE DES PROCÉDURES D'URGENCE DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF MAIS UNE SIMPLIFICATION TRÈS RELATIVE DU DROIT</b> .....	13
A. LA POSSIBILITÉ D'UNE RÉNOVATION PROFONDE DES RÉFÉRÉS ADMINISTRATIFS .....	13
1. Une nouvelle ambition pour le juge administratif des référés .....	14
a) <i>L'accroissement des pouvoirs du juge des référés</i> .....	14
b) <i>La rénovation du régime procédural des décisions du juge des référés ..</i>	15
2. Les enjeux qui s'attachent à l'application de la loi .....	17
a) <i>Le décret d'application</i> .....	17
b) <i>La pratique du texte par le juge administratif</i> .....	19
c) <i>Les moyens mis à la disposition des juridictions administratives pour accompagner la mise en œuvre de la réforme</i> .....	19
B. UNE SIMPLIFICATION DU DROIT TOUTE RELATIVE .....	20
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	23
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	27
<b>TITRE PREMIER - DU JUGE DES RÉFÉRÉS</b> .....	27
<i>Article premier</i> : Compétence du juge des référés .....	27
<i>Article 2</i> : Magistrats ayant la qualité de juges des référés .....	29

TITRE II - DU JUGE DES RÉFÉRÉS STATUANT EN URGENGE .....	32
<i>Article 3</i> : Référé-suspension .....	33
<i>Article 4</i> : Référé-injonction .....	39
<i>Article 5</i> : Référé conservatoire .....	43
<i>Article 6</i> : Modification des mesures ordonnées par le juge des référés .....	45
<i>Article 7</i> : Procédure applicable lorsque le juge des référés statue en urgence .....	46
<i>Article 8</i> : Dispense du droit de timbre .....	54
<i>Article 9</i> : Tri des requêtes présentées au juge des référés statuant en urgence .....	55
TITRE III - DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINS CONTENTIEUX .....	57
<i>Article 10</i> (art. L. 22 et L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) : Référés précontractuels .....	58
<i>Article 11</i> (art. L. 421-9 du code de l'urbanisme) : Suspension de l'exécution d'une décision relative à un permis de construire .....	60
<i>Article 12</i> (art. L. 2131-6, L. 3132-1, L. 4142-1, L. 1111-7 et L. 2511-23 du code des collectivités territoriales) : Suspension de l'exécution des actes des collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité .....	61
<i>Article 13</i> (art. L. 26 et L. 27 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) : Dispositions particulières aux collectivités locales et à leurs établissements publics – Suspension des actes des communes .....	63
<i>Article 14</i> (art. L. 714-10 du code de la santé publique) : Suspension de l'exécution des marchés des établissements publics de santé .....	64
<i>Article 15</i> (art. 15-12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983) : Suspension des décisions relatives aux marchés et conventions des établissements scolaires .....	65
<i>Article 16</i> (art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1983 et art. 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983) : Suspension de décisions en vue d'assurer la protection de l'environnement ...	65
<i>Article 17</i> (art. 17-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : Suspension de l'exécution des actes des fédérations sportives sur l'initiative du ministre chargé des sports	66
<i>Après l'article 17</i> : Appel des décisions du juge des référés devant le président de la cour administrative d'appel - Recours administratif préalable pour les fonctionnaires .....	67
TITRE IV - DISPOSITIONS FINALES .....	68
<i>Article 18</i> : Abrogations .....	68
<i>Articles 19, 19 bis, 19 ter et 19 quater</i> : Application en outre-mer .....	69
<i>Article 20</i> : Décret en Conseil d'Etat .....	71
<i>Article 21</i> : Entrée en vigueur de la loi .....	71
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	73
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	103
<b>ANNEXE</b> .....	105
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	111

MESDAMES, MESSIEURS,

L'aptitude du juge à se prononcer dans un délai raisonnable est un élément déterminant de l'appréciation que l'utilisateur porte sur le service public de la justice. Et, légitimement, il attend du juge qu'il soit en mesure, lorsque les circonstances l'exigent, de statuer dans l'urgence.

Il est aujourd'hui admis que si le juge civil a su, grâce à la procédure de référé, répondre à cette attente, le traitement de l'urgence demeure, en revanche, peu satisfaisant devant le juge administratif.

Le projet de loi sur lequel l'Assemblée nationale doit maintenant se prononcer, après la première lecture qu'en a faite le Sénat le 8 juin dernier, vise à remédier à cette situation. Il propose de réformer en profondeur les procédures de référés devant les juridictions administratives afin de garantir aux justiciables l'accès à un juge qui, statuant seul, puisse ordonner efficacement les mesures provisoires et conservatoires qu'il peut apparaître nécessaire de prendre en attendant un jugement au fond du litige.

Ce texte tend ainsi à instituer un juge administratif de l'urgence, dont le rôle serait tout aussi central que celui qu'occupe désormais le juge civil des référés. Il témoigne en outre, comme les projets de loi relatifs à l'habilitation donnée au Gouvernement de procéder par ordonnances à la codification et aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, du souci d'améliorer l'accès au droit des justiciables.

Sans doute l'article 34 de la Constitution ne range-t-il expressément dans le champ législatif que la procédure pénale, les autres procédures, administrative comme civile, relevant donc du domaine réglementaire.

Il est cependant légitime que le législateur ait aujourd'hui à connaître de cet aspect de la procédure contentieuse administrative qui touche aux garanties fondamentales accordées aux justiciables. On rappellera à cet égard que le sursis à exécution – dont le projet de loi propose une rénovation substantielle – constitue selon le Conseil constitutionnel et bien que figurant dans la partie réglementaire du code des

tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, une « *garantie essentielle des droits de la défense* »<sup>(1)</sup> qu'il revient au législateur d'assurer.

Il est, en outre, certain que, lorsqu'il s'agit de modifier les rapports entre l'administration et la justice administrative, l'intervention du législateur place le juge dans une position plus « confortable » pour exercer ses nouvelles prérogatives.

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles le juge administratif assure aujourd'hui le traitement de l'urgence, le rapporteur présentera le contenu et la portée du projet de loi aujourd'hui soumis à l'examen de l'Assemblée nationale.

## **I. — L'URGENCE : UNE EXIGENCE ENCORE INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF**

Sans être méconnue par le juge administratif, l'urgence apparaît encore trop imparfaitement prise en compte, notamment au regard des procédures mises à la disposition du juge judiciaire par le nouveau code de procédure civile.

### **A. LES PROGRES ACCOMPLIS PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DANS LE TRAITEMENT DE L'URGENCE**

La présentation d'un projet de loi sur le référé devant les juridictions administratives ne doit pas conduire à méconnaître qu'il existe déjà une prise en compte de l'urgence dans la procédure contentieuse administrative.

A côté des aménagements propres à certains contentieux, tels que celui des résultats électoraux ou des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, qui permettent au juge administratif de statuer définitivement, dans les plus brefs délais, sur les demandes qui lui sont présentées, la procédure contentieuse administrative comporte plusieurs et même de nombreuses procédures dites d'urgence permettant aux juridictions administratives de prononcer des mesures provisoires et conservatoires en attendant le jugement de l'affaire au fond.

Dans son rapport annuel pour 1999, le Conseil d'Etat note que le délai théorique d'élimination du stock des affaires en instance était un peu en dessous de deux ans en 1998 pour les tribunaux administratifs et supérieur à trois ans pour les cours administratives d'appel. C'est parce que

---

(1) *Conseil constitutionnel 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence.*

cette situation, qui n'est pas nouvelle, est à l'évidence insatisfaisante qu'il est apparu nécessaire de développer et de diversifier les procédures d'urgence permettant au juge administratif de pallier par des mesures provisoires les très longs délais de jugement des affaires au fond, qui ont été à l'origine de plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'a fort justement relevé M. René Garrec, rapporteur pour la commission des Lois du Sénat sur ce texte.

Ces procédures d'urgence relèvent de deux catégories principales :

- **Le sursis à exécution**, même s'il ne figure pas dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sous le chapitre consacré aux procédures d'urgence, fait à l'évidence partie des procédures contribuant au traitement de l'urgence. Accompagnant une requête en annulation et prononcée – en règle générale – en formation collégiale, la décision de surseoir à l'exécution d'une décision administrative, suppose la réunion de deux conditions cumulatives : l'existence d'un préjudice difficilement réparable et la formulation d'un moyen sérieux, de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée.

Cette procédure de droit commun a fait l'objet d'aménagements, dans plusieurs domaines spécifiques, qu'il s'agisse d'un assouplissement de ses conditions d'octroi (comme, par exemple, dans le cas des sursis sur déféré préfectoral), de la suppression du pouvoir d'appréciation d'ordinaire laissée au juge ou encore de la fixation de délais impartis à celui-ci pour statuer sur les demandes de sursis qui lui sont présentées. Le sursis à exécution s'est également vu greffer par la loi du 8 février 1995 la procédure de suspension : celle-ci, prévue à l'article L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, constitue, pour reprendre l'expression du professeur René Chapus, « *une sentinelle avancée* » du sursis, qui permet au président de la formation de jugement de suspendre, pendant trois mois, l'exécution d'une décision administrative ayant fait l'objet d'une demande de sursis « *lorsque cette exécution risque d'entraîner des conséquences irréversibles et que la requête comporte un moyen sérieux* ».

- La justice administrative s'est également dotée de procédures de référé qui permettent, là encore, sous certaines conditions, à un juge statuant seul, de prononcer **des mesures provisoires et conservatoires**. On constate également ici une diversification et un développement progressif de ces procédures.

Au régime de référé unique qui prévalait jusqu'en 1988 ont succédé trois procédures complémentaires qui permettent de prescrire des mesures d'expertise (référé-instruction), d'ordonner des mesures conservatoires

(référé conservatoire) et d'accorder une provision au créancier lorsque l'existence d'une obligation ne paraît pas sérieusement contestable (référé-provision). Le juge a progressivement vu s'élargir ses compétences dans le cadre de ces procédures de référés : l'interdiction de préjudicier au principal a, peu à peu, été abandonnée dans le référé-instruction. Et le référé précontractuel, qui s'applique en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence lors de la passation de marchés publics (articles L. 22 et L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel), a tout à la fois permis un élargissement notable des pouvoirs du juge (il peut prononcer des mesures définitives telles que la suppression de clauses figurant dans le marché public) et des innovations procédurales (le juge statue seul, en premier et dernier ressort).

- On mentionnera enfin le **constat d'urgence** prévu aux articles R. 136 et R. 137 du code des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel, qui permet au juge de désigner un expert afin de constater des faits matériels, permettant ainsi de préconstituer et sauvegarder la preuve de faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le tribunal administratif.

Sur 133 000 affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs en 1998, un peu plus de 7 000 ont concerné des référés et près de 7 900 des demandes de sursis à exécution. La même année, les sursis, référés et constats d'urgence ont représenté 14,5 % des affaires réglées par les juridictions métropolitaines, avec toutefois d'importantes disparités entre les tribunaux administratifs <sup>(1)</sup>.

Au-delà du perfectionnement des dispositifs, le juge administratif s'est aussi peu à peu adapté aux contraintes qu'impose l'urgence.

Le **contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière** est, à cet égard, significatif : enserré dans des délais très courts de présentation des requêtes (24 heures) et de jugements (48 heures), exercé dans un cadre procédural original (juge statuant seul en l'absence de conclusions du commissaire du gouvernement, appel porté devant le président de la section du contentieux de Conseil d'Etat jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre dernier), ce référé, introduit par la loi du 10 janvier 1990 et figurant sous l'article L. 28 du code des tribunaux administratifs est venu démontrer, de l'avis des personnes auditionnées par le rapporteur, la faculté d'adaptation du juge administratif auquel on avait initialement confié ce contentieux avec réticence, le Parlement ayant dans un premier temps choisi

---

(1) *Au tribunal administratif de Marseille, 29,4 % des affaires réglées en 1998 concernaient des sursis, référés et constats d'urgence.*

de le porter devant le président du tribunal de grande instance, encourant ainsi la censure du Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup>.

Des jurisprudences récentes sont également venues souligner l'aptitude du juge administratif à se prononcer dans l'urgence. Le rapport public du Conseil d'Etat pour 1999 mentionne ainsi la décision du 25 septembre 1998 par laquelle la section du contentieux du Conseil d'Etat a ordonné le sursis à exécution d'un arrêté du Ministre de l'agriculture inscrivant trois variétés de maïs génétiquement modifié dans le catalogue des espèces de plantes cultivées en France. De même, MM. Arnaud Lyon-Caen et Frédéric Thiriez, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ont rappelé, lors de leur audition, l'ordonnance du 17 janvier 1997 par laquelle le président du tribunal administratif de Marseille avait, sur une requête introduite un samedi à 11 heures, suspendu un match de football qui devait se tenir dans l'après-midi.

Malgré ces progrès, les procédures permettant au juge administratif de statuer sur l'urgence restent encore insuffisantes et largement en retrait par rapport au rôle qu'a acquis, en matière civile, le juge des référés.

## **B. DES PROCEDURES LARGEMENT EN RETRAIT DES PREROGATIVES CONFIEES AU JUGE CIVIL DES REFERES**

### **1. Les insuffisances des procédures d'urgence devant le juge administratif**

Le groupe de travail sur les procédures d'urgence réuni à l'initiative du vice-président du Conseil d'Etat et sous l'égide de M. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux de la haute juridiction, a mis en lumière, dans son rapport sur ce sujet, les insuffisances des procédures dont disposent actuellement les juridictions administratives pour faire face à l'urgence.

Le constat est sévère : sans mettre en cause le mécanisme même du sursis à exécution, le rapport souligne l'appréciation restrictive des conditions d'octroi du sursis (voir *infra* article 3) qu'a fait le juge et qui le conduit à en faire un usage « *parcimonieux* ». On constate en effet, d'après les chiffres fournis au rapporteur par la Chancellerie que, sur plus de 5 700 demandes de sursis jugées en 1998 par les tribunaux administratifs, seuls 456 sursis ou suspensions ont été accordés.

---

(1) Conseil constitutionnel 28 juillet 1989, police des étrangers.

Si le référé-instruction et le référé-provision ne font pas l'objet de critiques particulières, la procédure de référé conservatoire, en interdisant au juge de faire préjudice au principal et obstacle à l'exécution d'une décision administrative, trouve par-là même ses propres limites. En outre, les procédures d'urgence ne permettent pas d'apporter une réponse lorsque sont en cause de simples agissements matériels de la part de l'administration ou des décisions de rejet. A ces lacunes s'ajoute l'obstacle que constitue une procédure manquant de lisibilité pour les justiciables et dérogeant trop peu au droit commun, particulièrement pour les décisions de sursis à exécution, qui sont prises collégialement.

De façon paradoxale, il semblerait que le juge administratif soit trop lent lorsqu'il lui est demandé de statuer en urgence. Il arrive ainsi qu'il soit contraint de prononcer un non-lieu à statuer sur une demande de sursis si, prenant mal la mesure de l'urgence qui s'attachait à cette demande, la décision s'est trouvée complètement exécutée avant qu'il ne se prononce sur la demande. Il n'y a en effet plus d'utilité à statuer sur une demande de sursis d'un permis de construire si la maison est entièrement construite, ce qui peut paraître d'autant plus regrettable si, se prononçant sur le fond, le juge annule la décision !

Ces insuffisances semblent d'autant plus frappantes au regard de l'efficacité qu'a conquise le juge civil des référés.

## **2. Le référé civil : une justice « idéale » ?**

Aux termes des articles 808 et 809 du nouveau code de procédure civile, le président du tribunal de grande instance peut « *dans tous les cas d'urgence (...) ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend* ». Il peut en outre « *toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Dans les cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut accorder une provision au créancier, ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire* ».

Très général, ce texte permet au juge civil des référés d'embrasser des situations très diverses et de disposer d'un large éventail de mesures : il peut, par exemple, ordonner l'expulsion de l'occupant sans droit ni titre d'un immeuble, allouer au créancier une provision correspondant au montant exact de sa créance, désigner un administrateur provisoire pour gérer une société paralysée par la mésentente de ses dirigeants ou ordonner

la saisie d'un livre dont la publication porterait atteinte au respect dû à la réputation de la personne. En 1998, les mesures ordonnées en référé par les tribunaux de grande instance ont consisté en des expertises pour 60,9 %, des provisions pour 15,8 % et des expulsions pour 8,9 %. La marge de manœuvre du juge des référés est d'autant plus grande qu'il n'est pas lié par les demandes des parties et peut choisir la mesure la plus adéquate à la situation de fait constatée, ce qui lui permettra, par exemple, de substituer une mesure de publication d'un communiqué ou d'un avertissement à la saisie ou à l'interdiction de diffusion demandée, sans que la Cour de cassation ne vienne porter atteinte au pouvoir souverain des juges du fond pour le choix des mesures appropriées.

Mais la force du référé civil tient aussi à la spécificité de son organisation. En effet, aux termes du premier alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile, la « *demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue à cet effet aux jour et heure habituels des référés* », le demandeur citant son adversaire à comparaître devant le juge des référés par un acte d'huissier. Mais, si cette disposition garantit une prévisibilité du calendrier de procédure, elle ne permet pas de tenir compte des cas d'extrême urgence dans lesquels il n'est pas possible d'attendre la prochaine audience de référé. Aussi le deuxième alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile prévoit-il le référé dit « d'heure à heure ». L'assignation en référé, qui peut intervenir « *même les jours fériés ou chômés* » doit alors être autorisée par le juge des référés, les débats pouvant se dérouler, le cas échéant, au domicile personnel du magistrat mais « *portes ouvertes* » afin de respecter (ne serait-ce que théoriquement !) le principe de publicité. Cette procédure accélérée, pour être exceptionnelle, permet cependant de répondre aux cas d'extrême urgence, par exemple lorsqu'il s'agit d'interdire la diffusion d'un reportage, à quelques heures du journal télévisé. On relèvera enfin que, dans la mesure où l'instance en référé se déroule au cours d'une audience, une grande place est naturellement accordée à l'oralité des débats.

Des prérogatives étendues pour le juge des référés et une procédure organisée pour assurer la meilleure prise en compte de l'urgence expliquent donc le succès du référé civil. Le nombre de référés présentés chaque année a augmenté de près de 24 % entre 1990 et 1998 et, en 1997, 17 % des affaires introduites devant les tribunaux d'instance et de grande instance l'ont été en référé. Au tribunal de grande instance de Paris, ce sont ainsi, en 1998, plus de 15 000 décisions qui ont été rendues sous forme de référé, à rapprocher de 27 533 décisions rendues au fond par les chambres civiles. Les demandes en référé sont particulièrement importantes en droit des affaires (43,7 % du total des demandes introduites dans ce secteur) ou en matière de responsabilité et de quasi-contrats (32,8 % du total des demandes

introduites dans ce secteur). On constate, par exemple, que plus de 90 % des affaires relatives à des demandes d'expulsion de locataires de baux commerciaux sont présentées en référé, de même que 70 % des demandes de sorties de personnes internées ou 38 % des demandes de réparation pour atteinte portée au droit à l'image. Enfin, point non négligeable, le délai moyen dans lequel il est statué sur les demandes de référé était d'environ un mois en 1997.

Véritable « vitrine » de la juridiction judiciaire, le référé civil exerce une incontestable séduction sur le justiciable pour lequel elle incarne, pour reprendre les termes de M. Alain Lacabarats, président de chambre à la Cour d'appel de Paris, « *l'idéal d'une justice rapide, efficace, dépouillée de son formalisme et de la complexité de ses mécanismes* », au point que certains justiciables, face à « *la faiblesse criante du contentieux administratif dans le domaine des procédures d'urgence* », selon l'expression de M. Ronny Abraham <sup>(1)</sup>, tendent à présenter devant le juge judiciaire leurs recours contre les agissements de l'administration, sur le fondement parfois abusif de **la voie de fait**.

La voie de fait est une notion jurisprudentielle qui permet en effet au juge judiciaire de se déclarer compétent pour connaître d'un acte accompli par l'administration qui serait, d'une part, attentatoire au droit de propriété ou aux libertés fondamentales et, d'autre part, grossièrement irrégulier, qu'il consiste soit en une exécution forcée irrégulière d'une décision administrative, soit en l'exécution d'une décision manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration. Un acte de l'administration constitutif d'une voie de fait étant « dénaturé », son contentieux revient alors naturellement aux juges judiciaires qui disposent à son égard d'une plénitude de juridiction puisqu'ils peuvent assurer la réparation du préjudice causé, adresser des injonctions à l'administration et apprécier la légalité des actes à l'origine de la voie de fait.

L'importance de ces prérogatives, couplée à l'efficacité du juge civil des référés a parfois conduit les tribunaux judiciaires à reconnaître abusivement l'existence d'une voie de fait, au point que le Professeur René Chapus la qualifie de « *folle du logis, présente là où on l'attend le moins* ».

Le recours abusif à la voie de fait pour susciter la compétence du juge judiciaire sur des demandes qui relèvent de celle du juge administratif paraît une solution bien peu satisfaisante, n'apportant guère de sécurité juridique aux justiciables en raison des incertitudes pesant sur la détermination du juge compétent pour connaître d'une demande. Afin

---

(1) « *L'Etat de droit : mélanges offerts à Guy Braibant* », Dalloz 1996.

d'éviter cette dérive, le Tribunal des conflits, dans un arrêt *Préfet de police de Paris* rendu le 12 mai 1997, s'est efforcé de recadrer la notion de voie de fait.

L'origine de cet arrêt se trouve dans la qualification de voie de fait retenue par le juge des référés du Tribunal de grande instance de Paris à propos d'une décision prise par l'autorité administrative française de maintenir à bord d'un navire faisant escale dans un port français deux passagers marocains auxquels elle avait refusé l'entrée sur le territoire national. Estimant que les mesures prises à l'égard des deux passagers, « à les supposer même illégales », n'étaient pas « *manifestement insusceptibles d'être rattachées à un pouvoir appartenant à l'administration* » dans la mesure où la loi lui a conféré le pouvoir de procéder à l'exécution forcée des décisions d'éloignement et de celles prononçant un refus d'entrée sur le territoire, le Tribunal des conflits a estimé que les actes administratifs en cause n'étaient pas constitutifs d'une voie de fait et « *qu'il n'appartenait qu'aux juridictions de l'ordre administratif de connaître du litige soulevé devant le Tribunal de grande instance de Paris* ».

Une fois affirmé le souci d'éviter un recours abusif à la voie de fait, il est donc devenu impératif d'aménager les compétences du juge administratif des référés afin d'offrir une protection aux justiciables susceptible de les dissuader d'aller saisir le juge civil des référés sur le fondement de cette notion jurisprudentielle. C'est ce que s'attache à faire le projet de loi.

## **II. — LE PROJET DE LOI : UNE AMELIORATION INCONTES- TABLE DES PROCEDURES D'URGENCE DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF MAIS UNE SIMPLIFICATION TRES RELATIVE DU DROIT**

Le projet de loi aujourd'hui soumis à l'examen de l'Assemblée nationale répond, de l'avis unanime des personnes entendues par le rapporteur, à un besoin en donnant à la justice administrative de nouvelles armes face à l'urgence, grâce à une réforme des procédures de référé. Il n'opère cependant qu'une simplification très relative du droit.

### **A. LA POSSIBILITE D'UNE RENOVATION PROFONDE DES REFERES ADMINISTRATIFS**

Le projet de loi met en mesure le juge administratif de répondre efficacement aux attentes des justiciables lorsque les circonstances exigent

qu'il se prononce dans l'urgence ; mais le succès de la réforme dépendra largement des conditions d'application de la loi.

## **1. Une nouvelle ambition pour le juge administratif des référés**

Plus spécifiquement consacré au juge administratif des référés statuant en urgence, le titre II du projet de loi dote celui-ci de nouvelles prérogatives qui seront exercées dans un nouveau cadre procédural.

Sur de nombreux points, le texte bat en brèche des principes traditionnels de la justice administrative, tels que le caractère essentiellement écrit des débats, la collégialité des décisions, l'absence d'injonction faite à l'administration, tirant ainsi parfois le bénéfice de précédentes innovations législatives, tels que la loi du 8 février 1995, qui avait ouvert au juge la possibilité d'adresser des injonctions à l'administration et développé le recours au juge unique.

### *a) L'accroissement des pouvoirs du juge des référés*

Aux termes du projet de loi, le juge administratif des référés se voit doté de pouvoirs nouveaux ou renouvelés, susceptibles de lui conférer une plus grande efficacité.

Le texte modernise tout d'abord les deux procédures d'urgence traditionnelles que sont le sursis à exécution et le référé conservatoire :

— Sans remettre en cause le caractère exécutoire des décisions de l'administration, le projet de loi assouplit les conditions d'octroi du sursis à exécution, qu'il rebaptise « suspension » (article 3). Au lieu de devoir prouver l'existence d'un préjudice difficilement réparable et avancer un moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée, le requérant **ne devra plus se fonder que sur l'urgence et un moyen propre à susciter un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée** pour en obtenir la suspension. Les dispositions relatives au sursis à exécution sont supprimées, tant dans le code des tribunaux administratifs que dans les textes législatifs où il faisait l'objet d'aménagements spécifiques, de même que la suspension provisoire d'exécution prévue à l'article L. 10 du code.

— Le référé conservatoire est maintenu mais renouvelé (article 5) puisque le juge pourra dorénavant prononcer des mesures conservatoires, **sans que pèse sur lui la contrainte de ne pas porter préjudice au principal**. On peut imaginer qu'il sera, par exemple, possible au juge des référés de demander à un expert de donner son avis sur le point de savoir si

un vin mérite d'obtenir l'agrément dans une appellation d'origine contrôlée, ce qu'à ce jour il ne peut faire <sup>(1)</sup>.

Mais le projet de loi confie également au juge administratif des référés **le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration** lorsque celle-ci a porté **une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale** (article 4).

Ces prérogatives complémentaires, susceptibles d'être exercées en cas d'urgence, sont susceptibles d'embrasser une grande diversité de situations et la multiplicité des procédures apparaît bien comme une garantie pour le justiciable. En effet, alors que le référé suspension se révélera adéquat face à une décision administrative aisément identifiable, le référé injonction permettra au juge des référés de connaître des décisions négatives de l'administration, ou de ses simples agissements matériels ; enfin, le référé conservatoire permettra au requérant d'obtenir le prononcé de mesures simples et qui ne rentrent pas dans le champ des articles 3 et 4.

#### ***b) La rénovation du régime procédural des décisions du juge des référés***

L'insuffisance du juge administratif face à l'urgence tient autant à la faiblesse de ses prérogatives qu'au régime procédural dans lequel il les exerce. La procédure écrite, qui impose le respect de délais incompressibles, l'obligation de collégialité requise pour statuer sur une demande de sursis, la présentation de l'appel des décisions relatives aux demandes de référés et de sursis devant les cours administratives d'appel, qui sont aujourd'hui complètement engorgées, constituent autant de motifs de ralentissement de l'instruction et du jugement des demandes présentant un caractère d'urgence.

Aussi le texte s'attache-t-il à définir une procédure susceptible d'accélérer l'examen des demandes présentées en urgence :

– Il confie à **un juge statuant seul** les procédures de référés (articles 1 et 2), achevant ainsi le mouvement par lequel on a, peu à peu, confié à un juge unique les procédures d'urgence ;

– La **procédure pourra être écrite ou orale** (premier alinéa de l'article 7), le choix étant fonction du degré d'urgence de la demande présentée au juge des référés ;

---

(1) Conseil d'Etat 12 février 1988, Institut national des appellations d'origine c/ Mme Lajoignie.

– Les audiences publiques se dérouleront **sans conclusions du commissaire du gouvernement** (deuxième alinéa de l'article 7) ;

– Les **décisions** seront **rendues en premier et dernier ressort** (sauf pour le référé-injonction compte tenu d'un amendement du Sénat sur lequel reviendra ultérieurement votre rapporteur) ;

– Les demandes seront **dispensées de l'acquittement de la formalité du droit de timbre** (article 8), qui peut constituer un obstacle à la rapidité de jugement lorsqu'elle fait défaut et doit donner lieu à une régularisation ;

– Enfin, la **procédure de tri par le juge des référés** des demandes qui lui sont présentées (article 9) lui permettra tout à la fois d'« évacuer » les demandes qui ne rentrent manifestement pas dans le champ de ses compétences lorsqu'il statue en urgence, mais aussi de trier les demandes afin de les traiter selon leur degré d'urgence, plutôt qu'en fonction de leur date d'enregistrement.

Dans le même souci de réduire les délais de jugements sur des demandes présentées en référé, le rapporteur propose que, pour les référés qui ne sont pas soumis à une condition d'urgence – les référés-provision, les référés-instruction et le constat d'urgence – et pour lesquels l'appel contre les décisions rendues en premier ressort est possible, il soit statué sur l'appel, non plus par la cour administrative d'appel en formation collégiale, mais par le président de la cour (ou un magistrat qu'il désigne à cet effet), étant entendu que celui-ci pourra toujours, face à une affaire délicate, renvoyer l'examen de la demande à une formation collégiale.

Quelle part est faite dans ces conditions aux droits des justiciables ? Force est de reconnaître que l'accroissement de l'efficacité de la procédure de référé se fait au prix d'un allègement des garanties offertes aux justiciables, pour lesquels la collégialité, la possibilité d'interjeter appel et la présence du commissaire du gouvernement sont autant d'assurances.

Il convient cependant de ne pas nier les garanties qu'apporte le projet de loi aux requérants : outre l'avantage non négligeable que constitue la garantie d'obtenir une décision rapide lorsque la demande est urgente, le projet de loi ne remet pas en cause le principe du contradictoire, expressément mentionné dans l'article 7 ; il appartiendra au juge de veiller à son respect, quels que soient les délais dans lesquels il est amené à juger. La possibilité de se pourvoir en cassation, garantie constitutionnelle offerte aux justiciables, se fera selon le droit commun, le requérant bénéficiant ainsi d'un contrôle exercé collégalement. En outre, le juge des référés pourra revenir sur les mesures qu'il a ordonnées à la demande de toute personne

intéressée et au vu d'un élément nouveau, soit pour les modifier, soit pour y mettre fin (article 6) et il disposera toujours, face à une affaire particulièrement délicate, de la possibilité de renvoyer l'examen de la demande à une formation collégiale. Le développement de l'oralité permettra de favoriser le dialogue avec les justiciables. Quant à l'obligation de tenir une audience publique pour les référés suspension et injonction, elle répond à un souci de plus en plus prégnant, notamment sous l'influence de la convention européenne des droits de l'homme. Enfin, ces allègements procéduraux ne concernent que les trois procédures soumises à une condition d'urgence, les autres référés (référé-instruction, référé-provision et constat d'urgence) demeurant régis par le droit actuellement en vigueur (juge statuant seul mais avec possibilité d'appel).

Le texte met donc dans les mains du juge administratif, lorsqu'il statue en urgence sur une demande de référé, des pouvoirs et une procédure susceptibles de lui permettre d'acquiescer une efficacité semblable à celle du juge civil.

Mais la concrétisation de cette ambition affichée dépend pour une large part de l'application qui sera faite de la loi.

## **2. Les enjeux qui s'attachent à l'application de la loi**

Le décret d'application de la loi, les moyens humains qui accompagneront la mise en œuvre de cette réforme, comme la pratique qu'aura le juge administratif du texte, constituent autant d'éléments déterminants pour donner corps à la réforme des procédures d'urgence.

### ***a) Le décret d'application***

Conformément aux articles 20 et 21 du projet de loi, un décret en Conseil d'Etat accompagnera l'entrée en vigueur de la présente loi. Il présente un double intérêt :

— D'une part, il va poursuivre sur le terrain réglementaire la réforme des procédures d'urgence. En effet, la partie réglementaire du code des tribunaux administratifs prévoit plusieurs procédures dont la rénovation peut aujourd'hui apparaître nécessaire sans qu'elle ait sa place dans le projet de loi. D'après les informations réunies par le rapporteur, le projet de décret pourrait contribuer au développement des procédures d'urgence, d'une part en ne subordonnant plus le prononcé d'un constat d'urgence (articles R. 136 et R. 137 du code) à une condition d'urgence et, d'autre part, en supprimant, dans le référé-provision (article R. 129), l'obligation de présenter une demande au fond. Ce dernier point revêt selon le rapporteur une grande

importance pratique dans la mesure où, comme on le constate déjà en matière civile, ce référé, ainsi rénové, permettrait de désencombrer les juridictions en vidant définitivement certains contentieux, grâce à l'octroi d'une provision.

— D'autre part, il reviendra au décret d'application de préciser, pour les nouvelles procédures de référé directement liées à l'urgence (référé-suspension, référé-injonction et référé-conservatoire) les **délais** impartis au magistrat pour statuer.

Sans doute certains délais sont-ils déjà mentionnés. Ils peuvent tout d'abord concerner les délais d'instruction : l'article R. 120 précise par exemple que l'instruction de la demande de sursis est « *poursuivie d'extrême urgence* » tandis que le décret du 29 mars 1997 a introduit la possibilité de préciser, dès l'enregistrement de la requête, la date de clôture de l'instruction et d'informer les parties de la date prévue pour l'audience. De même, des délais sont-ils prévus pour interjeter appel ou se pourvoir en cassation : en matière de sursis à exécution, de référé-provision, de référé-instruction ou conservatoire, ainsi que dans le constat d'urgence, les délais sont ramenés à quinze jours à compter de la notification de la décision du juge (articles R. 123, R. 132, R. 133 et R. 136 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel). Enfin, certaines dispositions prévoient les délais impartis au juge pour statuer sur la demande qui lui est présentée : en matière de référé précontractuel, il dispose de vingt jours (article R. 241-21 du code) ; dans le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, le délai est ramené à quarante-huit heures (article L. 28 du code) ; enfin, les sursis accordés sur déféré préfectoral (article L. 2131-6 du code des collectivités territoriales) sont examinés dans un délai d'un mois ou de quarante-huit heures lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Ces indications de délai, dont on doit rappeler le caractère indicatif<sup>(1)</sup>, semblent encore insuffisantes et nombre des personnes auditionnées, notamment les représentants du syndicat des avocats de France, ont souligné l'importance pour les justiciables d'avoir une plus grande lisibilité du calendrier que suivra la procédure. Là encore, la procédure suivie devant le juge civil des référés semble tenir lieu de référence, avec, comme le précisait plus haut le rapporteur, la tenue d'audiences de référés à jour fixe. Aussi, le projet de décret devra-t-il s'attacher à définir des règles permettant de fixer un calendrier de procédure. Enfin, il apparaît important au rapporteur d'assurer une

---

(1) Conseil d'Etat 13 mai 1987, Comité de sauvegarde du patrimoine de Montpellier.

combinaison entre les procédures d'urgence et les demandes d'aides juridictionnelles.

***b) La pratique du texte par le juge administratif***

Le texte ne permettra une véritable réforme des procédures d'urgence que s'il parvient à faire tomber les réticences du juge administratif à prononcer des mesures provisoires. Certes le Conseil d'Etat a ordonné le sursis des décisions de l'Autorité de régulation des télécommunications attribuant des préfixes téléphoniques, compte tenu des conséquences difficilement réparables qu'aurait eu sa mise en application et du caractère sérieux des moyens invoqués (30 mars 1998, *Société AXS Télécom*), n'empêchant pas cependant l'Assemblée du contentieux de rejeter les requêtes au fond quelques mois plus tard, à l'issue de l'instruction. Mais il semble aujourd'hui avéré que la crainte pour le juge administratif d'avoir à se déjuger lorsqu'il jugera l'affaire au principal ou de l'être si la décision relative à la demande de sursis est réformée en appel l'a conduit à faire un usage limité des procédures d'urgence, et particulièrement du sursis à exécution. La possibilité pour le juge de modifier à tout moment, au vu d'un élément nouveau, les mesures qu'il a initialement ordonnées, ainsi que celle de renvoyer une affaire à la formation collégiale semblent donc décisives pour susciter une nouvelle pratique chez le juge administratif.

En outre, l'efficacité du dispositif prévu dans le projet de loi dépendra de l'interprétation que le juge fera du texte. Celui-ci comporte, en effet, des notions qu'il incombera à la jurisprudence de définir et dont le contenu déterminera la plus ou moins grande présence du juge administratif sur le terrain de l'urgence : que recouvreront les notions de « liberté fondamentale » et d'« urgence » ? Quelle appréciation sera faite du « doute sérieux » quant à la légitimité de la décision attaquée ? Autant de questions auxquelles il appartiendra au juge de répondre.

***c) Les moyens mis à la disposition des juridictions administratives pour accompagner la mise en œuvre de la réforme***

Les deux organisations syndicales de la juridiction administrative, l'union syndicale des magistrats administratifs et le syndicat de la juridiction administrative, ont souligné l'importance de créer un minimum de quarante postes de magistrats.

Mais la réforme ne sera pas sans conséquences sur le fonctionnement des greffes. Là encore, afin de faire face à l'afflux de demandes que risque de susciter le texte, un effort de recrutement paraît nécessaire, de l'ordre de soixante-quinze postes selon les syndicats entendus

par le rapporteur. Compte tenu du rôle que jouent les greffiers dans l'accueil et l'information des requérants, il apparaît indispensable que ces recrutements portent sur des personnels de bon niveau, d'autant plus que les demandes formées en urgence risquent de concerner majoritairement le référé-suspension qui intervient dans le cadre un recours pour excès de pouvoir susceptible d'être présenté sans le ministère d'un avocat. Dans la mesure où la procédure suivie devant les juridictions administratives est aujourd'hui essentiellement écrite, la formation des greffiers à l'oralité des débats et à la rédaction de notes d'audience, apparaît en outre indispensable. Enfin, il serait également utile d'actualiser le système informatique *Skipper* utilisé par les juridictions administratives avant l'entrée en vigueur de la loi et qui pourrait selon Mme Martine Nedonsel, greffier en chef au tribunal administratif de Nancy, apporter une aide réelle aux agents en générant des courriers adaptés à la nature de la requête.

## **B. UNE SIMPLIFICATION DU DROIT TOUTE RELATIVE**

L'un des objectifs du projet de loi consiste en une simplification de la réglementation applicable, qui concourt indéniablement à faciliter l'accès au droit pour les justiciables. Force est de constater que cet objectif n'est que partiellement atteint par le présent projet de loi.

Sans doute, le titre premier s'efforce-t-il de donner un cadre général aux procédures de référé qu'il confie dans son ensemble à un magistrat statuant seul, président de tribunal administratif, de la cour administrative d'appel ou de la section du contentieux du Conseil d'Etat (article 2). Il y a là un premier progrès par rapport à la disparité qui existe aujourd'hui entre le sursis à exécution qui fait l'objet d'une décision collégiale et le référé qui relève d'un juge statuant seul.

De même, le projet de loi permet-il un toilettage des nombreuses procédures d'urgence spécifiques qui sont venues au fil de législations particulières atténuer le lisibilité du droit. Le projet de loi prévoit ainsi l'abrogation de certaines dispositions (article 18).

Mais cette simplification n'est jamais que très relative et l'édifice juridique des procédures d'urgence demeure byzantin. Les procédures visées dans le texte soumis aujourd'hui à notre examen ne suffisent pas à faire le tour du droit des procédures d'urgence : le référé-instruction, le référé-provision, le constat d'urgence, le référé fiscal et le référé-audiovisuel, quoique non visés dans le texte, demeurent, en effet, en vigueur. Au total, sur les 23 procédures d'urgence existant actuellement, le projet en maintient 19 : les référés qui ne sont pas soumis à une condition d'urgence feront l'objet d'un appel, à l'exception des référés précontractuels et des demandes de suspension

présentées par le préfet ; d'autres imposeront un délai au juge pour statuer sur la demande de référé qui lui est présentée, aménageront les conditions d'octroi de la suspension ou priveront le juge de toute faculté d'appréciation.

Certes, le Gouvernement s'est efforcé de mettre en place un régime procédural unique lorsque le juge des référés statue en urgence mais le Sénat est venu brouiller cette architecture en prévoyant un appel devant le Conseil d'Etat pour les seules décisions intervenant dans le champ du référé-suspension (voir *infra* article 4). Et c'est essentiellement dans un souci de simplification du texte que le rapporteur, qui n'a pas été suivi par la Commission, avait envisagé de revenir à la rédaction initialement retenue par le Gouvernement. C'est dans la même optique également qu'il a proposé, ce que la Commission a accepté, de supprimer certaines procédures spécifiques qui ne dérogent que très peu au droit commun, ne faisant d'ailleurs en cela que suivre les recommandations formulées par le groupe de travail sur les procédures d'urgence.

La nécessité d'une codification prend tout son sens au regard de la complexité et de la multiplicité de ces procédures, afin de faciliter l'accès au droit des justiciables. Le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative des codes, mentionne parmi ceux-ci le code la juridiction administrative, qui est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Le projet de loi y trouvera naturellement sa place dans le livre V consacré aux procédures d'urgence, la structure du projet de loi en trois titres ayant au demeurant été conçue en vue de son insertion rapide dans le code.

Malgré l'indéniable complexité du dispositif, il faut soutenir ce texte qui constitue une étape vers l'émergence d'un véritable juge administratif des référés, susceptible, comme le fit le référé civil pour l'ordre judiciaire, de restaurer la crédibilité de la justice administrative. Même si la perspective de voir le juge administratif exercer avec efficacité de nouvelles prérogatives suscitera sans doute un afflux de contentieux, il est à espérer que ce texte contribuera également, à terme, à désengorger les juridictions, en raison du rôle de prévention du contentieux que peut jouer le référé, notamment s'il s'articule avec des procédures de règlement non juridictionnel des conflits, qui constituent un autre chantier de réforme des juridictions administratives.

\*

\* \*



*Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.*

**Mme Christine Lazerges**, présidente, a souligné que, sous ses aspects techniques, cette réforme était très importante pour les justiciables.

**M. Claude Goasguen** a tenu à préciser qu'il ne partageait pas l'enthousiasme de Mme Christine Lazerges sur le projet de loi et demeurait sceptique sur les conséquences concrètes d'un texte qui, fondamentalement, ne modifiera pas l'état du contentieux administratif. Il a rappelé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel obligeait le législateur à intervenir dans une matière qui relèverait plutôt du domaine réglementaire. Constatant l'échec des procédures d'urgence en droit administratif français, il a souhaité que le Parlement puisse réfléchir en profondeur sur la nature même de ce droit qui déroge aux règles communes. Sur ce sujet, il a appelé l'attention de la Commission sur les expériences menées à l'étranger, en particulier en Allemagne, où désormais le principe est le sursis à exécution, alors qu'en France il demeure l'exception. Il a estimé que ce type de dispositions constituait un progrès vers une démocratie moderne. Il a également souhaité que l'on se soucie de l'intérêt des citoyens et non plus, comme le fait le projet de loi, uniquement de celui de l'Etat. Il a observé qu'à cet égard la question des provisions témoignait de la négligence dont souffre la prise en compte des intérêts des requérants. Il a exprimé le vœu que ce débat puisse échapper aux questions partisans, soulignant que le Parlement devrait savoir passer outre les réticences et les frilosités du Conseil d'Etat sur certains sujets. Il a conclu en se déclarant très réservé sur l'utilité de ce texte insistant sur le fait que, dans la réforme de l'Etat, celle du contentieux administratif devrait figurer au premier rang.

Après avoir appelé de ses vœux la suppression des juridictions administratives et l'unification du contentieux, **M. Alain Tourret** a estimé que ce projet de loi, en améliorant le dispositif actuel, ne faisait que conforter un système critiquable. Il a également considéré que vouloir établir une réelle procédure contradictoire et orale devant les juridictions administratives relevait de l'utopie, tant ces notions sont éloignées de la culture des juges administratifs. Il a ajouté que peu d'avocats se risqueraient à intervenir ainsi dans les audiences, malgré le texte de loi, dans la mesure où les juges administratifs éprouvent beaucoup de difficultés à accepter ces pratiques pourtant essentielles pour le bon déroulement de la justice. Revenant sur la suggestion de M. Claude Goasguen, il a estimé qu'implanter en France le principe du sursis à exécution automatique, sauf exception légale, susciterait de véritables difficultés de mise en œuvre. Il a considéré,

par ailleurs, que la question de la provision constituait un problème essentiel notamment pour ce qui concerne le plein contentieux en matière de responsabilité médicale, pour lequel il est difficile d'obtenir réparation dans des délais acceptables.

Insistant sur les avancées proposées par ce texte, **M. Arnaud Montebourg** a observé que celui-ci s'inspirait d'un esprit différent de celui qui prévaut traditionnellement dans la juridiction administrative. Il a jugé que le Conseil d'Etat, jusqu'à aujourd'hui, faisait régner un certain autisme dans cet ordre de juridiction, de telle sorte que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de condamner le juge administratif, incapable de juger dans les délais raisonnables des affaires de première importance, comme celle du sang contaminé. Il s'est déclaré sensible aux propos tenus par MM. Alain Tourret et Claude Goasguen sur la nécessaire modernisation de nos juridictions et du droit applicable aux rapports entre les personnes privées et l'administration. Néanmoins, il a considéré que ce projet de loi, parce qu'il renforçait la pratique du contradictoire, constituait un premier pas décisif pour mettre un terme aux dénis de justice et au mépris dont est parfois victime le justiciable. En conclusion, il a estimé que l'ouverture de la juridiction administrative pourrait permettre d'éviter la pénalisation de certains dossiers, les particuliers préférant aujourd'hui recourir au pilori de la juridiction pénale, faute de pouvoir obtenir réparation auprès des juges administratifs.

Se déclarant en accord avec les propos tenus par M. Alain Tourret concernant la pratique française des juridictions d'exception, qu'il faut dénoncer, **M. Roger Franzoni** a indiqué qu'en Corse les avocats plaident régulièrement devant les juridictions administratives. Observant qu'un amendement proposé par le rapporteur faisait référence à la notion de « jugement dans les meilleurs délais », il s'est interrogé sur la signification de cette expression. Enfin, à propos de l'instauration d'un juge unique en matière d'appel, il a exprimé sa méfiance à l'égard de cette disposition, souhaitant que l'on ouvre la possibilité pour les parties de demander la réunion d'une formation collégiale en appel, comme c'est le cas actuellement devant les juridictions civiles.

**M. Emile Blessig** a insisté sur la nécessité de prendre en compte les intérêts des justiciables. Il s'est inquiété de deux dispositions du projet de loi qui semblent porter atteinte, d'une part, au double degré de juridictions, notamment en matière de référé-injonction et, d'autre part, au respect du contradictoire par la possibilité offerte aux juridictions de trier préalablement les requêtes. Précisant qu'il accepterait le principe du tri en ce qui concerne l'irrecevabilité des recours, il a, en revanche, critiqué le fait que le projet de loi permette également aux juridictions de procéder à un

filtrage préalable portant non seulement sur le caractère urgent ou non de la requête, mais aussi sur le fond de celle-ci.

*En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes.*

— L'intérêt de tous les justiciables doit être défendu qu'il s'agisse de personnes privées, de petites collectivités ou d'établissements publics.

— S'agissant du double degré de juridiction, il est vrai que la réforme proposée ne prévoit pas l'appel pour les procédures d'urgence prévues dans le titre II du projet de loi, compte tenu de l'encombrement actuel des cours administratives d'appel. En revanche, on pourrait envisager d'inscrire dans le texte que le pourvoi en cassation doit être jugé dans les meilleurs délais.

— Parmi les juridictions administratives, celle de Nouméa doit d'être distinguée parce qu'elle effectue un véritable contrôle des actes du gouvernement local. Elle joue ainsi un rôle éminent en matière de paix publique et fonctionne donc avec un débat contradictoire. En règle générale, les juridictions administratives ont su s'adapter à de nouvelles tâches ; le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière en offre une illustration.

— Transférer l'ensemble du contentieux à l'ordre judiciaire n'est pas d'actualité, même si cette solution n'est pas inenvisageable à terme.

— La procédure orale est un élément essentiel du dispositif du projet de loi. A cet effet, il importera que le gouvernement augmente les moyens disponibles et notamment le nombre et la formation des greffiers.

— La matière abordée par le projet est sans conteste de nature réglementaire mais, dès lors qu'il s'agit des garanties fondamentales accordées aux justiciables, il est logique et l'on ne peut que se réjouir du fait que le Parlement soit saisi d'une telle réforme.

— Le référé provision devrait rapidement conduire à l'augmentation des transactions et donc à la diminution du nombre des procédures engagées au fond.

— Il y a un intérêt incontestable à ce que le mécanisme du référé fonctionne correctement. En effet, celui-ci devrait diminuer d'autant les procédures plus lourdes engagées devant les deux ordres de juridictions.



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER

#### DU JUGE DES REFERES

Significativement placé en tête du projet de loi, ce titre offre, pour la première fois, une définition générale du juge administratif des référés, que celui-ci statue en urgence ou non.

Cette définition s'applique non seulement aux procédures de référés nouvelles ou renouvelées qui figurent dans le projet de loi mais également aux autres mécanismes de référés qui, déjà prévus par des textes législatifs ou réglementaires, ne sont pas repris dans le présent texte (référé-provision, référé-instruction, référé fiscal, constat d'urgence et référé en matière de communication audiovisuelle). Au regard de la multiplicité des procédures de référés, cette première tentative de simplification mérite d'être saluée.

#### *Article premier*

#### **Compétence du juge des référés**

Les deux éléments retenus dans cet article, adopté sans modification par le Sénat, pour la compétence du juge des référés se révèle très proche de l'article 484 du nouveau code de procédure civile. Celui-ci définit en effet l'ordonnance de référé comme « *une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée, dans les cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi du principal le pouvoir d'ordonner immédiatement les mesures nécessaires* ».

Aux termes de cet article, la définition du juge des référés comporte donc deux éléments :

- D'une part, le juge des référés statue par des **mesures provisoires**. Elles ne présentent donc pas l'autorité de la chose jugée, qui n'appartient qu'aux jugements rendus au fond. Les mesures ordonnées par le juge des référés ne s'imposent ni au juge compétent pour connaître de la requête principale, ni même au juge des référés, ce qui justifie la possibilité que lui ouvre le projet de loi (voir *infra* article 6) de modifier « *à tout moment, au vu d'un élément nouveau* » les mesures qu'il a déjà prises. On observera que le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ne relève donc pas des mesures prises en référé puisque, malgré la

proximité des procédures et l'urgence qui caractérise ce contentieux, le juge statue par des mesures ayant un caractère définitif.

Pour être provisoires, les mesures prononcées par le juge des référés n'en perdent pas pour autant – et c'est là une évidence – leur caractère exécutoire. Elles bénéficient donc des dispositions permettant d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles. Ainsi l'article R. 222-2 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aménage-t-il pour les « *décisions ordonnant une mesure d'urgence, et notamment un sursis à exécution* », les règles applicables à ces demandes d'exécution, en ne les subordonnant pas à l'obligation d'être présentées à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la décision. Afin de garantir une exécution dans les plus brefs délais lorsque les circonstances l'exigent, des décisions du juge des référés, le rapporteur estimerait utile que le décret en Conseil d'Etat qui fixera les modalités d'application de la loi (voir *infra* article 20), puisse, sur le modèle du second alinéa de l'article 489 du nouveau code de procédure civile, préciser qu'« *en cas de nécessité, le juge pourra ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute* » dont M. Jean Buffet, président de la 2<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation, a souligné toute l'importance pratique : elle permet en effet à la partie bénéficiaire de l'ordonnance de référé de faire procéder immédiatement à son exécution sur simple présentation de l'original de la décision et sans qu'il y ait préalablement signification de l'ordonnance.

- D'autre part, l'article premier précise que le juge des référés n'est **pas compétent pour connaître du litige principal**, actuel ou éventuel, auquel se rattache la demande qui lui est faite.

Dans l'état actuel du droit, l'introduction d'une requête au fond, parallèlement à l'exercice des procédures d'urgence, est obligatoire pour les seules demandes de sursis à exécution et de référés-provisions. S'agissant de ce dernier type de référé, prévu à l'article R. 129 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il a été précisé au rapporteur que le projet de décret qui sera pris en application du présent texte n'exigera plus une saisine au fond pour l'octroi d'une provision.

L'affirmation de l'incompétence du juge des référés quant à la demande au fond incite à s'interroger sur la possibilité pour le magistrat ayant statué en référé de connaître ensuite du fond.

La Cour de cassation, amenée à se prononcer sur cette question dans deux arrêts du 6 novembre 1998 rendus en assemblée plénière, a considéré, au vu du premier alinéa de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que « *lorsqu'un juge a statué en référé sur une demande tendant à l'attribution*

*d'une provision en raison du caractère non sérieusement contestable d'une obligation, il ne peut ensuite statuer sur le fond du litige afférent à cette obligation* ». Elle a néanmoins introduit une modulation de ce principe selon la nature des mesures prises par le juge des référés, puisqu'elle a jugé qu'en revanche, lorsque le magistrat en tant que juge des référés n'a pris que des mesures conservatoires, le fait qu'il juge ensuite du fond de l'affaire ne constitue pas une atteinte à l'exigence d'impartialité du tribunal.

Le Conseil d'Etat n'a pas, à ce jour, adopté une jurisprudence similaire et la rédaction de l'article premier, en précisant qu'un magistrat n'est pas, en tant que juge des référés, saisi du principal, permettra certainement à celui-ci, en tant que juge du fond, et sans que cela puisse lui être reproché, de connaître de la demande présentée au fond.

On relèvera que la définition des compétences du juge des référés ne fait pas intervenir la notion d'urgence. En effet, bien que figurant paradoxalement dans le chapitre II du titre II du livre II du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel consacrées aux procédures d'urgence, certains mécanismes de référés ne sont pas explicitement soumis à une condition d'urgence : c'est le cas des référés-expertises et des référés-provisions respectivement prévus aux articles R. 128 et R. 129 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Il faut souligner enfin que le projet de loi, pas plus d'ailleurs que le nouveau code de procédure civile, ne fait mention de délais impartis au juge des référés pour statuer sur les demandes qui lui sont présentées. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à préciser qu'il doit statuer dans les meilleurs délais, après que M. Arnaud Montebourg eut souligné l'importance de préciser dans le décret d'application de la loi les délais applicables aux procédures d'urgence (**amendement n° 1**).

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

## *Article 2*

### **Magistrats ayant la qualité de juges des référés**

Différentes formations juridictionnelles sont aujourd'hui compétentes pour statuer sur les demandes présentées dans le cadre des procédures d'urgence.

Comme l'autorise l'article L. 4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et par dérogation au principe en vertu duquel les jugements de ces juridictions sont rendus « *par*

*trois juges au moins, président compris* », les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont compétents pour connaître des référés et procédures d'urgence prévus aux articles R. 128 à R. 137, L. 22 et L. 23 du code.

En revanche, les décisions relatives aux demandes de sursis à exécution relèvent des juridictions statuant en formation collégiale. Cette règle a cependant été assortie d'un certain nombre de dérogations au profit de magistrats statuant seuls. Ainsi l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, tel qu'il résulte de la loi du 9 février 1994, donne compétence aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux présidents de formation de jugement de ces juridictions, ainsi qu'au vice-président du tribunal administratif de Paris pour statuer sur les demandes de sursis à exécution en matière d'urbanisme. De même, les articles L. 9 et L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel permettent à ces magistrats de rejeter des conclusions à fins de sursis comme de décider la suspension provisoire d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de sursis à exécution.

Le projet de loi vient pérenniser et achever cette évolution. L'article 2, auquel le Sénat a apporté une modification rédactionnelle, confère en effet la qualité de juges des référés aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que, « *pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat* », au président de la section du contentieux de la haute juridiction.

Les procédures de référés se trouvent donc unifiées et confiées à un juge statuant seul. Ce choix, qui est déjà celui des juridictions judiciaires, n'est pas contestable. En effet, si la collégialité est souvent vue comme une garantie de bonne justice, force est de reconnaître qu'elle n'est pas toujours à même de répondre en urgence à certains besoins des justiciables. Le recours au juge unique apparaît donc comme un gage d'efficacité, mais aussi comme un moyen de désencombrer les juridictions administratives.

S'il statue seul, le juge des référés ne perd pas pour autant tout lien avec la juridiction collégiale dont il n'est, comme le précise le professeur René Chapus, qu'une « *émanation provisoire* ». En effet, à l'exception du référé fiscal prévu à l'article L. 279 du livre des procédures fiscales, dans lequel l'appel d'une décision du juge des référés est interjeté devant le tribunal administratif, le juge statuant seul peut toujours, face à une affaire particulièrement importante ou difficile, renvoyer à la formation collégiale de sa juridiction. Dans ce cas, la demande est alors jugée selon les règles de droit commun, c'est à dire au cours d'une audience publique et avec audition du commissaire du Gouvernement. Cette faculté de renvoi à une

formation collégiale, qui est également ouverte au juge des référés civils <sup>(1)</sup>, est implicitement mentionnée au deuxième alinéa de l'article 7 du projet de loi où il est précisé que le juge des référés convoque les parties à une audience publique qui se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement « *sauf renvoi à une formation collégiale* ».

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, chaque juridiction administrative se voit désigner un magistrat ayant la qualité de juge des référés. C'est bien naturel pour les tribunaux administratifs qui, conformément à l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives, sont juges de droit commun en premier ressort. C'est également pleinement justifié pour les cours administratives d'appel puisque des mesures de référé peuvent se révéler nécessaires lorsque la requête principale a fait l'objet d'un appel. Enfin, s'agissant du Conseil d'Etat, sa compétence en tant que juge des référés doit s'entendre comme portant sur les litiges dont il est saisi en premier et dernier ressort, ainsi que sur ceux pour lesquels il statue en tant que juge d'appel.

- S'agissant des magistrats auxquels le projet de loi donne la qualité de juges des référés, il est clair que l'intention du Gouvernement a été de conférer en priorité cette compétence à « l'homme fort » de la juridiction, à savoir les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Mais le projet de loi ouvre également la possibilité de déléguer cette compétence à d'autres membres de ces juridictions. Ce dernier point suscite plusieurs observations de la part du rapporteur :

— On relèvera tout d'abord que la rédaction retenue permet à plusieurs magistrats au sein d'une même juridiction de se voir reconnaître la qualité de juges des référés. Cette souplesse semble particulièrement bien adaptée aux objectifs de rapidité de jugement et de désengorgement des juridictions administratives que poursuit ce projet de loi. Elle permettra en effet de moduler l'organisation des procédures de référés selon les juridictions, ce qui paraît indispensable dans la mesure où le nombre de demandes de référés varie considérablement d'une juridiction à l'autre.

— Si la rédaction retenue incite à penser que l'objectif n'a pas été de créer une fonction, il apparaîtrait tout aussi dangereux, notamment au regard de l'expérience de la juridiction judiciaire en matière de désignation *ad hoc* de magistrats, de déléguer les compétences de juges des référés au cas par cas. Interrogé sur ce point par le rapporteur, M. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, a précisé que son

---

(1) L'article 487 du nouveau code de procédure civile prévoit que « le juge des référés a la faculté de renvoyer l'affaire en état de référé devant la formation collégiale de la juridiction à une audience dont il fixe la date ».

intention serait de ne déléguer cette compétence qu'aux trois présidents adjoints de la section.

— Enfin, l'article 2 du projet de loi, s'il introduit *de facto* une condition d'ancienneté pour les magistrats du Conseil d'Etat pouvant être désignés comme juges des référés (seuls les conseillers d'Etats, qui ont donc 14 à 15 ans d'ancienneté peuvent bénéficier de cette délégation), ne prévoit rien de similaire pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Dans la rédaction actuelle de cet article, les magistrats, dès leur nomination dans les corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pourraient donc être juges des référés.

Pour le rapporteur, cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante dès lors que seule une bonne connaissance du droit applicable au fond permettra au magistrat chargé de statuer en référé de repérer rapidement si les conditions d'une mesure de référé sont réunies ; cette exigence d'expérience est d'ailleurs d'autant plus justifiée que le projet de loi prévoit un renforcement notable des prérogatives des juges des référés. C'est pourquoi il a présenté à la Commission, qui l'a *adopté*, un amendement précisant que, sauf absence ou empêchement, seuls les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint le grade de conseiller peuvent être désignés pour être juges des référés (**amendement n° 2**).

Après avoir également *adopté* un amendement du rapporteur d'ordre rédactionnel (**amendement n° 3**), la Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

## TITRE II

### DU JUGE DES REFERES STATUANT EN URGENCE

Point central du projet de loi, ce titre est consacré aux trois procédures de référés qui seront ouvertes aux justiciables en cas d'urgence.

Deux d'entre elles sont d'ores et déjà prévues par le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel mais font l'objet d'une rénovation : il s'agit du référé conservatoire (voir *infra* article 5) et surtout du sursis à exécution auquel est substitué le référé-suspension (voir *infra* article 3). Le référé-injonction, prévu dans l'article 4 du projet de loi, est, quant à lui, totalement nouveau.

On relèvera que le constat d'urgence, actuellement prévu aux articles R. 136 et R. 137 du code des tribunaux administratifs et des cours

administratives d'appel ne figure pas dans le présent titre. D'après les informations recueillies pas le rapporteur, cette procédure qui permet « *dans tous les cas d'urgence* » de faire ordonner par le juge administratif la constatation de faits « *qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant un tribunal administratif* », ne devrait plus être soumise à la condition de l'urgence aujourd'hui requise pour sa mise en œuvre.

Les trois référés visés dans le présent titre font l'objet d'aménagements procéduraux (voir *infra* articles 6 à 9) justifiés par la contrainte que constitue l'urgence.

### Article 3

#### Référé-suspension

Cet article vise à permettre au juge des référés de suspendre, dans certaines conditions, l'exécution d'une décision administrative faisant l'objet d'une requête en annulation. Cette procédure se substituerait ainsi à l'actuel sursis à exécution qui, s'il ne figure pas dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sous le chapitre consacré aux procédures d'urgence, concourt indéniablement au traitement de l'urgence dans le contentieux administratif.

- Par dérogation au principe du caractère non suspensif des recours présentés devant le juge administratif, celui-ci s'est vu ouvrir par les textes <sup>(1)</sup> la possibilité d'ordonner le sursis à exécution d'une décision administrative faisant l'objet d'une requête en annulation.

Selon le droit commun, le juge administratif peut ordonner ce sursis « *si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée* » (troisième alinéa de l'article R. 125 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel). Ces décisions de sursis sont, en règle générale, prises en formation collégiale (voir sur ce point, *infra* article 2).

Ainsi organisée, la procédure de sursis à l'exécution d'une décision administrative fait l'objet de plusieurs critiques :

---

(1) Articles R 118 à R 127 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que, pour les litiges portés devant le Conseil d'Etat, les articles 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 et 54 du décret du 30 juillet 1963.

— Tout d’abord, et comme le montre le rapport rendu par le groupe de travail sur les procédures d’urgence, les deux conditions cumulatives posées à l’octroi du sursis font l’objet d’une interprétation jurisprudentielle restrictive, aboutissant à un usage parcimonieux du sursis à exécution, bien peu favorable aux justiciables. La condition tenant à l’existence d’un préjudice difficilement réparable a ainsi été interprétée comme excluant les préjudices qui pourraient faire l’objet d’une indemnisation. Quant à l’exigence d’un moyen « *sérieux et de nature à justifier l’annulation de la décision attaquée* », elle conduit *de facto* le juge administratif à engager une réflexion approfondie sur la légalité de l’acte contesté et, ce faisant, « *à prolonger l’instruction au-delà de ce qui serait souhaitable au regard de l’urgence, voire à ne pas statuer sur la demande de sursis en hâtant l’instruction de l’affaire au fond afin de la régler définitivement* », selon le rapport du groupe de travail.

— En outre, les demandes de sursis à exécution demeurent traitées selon une procédure de droit commun. Sans doute certaines dispositions du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel sont-elles de nature à hâter le déroulement des procédures de sursis, comme l’article R. 120 qui précise que « *l’instruction de la demande de sursis est poursuivie d’extrême urgence* » et « *que les délais accordés aux parties et administrations intéressées pour leur fournir leurs observations sur cette demande sont fixés au minimum et doivent être rigoureusement observés, faute de quoi, il est passé outre, sans mise en demeure* ». Cependant, les procédures applicables aux demandes de sursis à exécution, en laissant peu de place à l’oralité des débats et en exigeant des formations collégiales de jugement, sont peu adaptées au traitement de l’urgence.

— Enfin, conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil d’Etat dans l’arrêt *Amoros et autres* rendu le 23 janvier 1970, le juge administratif ne s’autorise pas à ordonner le sursis à exécution d’une décision administrative de rejet « *sauf dans le cas où le maintien de cette décision entraînerait une modification dans une situation de droit ou de fait telle qu’elle existait antérieurement* ». Relèvent de cette dernière catégorie les décisions rejetant, par exemple, une demande de renouvellement du titre de séjour d’un étranger<sup>(1)</sup>, de renouvellement de sursis d’appel au service national<sup>(2)</sup> ou une demande d’autorisation d’inscription à un examen<sup>(3)</sup>. Les praticiens ont, à plusieurs reprises, souligné les inconvénients de la restriction ainsi apportée au champ d’application du sursis à exécution.

---

(1) Conseil d’Etat, 9 mars 1990, Madame Pawlowski.

(2) Conseil d’Etat, 20 novembre 1959, Jaouen et Glikzman.

(3) Conseil d’Etat, 3 décembre 1980, Veau.

Face à ces critiques, des aménagements ont été apportés au droit commun du sursis à exécution.

Le législateur a tout d'abord établi différents régimes dérogatoires destinés à favoriser l'obtention du sursis en ne la subordonnant qu'à la seule condition d'un moyen sérieux et en imposant au juge de la prononcer dès lors que cette condition est remplie. Ce fut par exemple le cas en matière de protection de l'environnement (voir *infra* art. 16). Mais ces aménagements sont restés cantonnés à des domaines spécifiques.

Introduit par la loi du 8 février 1995, le mécanisme de suspension provisoire d'exécution d'une décision administrative ayant fait l'objet d'une demande de sursis à exécution <sup>(1)</sup> relève de ce même souci de garantir une plus grande efficacité au mécanisme de sursis. Prononcée pour une durée maximum de trois mois par un magistrat statuant seul, la suspension provisoire est subordonnée à l'existence d'un moyen sérieux et au risque que l'exécution de la décision litigieuse entraîne des « *conséquences irréversibles* », soit une condition plus sévère que celle posée pour l'obtention du sursis. Cette procédure fait l'objet d'un bilan nuancé : le rapport du groupe de travail sur les procédures d'urgence estime ainsi qu'« *elle permet l'intervention d'un jugement provisoire dans des délais très brefs et conduit à une accélération du jugement du sursis sur les affaires concernées, au prix toutefois d'une lourde contrainte pour les magistrats et les greffes et d'une multiplication des actes de procédure* ».

- Compte tenu du caractère parcellaire ou insuffisant des aménagements apportés jusqu'à maintenant à l'actuel sursis à exécution et malgré la tendance – que constate le Conseil d'Etat dans son rapport public 1999 – à une interprétation plus souple des critères de son obtention, l'article 3 du projet de loi abroge ce dispositif (voir *infra* article 18) et lui substitue une procédure dite de « *référé-suspension* » qui, sans être en rupture avec l'esprit du sursis à exécution, constitue une réforme profonde de ses mécanismes de mise en œuvre afin d'en permettre une plus grande efficacité. Pour le rapporteur, il y a lieu de se féliciter de ce souci de rénovation du sursis dans la mesure où la possibilité pour les justiciables d'obtenir le sursis est considéré par le Conseil constitutionnel comme une « *garantie essentielle des droits de la défense* » <sup>(2)</sup>.

Le référé prévu dans l'article 3 demeure à plusieurs égards dans l'esprit du sursis à exécution :

---

(1) Cette procédure est codifiée sous l'article L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

(2) Conseil constitutionnel 27 janvier 1987, Conseil de la concurrence.

— Il ne remet tout d’abord pas en cause le principe sous-jacent du sursis, à savoir l’absence d’effet suspensif des recours présentés devant le juge administratif inscrit à l’article R. 118 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel, lié au caractère exécutoire des décisions administratives sur lesquelles pèse une présomption de légalité ;

— De même, l’architecture générale du référé-suspension reste très proche de celle du sursis à exécution : la demande de suspension doit remplir certaines conditions de fond pour être satisfaite et être présentée à l’appui d’une demande principale tendant à l’annulation d’une décision administrative. Sur ce dernier point, le rapporteur souhaiterait que cette procédure ne soit pas ouverte seulement dans le cadre d’un recours en annulation mais aussi à l’occasion du contentieux en réformation, qui concerne quelques domaines, par exemple celui des installations classées pour la protection de l’environnement, dans lesquels le juge administratif s’est vu octroyer un pouvoir de réformation des décisions administratives soumises à son examen. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur en ce sens (**amendement n° 5**).

— Enfin, on relèvera que, même si les conditions d’obtention de la suspension d’une décision administrative sont réunies, celle-ci demeure une faculté pour le juge des référés, et non une obligation, conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil d’Etat en matière de sursis à exécution dans son arrêt du 13 février 1976, *association de sauvegarde du quartier Notre-Dame*. Cette faculté octroyée au juge des référés laisse toutefois la place à une compétence liée dans certains cas prévus par le législateur, comme, par exemple, en matière de suspension des actes des collectivités locales sur demande du représentant de l’Etat, de marchés des établissements publics de santé ou encore dans le domaine de l’environnement (voir *infra* articles 12, 14 et 16).

Outre les aménagements procéduraux (voir *infra* article 7), le référé-suspension prévu dans l’article 3 du projet de loi marque un double infléchissement par rapport à l’actuel sursis à exécution.

En premier lieu, les conditions nécessaires à l’obtention de la suspension d’une décision administrative sont sensiblement assouplies par rapport aux conditions actuellement imposées pour l’octroi d’un sursis à exécution :

— Au lieu d’un « *moyen sérieux et de nature à justifier l’annulation de la décision attaquée* », qui conduit le juge administratif à procéder à un véritable examen au fond, l’article 3 n’exige plus qu’« *un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité*

*de la décision attaquée* ». Aux termes de cette rédaction, il apparaît que le juge des référés pourra suspendre l'exécution d'une décision administrative sans détenir une certitude absolue sur le moyen pouvant justifier l'annulation de la décision ni approfondir par trop l'instruction. Le rapporteur souhaite que cet aménagement suscite véritablement une nouvelle pratique chez le juge administratif, susceptible d'accélérer le traitement de l'urgence.

— Aux termes du projet de loi, l'urgence constituerait la seconde condition de la suspension d'une décision administrative ; elle serait appréciée de façon concrète, compte tenu des particularités de chaque espèce. Le rapport du groupe de travail sur les procédures d'urgence laisse entrevoir ce que pourra viser la notion d'urgence : il pourra s'agir d'éviter qu'un préjudice grave ne soit porté à la situation du requérant ou à un intérêt public (sans que soient désormais exclus les préjudices pouvant donner lieu à une réparation pécuniaire) mais aussi de tenir compte de conséquences qui risqueraient d'être « *difficiles à faire disparaître* » si la décision administrative devait être exécutée. Ouvrant un champ bien plus vaste que l'exigence d'un préjudice difficilement réparable requise pour l'octroi du sursis, la condition de l'existence de l'urgence permettra de couvrir des décisions intervenant dans les domaines les plus divers tels que l'urbanisme, l'environnement (avec la possibilité de demander la suspension de l'exécution de décisions dont les effets, pourtant réels, ne seraient pas forcément perceptibles à court terme) ou encore le droit des étrangers. Aussi est-ce certainement à juste titre que M. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, a considéré que cette procédure de référé aurait vocation à être, parmi toutes, la plus utilisée.

S'agissant de l'application de ce référé-suspension aux décisions administratives de rejet, compte tenu de la formulation générale de cet article et du fait que le juge administratif dispose depuis la loi du 8 février 1995 d'un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration, alors que c'est son absence qui justifiait traditionnellement le refus de surseoir à l'exécution de décisions de rejet, le rapporteur juge souhaitable que le silence du texte sur ce point soit interprété comme une autorisation de suspendre l'exécution de ce type de décision. On relèvera d'ailleurs qu'interrogé sur ce point par le rapporteur, M. Daniel Labetoulle ne s'est pas livré à une autre interprétation du texte. Grâce à ce nouveau mécanisme de référé-suspension, rien ne s'opposerait donc à ce que le juge administratif puisse désormais faire droit à une demande d'autorisation d'inscription à un examen, la condition d'urgence étant incontestablement remplie si la date des épreuves est imminente.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par Mme Christine Lazerges spécifiant que le juge administratif peut prononcer la suspension de décisions administratives de rejet, son auteur ayant indiqué que, si rien dans les textes n'interdisaient aujourd'hui au juge de prononcer le sursis à exécution d'une décision négative de l'administration, comme le refus de se présenter à un concours, la jurisprudence ne l'avait cependant jusqu'à présent jamais admis (**amendement n° 4**).

Les prérogatives reconnues en matière de suspension seraient d'autant plus étendues que rien n'interdit au juge d'accompagner sa décision d'injonctions faites sur la base des articles L. 8-2 et L. 8-3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En effet, dans un arrêt du 3 octobre 1996, la cour administrative d'appel de Paris a considéré que le tribunal administratif avait été fondé à ordonner l'octroi, sous astreinte, d'une autorisation de séjour, après avoir prononcé le sursis à exécution de la décision refusant cette autorisation.

En second lieu, le dispositif prévu dans l'article 3 du projet permet au juge des référés de moduler la suspension de la décision, en la limitant éventuellement à « *certaines de ses effets* ». On pourrait par conséquent imaginer, à titre d'exemple, que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'un permis de construire d'une habitation qui serait attaqué parce qu'il autorise la construction d'un balcon, autorise la construction de la maison mais non celle du balcon. D'après les informations fournies au rapporteur, les prérogatives confiées au juge des référés dans le cadre du référé-suspension doivent s'entendre également comme lui permettant de limiter la suspension à une période donnée.

- S'agissant précisément de la durée de la suspension, le projet de loi tel qu'il a été présenté par le Gouvernement prévoyait, dans le deuxième alinéa de l'article 3, que la suspension prenait fin « *au plus tard* » lorsqu'il était statué sur la requête principale. Le Sénat, contre l'avis du Gouvernement, a modifié ce point pour retenir une rédaction imposant, lorsque la suspension de l'exécution d'une décision est prononcée, de statuer sur la requête principale dans un délai d'un an, à l'issue duquel la suspension prendra fin (à moins que la requête principale n'ait été jugée dans un délai moindre et que la suspension ait donc déjà pris fin).

Le rapporteur comprend bien le souci ainsi manifesté par le Sénat de mettre en place un dispositif susceptible d'inciter à un règlement rapide des litiges relatifs à des décisions administratives dont l'exécution a été suspendue par le juge des référés : en effet, ces suspensions – par essence provisoires – n'offrent pas de sécurité juridique aux justiciables et constituent un trouble pour l'action de l'administration. Aussi paraît-il

souhaitable qu'elles prennent fin rapidement, lors du jugement de la requête principale.

Le dispositif « incitatif » retenu par le Sénat est cependant loin d'être satisfaisant : en précisant que, s'il n'est pas statué sur la requête principale dans un délai d'un an, la suspension prend fin « *au plus tard à l'issue de ce délai* », le risque est grand de voir la partie intéressée par l'exécution de la décision introduire des moyens dilatoires en vue de reculer le jugement définitif et de bénéficier ainsi de la fin de la suspension. De surcroît, le dispositif envisagé par le Sénat n'est pas de nature à apporter une sécurité juridique satisfaisante aux requérants : quand bien même la décision redeviendrait exécutoire à l'issue du délai d'un an, rien n'interdirait aux requérants de déposer une nouvelle demande de suspension auprès du juge des référés qui, en l'absence d'éléments nouveaux contraires, pourrait valablement décider de nouveau la suspension de l'exécution de la décision administrative attaquée. Celle-ci constituerait alors, selon l'expression de M. Daniel Labetoulle, un « acte à éclipse », successivement exécutoire et suspendu, ce qui ne saurait être considéré comme satisfaisant.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur qui revient à la rédaction initiale du projet de loi en précisant que la suspension prend fin lorsqu'il est statué au fond (**amendement n° 6**).

La Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

#### *Article 4*

#### **Référé-injonction**

- Dans l'état actuel des procédures d'urgence de droit commun, le juge administratif ne dispose d'un pouvoir d'injonction que dans le cadre du référé conservatoire. Au titre de cette procédure, prévue à l'article R. 130 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le président de ces juridictions peut « *ordonner toutes les mesures utiles* », à condition toutefois qu'elles ne fassent pas préjudice au principal, ni « *obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». On ajoutera que la procédure des référés précontractuels et des référés en matière audiovisuelle confie également au juge administratif un pouvoir d'injonction qui reste cependant circonscrit à des domaines très spécifiques.

Sans doute une décision de sursis à exécution peut-elle être valablement assortie d'une injonction et éventuellement d'une astreinte, conformément aux articles L. 8-2 et L. 8-3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Mais on connaît l'usage limité qui est fait du sursis à exécution (voir *infra* article 3).

Le juge administratif, en matière d'urgence, ne dispose donc que de pouvoirs limités, bien moindres que ceux du juge civil des référés, ce qui a entraîné, ces dernières années, une multiplication des requêtes portées devant le juge judiciaire sur le fondement parfois abusif de la voie de fait (voir exposé général).

- Pour renforcer l'efficacité de la procédure contentieuse administrative, le présent article confie au juge administratif des référés un pouvoir entièrement nouveau : il lui permet, en cas d'urgence, d'ordonner « *toutes mesures nécessaires* » à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté « *une atteinte grave et manifestement illégale* ». Le Sénat a préféré viser les atteintes résultant du fait « *d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public* » plutôt que de faire référence à l'« *administration* ». Cette précision rédactionnelle semble bienvenue.

La nouvelle procédure, dite du « référé-injonction », complète la protection juridictionnelle offerte aux justiciables contre des décisions illégales de l'administration en renforçant le contrôle du juge administratif. Les pouvoirs confiés au juge administratif des référés sont, en effet, bien supérieurs à ceux qu'il exerce au travers du référé conservatoire qui, même aménagé par le projet de loi (voir *infra* article 5), ne permet pas de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Le référé-injonction complète, en outre, le référé-suspension prévu à l'article 3 du projet de loi qui, s'il permet au juge des référés de suspendre l'exécution d'une décision administrative en l'assortissant éventuellement d'une injonction, ne peut cependant être prononcé qu'à l'encontre d'une décision administrative « *identifiable* », pour reprendre les termes employés par le groupe de travail sur les procédures d'urgence. A l'inverse, le référé-injonction permettra de répondre à des situations où sont en cause, non une décision administrative susceptible de suspension, mais des agissements, une inertie, un comportement administratif susceptibles de léser les requérants.

Le juge des référés se voit donc remettre à l'égard de l'administration un pouvoir d'injonction totalement nouveau. Ce faisant, le projet de loi s'inscrit dans la voie ouverte par la loi du 8 février 1995 qui a reconnu au juge administratif la possibilité d'adresser des injonctions à l'administration pour l'exécution d'un « *jugement ou un arrêt* » ; il va cependant au-delà, puisque désormais, les injonctions pourront être liées à des décisions n'ayant pas l'autorité de la chose jugée.

Le groupe de travail sur les procédures d'urgence avait considéré que « *pour que le juge, statuant en référé c'est à dire seul et dans l'urgence, intervienne en faisant usage de pouvoirs exorbitants du droit commun, il faut que l'illégalité commise se caractérise par sa gravité et son évidence* ».

Le Gouvernement n'a pas remis en cause cette orientation. Aussi la possibilité pour le juge des référés d'ordonner toutes mesures conservatoires utiles est-elle subordonnée à deux conditions : l'urgence et une atteinte grave et manifestement illégale faite à une liberté fondamentale.

Le recours à la notion de « liberté fondamentale » n'est pas sans susciter d'interrogations. Que recouvre-t-elle précisément ? Pourquoi ne pas avoir retenu les mêmes termes que ceux employés pour le sursis d'extrême urgence qui permet au représentant de l'Etat de demander le sursis à exécution d'un acte d'une collectivité territoriale susceptible de « *compromettre l'exercice d'une liberté individuelle ou publique* » (voir *infra* article 12) ?

Il semblerait que la notion de liberté fondamentale englobe la liberté individuelle, mais aussi les libertés publiques, nombre d'entre elles ayant une valeur constitutionnelle selon la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel depuis sa décision de principe du 16 juillet 1971 relative à la liberté d'association ; on rappellera que sont constitutionnellement reconnues, la liberté individuelle, le respect de la personne humaine, la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et d'opinion, la liberté de l'enseignement, la liberté de communication audiovisuelle, la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté des partis et groupements politiques ou encore la liberté syndicale et la liberté d'entreprendre. On peut aisément imaginer que le juge administratif considérera l'ensemble de ces libertés constitutionnelles comme « fondamentales ». De même tiendra-t-il probablement compte de la conception des libertés qu'il a dégagée au fil de sa jurisprudence sur les principes généraux du droit.

On relèvera que la notion de liberté fondamentale apparaît à plusieurs reprises dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits à propos d'actes constitutifs de voie de fait. La proximité entre la rédaction de l'article 4 et les critères de la voie de fait pourrait donc laisser craindre que le juge administratif par le biais du référé-injonction ne vienne battre en brèche la notion jurisprudentielle de la voie de fait.

C'est sans doute pour répondre à cette crainte que le Sénat, contre l'avis du Gouvernement, a précisé dans le premier alinéa de l'article 4 que les pouvoirs confiés au juge administratif dans le cadre du référé-injonction s'exercent « *sans préjudice de la compétence reconnue aux juridictions de l'ordre judiciaire en matière de voie de fait* ».

Le rapporteur tient à marquer son désaccord avec la rédaction ainsi retenue par le Sénat. En effet, ce projet de loi ne vise pas à modifier la répartition des compétences entre les juges judiciaires et administratifs. Il

est clair que le juge administratif des référés ayant à connaître d'un agissement de l'administration qui serait manifestement illégal, porterait atteinte à une liberté fondamentale et serait insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration, devrait se déclarer incompétent dans la mesure où l'acte attaqué serait alors constitutif d'une voie de fait. A l'inverse, le juge judiciaire, s'il est saisi d'un acte administratif qui, bien qu'illégal et portant atteinte à une liberté fondamentale, est susceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration, devra se déclarer incompétent. Le projet de loi ne vise pas à mettre en cause la notion de voie de fait mais simplement à éviter qu'il n'y soit fait un recours abusif devant les tribunaux judiciaires. La procédure introduite par l'article 4 devrait inciter les justiciables victimes d'agissements administratifs portant atteinte à leurs droits à se tourner vers le juge administratif des référés et non plus vers le juge judiciaire en usant à mauvais escient de la notion de voie de fait. L'article 4, loin de créer un chevauchement de compétences, comble un vide qu'on avait cru remplir par un recours abusif à la voie de fait.

Le juge des référés dans le cadre de cette nouvelle procédure aura à connaître d'agissements graves exigeant une réponse particulièrement rapide. Il bénéficiera donc des aménagements procéduraux prévus à l'article 7 pour l'examen en premier ressort des demandes de référés soumises à une condition d'urgence. Toutefois, le Sénat a souhaité, dans la mesure où le référé-injonction concerne l'exercice de libertés fondamentales, prévoir des voies de recours distinctes de celles organisées pour le référé conservatoire et le référé-suspension (voir *infra*, article 7).

Enfin, il a supprimé le second alinéa qui ouvrait aux représentants de l'Etat le bénéfice du référé-injonction lorsque l'atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale est « *le fait d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local* ». Le rapporteur juge cette modification opportune dès lors que la procédure prévue au premier alinéa est ouverte aux représentants de l'Etat sans qu'il soit besoin de le préciser.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par le rapporteur proposant une nouvelle rédaction de cet article pour écarter la confusion résultant de l'amendement du Sénat entre la procédure de référé-injonction et la compétence du juge judiciaire en matière de voie de fait. M. Emile Blessig s'est interrogé sur la nature des actes administratifs susceptibles de faire l'objet de cette nouvelle procédure. Reconnaisant le bien fondé de l'amendement du rapporteur pour éviter un chevauchement de compétences, M. Arnaud Montebourg a cependant regretté qu'il ait pour effet de supprimer la consécration législative de la notion de voie de fait, dont l'origine est exclusivement jurisprudentielle. Après avoir précisé que le référé-injonction concernait toutes les décisions de l'administration, mais

aussi ses agissements matériels, le rapporteur a souligné que, dans le cadre de cette procédure, le juge pourrait ordonner « *toutes mesures nécessaires* », donc la mesure qu'il jugerait la plus pertinente pour le cas d'espèce, et a estimé que ce référé serait certainement un moyen de développer la concertation dans le contentieux administratif. Insistant sur le fait que de nombreux requérants invoquaient abusivement la voie de fait afin de faire statuer le juge judiciaire dans un litige avec l'administration, il a souligné que l'article 4 du projet de loi ouvrait à ces justiciables une nouvelle procédure.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 7**) et l'article 4 ainsi modifié.

#### *Article 5*

#### **Référé conservatoire**

- L'article R. 130 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel permet aux présidents de ces juridictions « *en cas d'urgence* » et « *sur simple requête qui, devant le tribunal administratif, sera recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable* » d'« *ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». Un pouvoir du même ordre est reconnu au Conseil d'Etat dans le dernier alinéa de l'article 27 du décret du 30 juillet 1963. Se trouve ainsi confié au juge des référés le pouvoir de décider de mesures conservatoires, « *destinées à préserver l'avenir* » selon l'expression du Professeur René Chapus.

Le référé conservatoire trouve notamment à s'appliquer en matière d'expulsion d'occupants sans titre du domaine public et de communication de documents administratifs. Le juge administratif pourra ainsi ordonner au titre de cette procédure les expulsions d'un camping municipal pour occupation au-delà de la durée maximale autorisée et sans paiement de redevances <sup>(1)</sup>, « *inviter l'administration dans tous les cas d'urgence, à mettre les intéressés à même de former un recours en leur communiquant non seulement les décisions qui les concernent, mais encore les documents annexes nécessaires pour apprécier la portée et la légalité des décisions dont ils entendent solliciter l'annulation pour excès de pouvoir* » <sup>(2)</sup>.

Les dispositions de l'article R. 130 encadrent toutefois sévèrement l'exercice de ces prérogatives. En effet, outre les conditions liées à

---

(1) Conseil d'Etat 11 décembre 1985, Commune de Castres c/ MM. Peter et autres.

(2) Conseil d'Etat 5 décembre 1990, Association Te Pohue la Metai Ote Henna.

l'urgence, qui sera appréciée en fonction des circonstances de chaque affaire, et à l'utilité des mesures ordonnées par le juge, le dispositif actuel lui impose de ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative ni de porter préjudice au principal.

- Le présent article, adopté sans modification par le Sénat, maintient la procédure du référé conservatoire qui est complémentaire de celle prévues aux articles 3 et 4 du projet de loi, mais l'aménage cependant sur deux points :

— Tout d'abord, il supprime d'exigence d'une décision administrative préalable pour présenter une demande de référé conservatoire devant le président de la cour administrative d'appel, ce qui est de nature à faciliter l'accès des justiciables à cette procédure, notamment s'il s'agit d'une demande de communication de documents. En effet, s'il entend soumettre utilement sa demande au juge de référés, l'administré ne doit pas avoir préalablement sollicité une décision de l'administration sur ce point car, en cas de décision de refus de communication des documents demandés, le juge ne pourrait alors demander leur communication, sous peine de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

— Mais surtout, le projet de loi met fin à l'interdiction faite au juge administratif dans le cadre du référé conservatoire de préjudicier au principal. Cette restriction a en effet conduit la jurisprudence à considérer que le juge des référés ne peut prescrire des mesures conservatoires qui seraient fondées sur des appréciations qui relèvent de la compétence du juge du fond, sauf si un moyen présenté au fond est insusceptible de contestation sérieuse<sup>(1)</sup>. Le Gouvernement, suivant les conclusions présentées par le groupe de travail sur les procédures d'urgence, a supprimé cette condition qui peut effectivement être considérée comme superflue puisque, par définition (voir *infra* article premier), une mesure ordonnée en référé est provisoire et ne conduit pas à préjudicier au fond.

On relèvera ici encore que, comme pour les référés prévus aux articles 3 et 4, la décision d'ordonner des mesures conservatoires demeure une faculté pour le juge administratif des référés.

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

#### *Article 6*

### **Modification des mesures ordonnées par le juge des référés**

---

(1) Conseil d'Etat 3 mars 1978, Lecoq.

Cet article offre au juge des référés statuant en urgence la possibilité, « *à tout moment* », de modifier les mesures provisoires qu'il a ordonnées ou d'y mettre fin, à condition que soit intervenu un « *élément nouveau* », qu'il s'agisse d'une circonstance nouvelle, de la présentation d'une argumentation plus nourrie par les requérants ou du constat de l'insuffisance des mesures initialement ordonnées.

Le juge des référés devra être saisi en ce sens « *par toute personne intéressée* », ce qui inclut, conformément à l'article R. 225 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relatif à la tierce opposition, toute personne aux droits de laquelle l'ordonnance de référé a porté préjudice alors que « *ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ».

Le Gouvernement avait prévu que le juge des référés puisse modifier les mesures qu'il a initialement ordonnées sur demande d'une personne intéressée « *ou même d'office* ». Avec l'accord du Gouvernement, le Sénat, a supprimé cette dernière possibilité. Il y a lieu de se féliciter de cette modification qui paraît de nature à mieux garantir la sécurité juridique des requérants.

Les dispositions de cet article constituent un maillon important du projet de loi parce qu'elles sont susceptibles de faciliter le prononcé par le juge de mesures provisoires.

En effet, le dispositif actuel peut conduire le juge à « s'auto-censurer », particulièrement en matière d'octroi de sursis à exécution : ne pouvant mettre fin au sursis qu'il a prononcé, le tribunal administratif est tenté de procéder à un examen approfondi de la requête principale, par crainte d'avoir à se déjuger lorsqu'il se prononcera sur le fond ou de voir sa décision de sursis être contestée en appel.

Pleinement justifié, dans la mesure où le juge des référés statue dans l'urgence et au vu du dossier, le dispositif de l'article 6 est de nature à faire tomber les réticences qu'ont aujourd'hui les juges à prononcer des mesures provisoires, en leur offrant une faculté de « repentir » et de modulation dans le temps de leurs décisions.

Le nouveau code de procédure civile ouvre d'ailleurs la même faculté de modification des ordonnances de référé, dans son article 488 <sup>(1)</sup>.

---

(1) « *L'ordonnance de référé n'a pas, au principal, l'autorité de la chose jugée. Elle ne peut être modifiée ou rapportée en référé qu'en cas de circonstances nouvelles* ».

L'article 7 précise certains aspects de procédure applicable à l'exercice de ce pouvoir de modification des ordonnances remis au juge des référés : il statue au terme d'une procédure contradictoire, en audience publique lorsque les décisions susceptibles d'être modifiées ont été prises dans le cadre des référés suspension et injonction. Les décisions qu'il prend en application de ce pouvoir de modification peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation (voir *infra* article 7).

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

### *Article 7*

#### **Procédure applicable lorsque le juge des référés statue en urgence**

Le régime procédural des mesures que peut prononcer le juge administratif lorsqu'il se trouve confronté à l'urgence se caractérise actuellement par sa très grande hétérogénéité. On observera par exemple que la décision relative à une demande de sursis à exécution relève d'une formation collégiale tandis que les décisions prises dans le cadre d'un référé conservatoire sont de la compétence d'un magistrat statuant seul. On a également reproché à ces procédures de manquer de spécificité par rapport au droit commun et de ne pas faire de place, par exemple, à l'oralité des débats.

Le présent article organise une procédure commune à l'ensemble des référés figurant dans le titre II du présent projet de loi, les autres procédures de référés – dont la mise en œuvre n'est pas subordonnée à une condition d'urgence – demeurant, quant à elles, régies par le droit commun.

Les aménagements prévus dans l'article 7 résultent d'un arbitrage entre la nécessité de maintenir les garanties apportées aux justiciables et le souci de donner au juge des référés les moyens de statuer vite, qui doit conduire à alléger la procédure. En ce sens, l'article 7 du projet de loi met en place une procédure devant le juge des référés qui se distingue nettement du droit commun.

\*

\* \*

Les aménagements prévus dans le présent article concernent tant la procédure prévue en premier ressort que les voies de recours ouvertes contre les décisions prises par le juge des référés statuant en urgence.

#### ***1. La procédure prévue en premier ressort***

- L'article 7 met en place une procédure susceptible de permettre au juge des référés de statuer vite :

— Par opposition au caractère essentiellement écrit de la procédure suivie devant la juridiction administrative, le présent article prévoit tout d'abord que la procédure contradictoire au terme de laquelle statue le juge des référés, peut être « écrite ou orale », le choix revenant au juge des référés en fonction du degré d'urgence qui caractérise la demande qui lui est présentée.

La pratique du contentieux de la reconduite à la frontière a démontré que la nécessité de statuer dans l'urgence, la brièveté des délais de recours et de jugement exigeaient de faire une place à l'oralité.

Pour le rapporteur, il est probable que le développement de procédures contradictoires orales conduira d'ailleurs à un recours accru à l'assistance d'un avocat.

— Il est en outre prévu que le juge des référés statue sans l'intervention du commissaire du Gouvernement, le projet de loi ne faisant en cela que suivre le droit actuellement applicable en matière de référé.

Prenant la parole en dernier au cours de l'audience, le commissaire du Gouvernement est un membre de la juridiction saisie, chargé d'exposer « en toute indépendance à la formation de jugement ses conclusions sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables ». Ses conclusions sont publiques et prononcées sur chaque affaire<sup>(1)</sup>.

Conformément à l'article R.197 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'intervention des commissaires du Gouvernement n'est obligatoire que devant les formations de jugement collégiales. Par conséquent, et comme le note le professeur René Chapus, « la règle (presque absolue) est qu'il n'y a pas lieu à intervention du commissaire du Gouvernement dans les affaires réglées par ordonnances ou, plus généralement, par un juge statuant seul ». Sans doute l'article L. 4-1 du code administratif et des cours administratives d'appel exige-t-il que le magistrat statuant seul procède à l'audition du commissaire du Gouvernement, mais il s'agit de litiges sur lesquels il rend des jugements définitifs. En revanche, sans qu'aucun texte ne le précise, il apparaît, en pratique, qu'en matière de référé, le juge statue sans intervention du commissaire du Gouvernement.

---

(1) Article 18 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le projet de loi prévoit donc, au deuxième alinéa de l'article 7, qu'en matière de référé-suspension et de référé-injonction, le juge convoque les parties à une audience publique qui se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement. On relèvera qu'a ainsi été retenue la même organisation procédurale que celle qui prévaut pour le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (article L. 28 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

- Le projet de loi, malgré ces aménagements, maintient cependant les garanties fondamentales apportées aux justiciables :

- Le premier alinéa rappelle le caractère contradictoire de la procédure au terme de laquelle statue le juge des référés. Par comparaison, on rappellera que les articles 484 et 486 du nouveau code de procédure civile précisent que l'ordonnance de référé est rendue « *à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée* » et que « *le juge s'assure qu'il s'est écoulé un temps suffisant entre l'assignation et l'audience pour que la partie assignée ait pu préparer sa défense* ».

Relevant de l'égalité devant la justice, le principe du caractère contradictoire de la procédure est considéré comme un principe général du droit par la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat 16 janvier 1976, *Gate*). Il fait cependant l'objet d'aménagements compte tenu de la nécessité pour le juge de statuer rapidement. On relèvera, par exemple, que l'article R. 131 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel se borne à prévoir que la requête présentée au juge des référés est notifiée au défendeur éventuel, avec fixation d'un délai de réponse, sans préciser par exemple que le juge doit communiquer au demandeur les observations produites en défense<sup>(1)</sup>. De même, en matière de sursis à exécution, l'article R. 120 du code prévoit que les délais accordés aux parties pour présenter leurs observations sur la demande de sursis « *sont fixés au minimum et doivent être rigoureusement observés, faute de quoi, il est passé outre, sans mise en demeure* ».

- Le projet de loi impose au juge des référés de convoquer les parties en audience publique lorsqu'il intervient dans le cadre d'un référé-suspension ou d'un référé-injonction. Le Gouvernement n'avait à l'origine imposé la tenue d'une audience publique que pour le prononcé des mesures ; mais le Sénat, à juste titre, a étendu cette obligation aux cas où le juge, conformément aux pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article 6, modifie les mesures qu'il a ordonnées ou y met fin.

---

(1) Conseil d'Etat 19 avril 1972, Département de la Haute-Loire.

Sans doute le Conseil d'Etat a-t-il précisé dans un arrêt du 4 octobre 1974 *Dame David* que le principe de la publicité des débats ne s'impose qu'aux juridictions judiciaires. En outre, selon une jurisprudence traditionnelle, le juge des référés, qui a toujours la faculté de convoquer et d'entendre les parties, n'y est jamais tenu <sup>(1)</sup>.

Cependant, cette règle jurisprudentielle connaît déjà plusieurs dérogations : l'article L. 28 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, relatif au contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, impose la tenue d'une audience publique. En outre, ayant à connaître du référé précontractuel prévu par l'article L. 22 du même code, le Conseil d'Etat a considéré dans un arrêt du 10 juin 1994, *Commune de Cabourg*, que l'importance des pouvoirs dont se trouve investi le juge administratif dans la cadre de cette procédure justifie que les parties soient mises à même de présenter au cours d'une audience publique des observations orales à l'appui de leurs observations écrites.

Non sans lien avec cette jurisprudence et sans doute aussi sous l'influence de la convention européenne des droits de l'homme qui tend à affirmer le droit de toute personne à faire entendre sa cause publiquement, le projet de loi prévoit la tenue d'une audience publique lorsque le juge des référés statue sur un référé-injonction ou un référé-suspension.

Cette disposition semble particulièrement opportune. En effet, comme le souligne le rapport rendu par le groupe de travail sur les procédures d'urgence, force est de constater qu'en cas d'extrême urgence, l'audience publique permet de « *respecter le caractère contradictoire de la procédure plus rapidement que toute procédure écrite et d'éclairer plus complètement le juge* ». Or, il faut le rappeler, même s'il n'est pas saisi du principal et statue par des mesures provisoires, le juge des référés est investi de pouvoirs importants, statue seul dans l'urgence et, de surcroît, en premier et dernier ressort.

## ***2. Les voies de recours ouvertes contre les décisions prises par le juge des référés statuant en urgence***

- A l'exception non négligeable des référés précontractuels prévus aux articles L. 22 et L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui ne prévoient qu'un pourvoi en cassation à l'encontre des décisions prises par le juge des référés, les dispositions relatives aux procédures d'urgence comportent la possibilité d'interjeter appel devant les cours administratives d'appel ou, plus rarement, devant le Conseil d'Etat.

---

(1) Conseil d'Etat 10 novembre 1972, Société des grands travaux alpins.

Sans doute les conditions dans lesquelles l'appel peut être exercé font-elle l'objet de certains aménagements : au lieu du délai de droit commun de deux mois (article R. 229 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel), le délai en matière de sursis, de référé et de constat d'urgence est ramené à quinze jours (articles R. 118, R. 132 et R. 136). De même, s'il revient le plus souvent à la formation collégiale de la cour administrative d'appel de connaître de ces appels, cette compétence peut parfois être attribuée à un magistrat statuant seul : en matière de sursis d'extrême urgence (voir *infra* article 12) et en matière de reconduite à la frontière, le jugement des appels est ainsi confié au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

S'il constitue la voie ordinaire de recours contre les décisions de justice et apporte une garantie aux justiciables, le rapporteur estime cependant que le régime de l'appel tel qu'il est aujourd'hui mis en œuvre ne paraît pas parfaitement adapté aux procédures d'urgence.

L'encombrement des cours administratives d'appel où les délais de jugement moyens sont de près de trois ans, les difficultés matérielles que suscitent l'appel d'une décision de sursis alors que l'affaire au fond est toujours en instance en premier ressort, la lourdeur même d'une formation collégiale pour statuer sur des mesures qui ne présentent qu'un caractère provisoire, constituent autant d'arguments pour réformer l'actuel régime des voies de recours contre les décisions prises dans le cadre des procédures d'urgence.

- Aussi le projet de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait-il que les décisions prises par le juge des référés statuant en urgence étaient rendues en dernier ressort. On soulignera que la suppression de l'appel ne concerne que les mesures prononcées en cas d'urgence, seule celle-ci pouvant justifier une modification de cette ampleur tandis que l'appel est maintenu pour les autres procédures de référés (constat d'urgence, référé-instruction, référé-provision).

La solution retenue par le Gouvernement est conforme aux conclusions du rapport rédigé par le groupe de travail sur les procédures d'urgence qui motive longuement le choix qu'il a fait quant à la réforme des voies de recours.

Le rapporteur s'est interrogé sur la suppression de l'appel contre les décisions prises par le juge des référés statuant en urgence. L'ensemble des représentants des avocats qu'il a auditionnés lui ont fait part de leurs réserves sur ce point du projet de loi, qu'au demeurant ils approuvent. Le choix fait par le Gouvernement lui paraît toutefois se justifier. Outre les inconvénients du régime actuel de l'appel dans le cadre des procédures

d'urgence, il a été sensible à plusieurs arguments qui tiennent notamment à la spécificité des décisions rendues par le juge des référés et aux garanties qu'apporte le texte aux justiciables.

— La suppression de l'appel telle qu'elle est prévue dans le projet de loi doit tout d'abord être examinée à l'aune de la nature de l'intervention du juge des référés : celui-ci ne statue que par des mesures présentant un caractère provisoire (voir *infra*, article 1<sup>er</sup>). Or, comme le souligne le groupe de travail sur les procédures d'urgence, « *en matière de procédures d'urgence, c'est l'instance de premier ressort qui est déterminante. L'appel qui intervient nécessairement au terme d'un certain délai ne présente pas le même intérêt pour les justiciables* ». Ceci est attesté par le faible taux d'appel formé contre les décisions de référé (pour le référé civil, le taux d'appel est de 5,3 %). On notera d'ailleurs que dans le code de procédure civile, le principe de l'appel n'est pas absolu, l'article 490 précisant que « *l'ordonnance de référé peut être frappée d'appel à moins qu'elle (...) n'ait été rendue en dernier ressort en raison du montant ou de l'objet de la demande* ».

— D'autre part, le régime procédural prévu par le projet de loi n'est pas exempt de garanties pour le justiciable.

En effet, le juge des référés peut, conformément à l'article 6 du projet de loi, modifier à tout moment, au vu d'éléments nouveaux, les mesures qu'il a ordonnées ou y mettre fin ; il dispose en outre toujours de la faculté de renvoyer la demande qui lui est soumise à la formation collégiale lorsque l'affaire est délicate.

Mais surtout, le texte ne porte pas atteinte au droit de se pourvoir en cassation, qui constitue « *une garantie fondamentale* » pour les justiciables selon le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup> et un principe général du droit selon la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat dans un arrêt *D'Aillières* du 7 février 1947.

Sous réserve d'aménagements légitimes liés aux délais dans lesquels les pourvois peuvent être présentés (les articles R. 127 et R. 133 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prévoient, pour les décisions de sursis et de référé, que les pourvois en cassation doivent être portés devant le Conseil d'Etat dans un délai de quinze jours), le droit commun applicable aux jugements en cassation est alors applicable, ce qui suppose en particulier que le pourvoi est examiné en formation collégiale. Dans le cadre de ce contrôle en cassation, on peut

---

(1) Conseil constitutionnel 14 mai 1980, *procédure contentieuse en matière fiscale*.

penser, au regard de sa jurisprudence actuelle<sup>(1)</sup>, que le Conseil d'Etat considérera que l'appréciation de l'urgence par le juge du fond est souveraine, sous réserve qu'elle ne soit pas viciée par une dénaturation des faits de l'espèce. Il sera en revanche compétent pour contrôler la réalité d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ou d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision dont la suspension a été demandée.

- Le Sénat a modifié, avec l'avis favorable du Gouvernement, les dispositions relatives aux voies de recours.

Estimant que la suppression de l'appel ne peut se justifier dans des domaines où les libertés fondamentales sont en jeu, le Sénat a introduit, pour les seules mesures prises par le juge dans le cadre du référé-injonction (article 4 du projet), la possibilité d'interjeter appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de quinze jours, le président de la section du contentieux devant statuer dans un délai de quarante-huit heures. Cette procédure est identique au régime de l'appel prévu dans le code général des collectivités territoriales pour les demandes de sursis présentées par le préfet contre un acte d'une collectivité locale qui compromettrait l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. La seconde chambre a également précisé qu'en cas d'appel, « *les dispositions de l'article 6 ne sont pas applicables* », ce qui signifie que le juge de premier ressort ne peut faire usage des prérogatives qu'ouvre cet article qui ne peuvent être exercées, le cas échéant, que par le juge d'appel.

Le rapporteur, tout en comprenant le souci du Sénat de garantir au mieux les libertés fondamentales, est très réservé sur le dispositif qu'il a ainsi introduit :

— Fondamentalement, la solution retenue par le Sénat lui semble source de complexité, parce qu'elle introduit, au sein même des référés sur lesquels le juge statue en urgence un régime d'appel distinct, alors même que le projet de loi poursuit un objectif de simplification du droit qui suppose une uniformisation des procédures applicables devant le juge des référés statuant en urgence. Alors que l'efficacité de ces procédures passe aussi par leur simplification et la suppression de l'appel, la modification votée par le Sénat brouille l'architecture générale du projet de loi, en rajoutant de la complexité à une matière qui n'en est déjà pas dépourvue ! En outre, si l'on entendait rétablir l'appel, il conviendrait alors de le porter devant les cours administratives qui connaissent déjà des appels présentés

---

(1) Conseil d'Etat 17 janvier 1996, SARL le jardin des Pyrénées.

dans le cadre des autres référés, sous peine d'évincer celles-ci du contentieux de l'urgence.

— L'aménagement du dispositif lui paraît soulever en outre certaines difficultés ou lacunes.

Ainsi pourquoi astreindre le juge d'appel au respect d'un délai de quarante-huit heures pour statuer, alors que le juge de premier ressort ne se voit pas imposer une contrainte du même ordre? Pour mémoire, on rappellera que, dans le régime du sursis d'extrême urgence qui a inspiré le Sénat, le tribunal administratif compétent en premier ressort statue également dans un délai de quarante-huit heures.

Par ailleurs, si le Sénat rétablit l'appel devant un juge statuant seul il prive, en revanche, le requérant d'un pourvoi en cassation qui, obéissant aux règles de droit commun, fait intervenir une formation collégiale.

— Enfin le rapporteur tient à rappeler que le Conseil constitutionnel, comme la convention européenne des droits de l'homme, n'imposent pas le principe du double degré de juridiction en dehors de la matière pénale (décision 88-157 L. du Conseil constitutionnel du 10 mai 1988).

Après avoir présenté un amendement d'ordre rédactionnel que la Commission a *adopté* (**amendement n° 8**), le rapporteur a donc présenté un amendement tendant à revenir au texte initial du projet de loi en prévoyant que les décisions prises dans le cadre du référé-injonction sont rendues en premier et dernier ressort. Rappelant que le référé prévu par l'article 4 du projet de loi, dérogeait à un principe traditionnel du droit administratif en permettant au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration, M. Emile Blessig a estimé préférable que cette procédure puisse faire l'objet d'un appel, soulignant, notamment, que les mesures ordonnées pourraient concerner des collectivités locales et jugeant, dès lors, que l'appel serait de nature à garantir le principe de leur libre administration. Il a précisé qu'il souhaitait que cet appel soit porté devant les cours administratives d'appel, ne serait-ce que pour des raisons de proximité avec les justiciables. M. Bernard Derosier a également fait part de son attachement au maintien de l'appel. Insistant sur la nécessité d'équilibrer les pouvoirs nouveaux que le texte confie au juge administratif et rappelant que l'appel était conforme à la tendance générale de notre droit, M. Arnaud Montebourg a, en outre, exprimé la crainte qu'en absence d'appel, le juge de premier ressort n'hésite à exercer les nouvelles prérogatives que lui confie le texte. La Commission a rejeté l'amendement du rapporteur. Elle a, en revanche, *adopté* un amendement présenté par M. Emile Blessig précisant que l'appel des décisions rendues dans le cadre

du référé-injonction sont portées devant les cours administratives d'appel, le président de cette juridiction statuant dans un délai de quarante-huit heures au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale (**amendement n° 9 rect.**).

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

#### *Article 8*

#### **Dispense du droit de timbre**

En application de l'article 44 de la loi de finances du 30 décembre 1993, les requêtes enregistrées auprès des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat sont soumises à un droit de timbre de 100 francs.

Le présent article, adopté sans modification par le Sénat, exonère de l'acquittement du droit de timbre les demandes visant au prononcé de mesures dans le cadre des procédures de référés suspension ou injonction et de référé conservatoire.

Cet aménagement apparaît pleinement justifié par l'urgence qui entoure ces demandes.

En effet, en cas d'extrême urgence, la nécessité de s'acquitter du droit de timbre pourrait être un obstacle à l'exercice utile de la requête ; il est, à cet égard, significatif que le juge administratif ait exonéré de droit de timbre les demandes présentées en premier ressort dans le cadre du contentieux de la reconduite à la frontière pour lequel le délai de recours est extrêmement bref (vingt-quatre heures à compter de la notification de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière)<sup>(1)</sup>.

D'autre part, une requête non timbrée étant irrecevable, conformément à l'article R. 87-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la juridiction saisie est tenue de provoquer la régularisation de la requête (article R. 149-1 du code précité), ce qui peut contribuer à ralentir le traitement du dossier. Aussi, dans un souci d'éviter toute démarche susceptible de ralentir l'examen de la demande visant au prononcé de mesures d'urgence, paraît-il justifié de dispenser ces dernières du droit de timbre qui demeurera néanmoins nécessaire pour les demandes présentées dans le cadre des procédures de référés qui ne sont pas visées dans le titre II du projet de loi.

---

(1) Conseil d'Etat 18 février 1994, Mme Chatbi.

L'étude d'impact du projet de loi précise, s'il en était besoin, le coût minime de cette disposition. Il y est ainsi rappelé que les recettes liées au droit de timbre exigé pour toute requête présentée devant une juridiction administrative sont de l'ordre de dix millions de francs par an. Les demandes de sursis et de référés représentant environ 10 % des recours, « *le coût de cette mesure est donc limité* ».

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

#### *Article 9*

### **Tri des requêtes présentées au juge des référés statuant en urgence**

Afin d'éviter que le juge des référés ne se disperse à examiner des requêtes qui ne devraient pas lui être soumises ou qui présenteraient un caractère abusif, le présent article autorise le juge des référés à rejeter par une ordonnance motivée selon une procédure accélérée, sans procédure contradictoire ni audience publique, les demandes qui lui sont adressées et qui :

- ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative ;
- sont manifestement irrecevables (par exemple, une demande de référé-suspension alors que la requête en annulation est irrecevable, le délai dans lequel elle peut être exercée ayant expiré) ;
- ne présentent pas un caractère d'urgence ;
- sont manifestement mal fondées.

Comme le précise le projet de loi, le juge des référés pourra conclure au rejet des demandes répondant à l'un de ces critères sans procéder à une audience publique ni suivre une procédure contradictoire, ce qui semble normal puisqu'une décision de rejet ne saurait, par définition, porter préjudice au défendeur. En outre, ces décisions de rejet sont rendues, comme le précise le troisième alinéa de l'article 7, en premier et dernier ressort. Cette procédure, qui peut paraître expéditive, tient au fait que le juge des référés se comporte surtout ici en gestionnaire des demandes qui lui sont soumises et se borne à régler les affaires dont le sort est certain. Elle revêt cependant un très grand intérêt pratique dans la mesure où, à défaut de procéder à un tri rigoureux, le juge des référés pourrait se trouver submergé par les demandes de requérants misant sur l'étendue des pouvoirs du juge et la perspective d'une décision, ne serait-ce que provisoire, prononcée dans de très brefs délais.

Les modalités selon lesquelles le tri sera effectué ont fait l'objet d'appréciations divergentes par les personnes auditionnées par le

rapporteur : si les représentants du syndicat des avocats de France et de la conférence des bâtonniers ont contesté le caractère expéditif de la procédure, le représentant de l'ordre des avocats à la cour d'appel n'a pas exprimé les mêmes réticences, estimant que le juge des référés, « juge de l'évidence », l'est *a fortiori* dans le cas où il se prononce « *au vu de la demande* ».

Le rapporteur juge souhaitable de préciser que l'incompétence de la juridiction administrative doit être manifeste, comme c'est le cas pour l'irrecevabilité ou le mauvais fondement de la demande. En revanche, il ne lui paraît pas opportun de retenir ce critère pour l'appréciation du caractère d'urgence de la demande afin de permettre au juge des référés d'opérer, en la matière, un véritable tri.

Dans cette perspective, il a présenté à la Commission un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article en ce sens. Tout en assurant qu'il comprenait le souci du rapporteur d'éviter un engorgement des juridictions, M. Arnaud Montebourg a fait part de ses réticences sur cette procédure de tri, exprimant la crainte qu'elle ne permette au juge d'écartier trop facilement certaines demandes, estimant qu'elle devrait au moins respecter le principe du contradictoire et soulignant que certains motifs de refus étaient excessivement larges. Après avoir rappelé que la Cour de cassation avait dû dégager une jurisprudence permettant d'atténuer la rigueur du filtrage établi par le législateur pour les demandes d'actes présentées devant la chambre d'accusation, il a souhaité que la procédure de tri prévue à l'article 9 reçoive un champ d'application moins large. M. Emile Blessig a également insisté pour que soit trouvée une solution permettant de régler les problèmes soulevés par les contentieux de masse sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux garanties apportées aux justiciables. Le rapporteur a précisé que cet article instituait une procédure de tri afin d'éviter le risque d'engorgement lié notamment à la présentation de requêtes en série. Il a souligné que l'obligation pour le juge de motiver son ordonnance de rejet le prémunirait contre la tentation d'utiliser la procédure de tri pour évacuer les demandes et a fait observer, s'agissant du principe de la procédure contradictoire, qu'il n'avait pas lieu de s'exercer lorsque le juge rejette une demande puisqu'il n'est pas fait préjudice au défendeur. Il a donc estimé préférable de mettre l'auteur de la demande en mesure de présenter ses observations au juge des référés et suggéré qu'une réflexion en ce sens soit conduite avant l'examen du texte en séance publique.

La Commission a *adopté* l'amendement présenté par le rapporteur donnant à l'article 9 une nouvelle rédaction (**amendement n° 10**).

### TITRE III

#### DISPOSITIONS PARTICULIERES A CERTAINS CONTENTIEUX

Le législateur a institué des procédures d'urgence spécifiques, soit pour faire droit à des obligations communautaires (cas du référé précontractuel prévu à l'article 10), soit parce qu'il a jugé nécessaire de modifier le droit commun du sursis à exécution pour en faciliter l'usage dans certains domaines (environnement, contrôle des actes des collectivités locales, passation des marchés des établissements de santé publics,...).

Dans un objectif de simplification de l'état du droit, le projet de loi supprime certaines de ces procédures d'urgence spécifiques (voir *infra* article 18) mais en maintient un certain nombre auxquelles est consacré le présent titre. A l'exception du référé précontractuel dont l'article 10 du projet de loi modifie le régime, il s'agit, dans les articles 11 à 17, de substituer à plusieurs procédures de sursis dérogatoires, dont le maintien a été jugé nécessaire, la procédure de référé-suspension prévue à l'article 3 du projet de loi. On relèvera que l'exercice se fait à droit constant.

#### *Article 10*

(art. L. 22 et L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)

#### **Référés précontractuels**

- Conformément à deux directives communautaires <sup>(1)</sup>, les articles L. 22 et L. 23 du codes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel mettent en place une procédure destinée à garantir le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumis les marchés publics, les conventions de délégation de service public et certains contrats passés dans des secteurs spécifiques.

A cette fin, ils donnent pouvoir au président du tribunal administratif qui, dans un délai de vingt jours, « *statue en premier et dernier ressort en la forme de référés* », un recours en cassation pouvant être exercé dans un délai de quinze jours (article R. 241-24 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel). La saisine du juge administratif ne peut intervenir qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable qui se serait soldé par un refus ou une absence de réponse dans un délai de dix jours.

---

(1) Directive du 29 décembre 1989 pour l'article L. 22 et directive du 25 février 1992 pour l'article L. 23.

Le champ d'application comme les pouvoirs dévolus au juge administratif dans le cadre de ces deux procédures sont distincts :

— L'article L. 22 concerne la passation de marchés publics et les conventions de délégations de service public, tandis que l'article L. 23 est consacré aux contrats portant sur certains secteurs, tels que l'eau, les transports, les télécommunications et l'énergie ;

— Dans l'article L. 22, le président du tribunal administratif peut non seulement enjoindre à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations, suspendre la passation du contrat ou l'exécution des décisions qui s'y rapportent, mais aussi annuler ces décisions et supprimer des clauses du contrat. Au titre de l'article L. 23, le juge administratif peut enjoindre à l'auteur du manquement de se conformer aux obligations de publicité et de mise en concurrence et éventuellement prononcer des astreintes.

Même si l'on peut considérer que la nécessité de remédier à un manquement aux obligations de transparence qui pourrait affecter un marché public relève de l'urgence, on voit bien ici que le juge administratif, dans le cadre des référés précontractuels, dispose de prérogatives largement supérieures à celles qui lui sont confiées dans les procédures prévues dans le titre II du présent projet de loi, ce qui justifie pleinement le maintien de ces procédures spécifiques de référés.

La jurisprudence est venue considérablement restreindre l'importance des pouvoirs confiés au juge administratif par les articles L. 22 et L. 23. En effet, le Conseil d'Etat a dégagé une jurisprudence précisant que ces prérogatives ne peuvent plus être exercées après la conclusion du contrat (Conseil d'Etat, 3 novembre 1995 *Chambre de commerce de Tarbes et des Hautes-Pyrénées* et 22 janvier 1997 *Société Biwater*).

Ainsi que le précise le groupe de travail sur les procédures d'urgence dans son rapport, « *la combinaison de cette jurisprudence et de l'exigence (...) d'un recours administratif préalable a conduit, dans de nombreux cas, à une signature précipitée des marchés ou de contrats de délégations de service public dans le seul but de faire échec à l'intervention du référé précontractuel* ».

- Le Gouvernement a souhaité remédier à ce dysfonctionnement.

L'article 10 du projet de loi permet au juge des référés, à titre conservatoire, d'« *enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure* » dès qu'il est saisi, alors que, dans le dispositif actuel, il ne peut suspendre la passation du contrat que lorsqu'il statue au terme de l'instruction du dossier. Avec l'avis favorable du Gouvernement, le

Sénat a limité, dans un souci de cohérence, la possibilité de différer la signature du contrat à une durée maximum de vingt jours, reprenant ainsi le délai que l'article R. 241-21 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel laisse au juge pour statuer sur la demande qui lui est soumise en référé.

En outre, comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, le décret qui sera pris en application de la loi supprimera l'obligation d'un recours administratif préalable. Cela apparaît pleinement cohérent avec l'introduction dans le projet de la loi de la possibilité pour le juge d'enjoindre de différer la signature du contrat. A défaut, l'auteur du manquement, prévenu par le biais du recours administratif préalable de l'imminence d'un recours pourrait toujours accélérer la signature du marché et tenir en échec la procédure de référé précontractuel.

Pour le rapporteur, les modifications ainsi apportées au régime des référés précontractuels constituent un progrès indéniable. En effet, en matière de contrats et de marchés publics, le référé joue un rôle particulièrement important de prévention des contentieux, en remédiant le plus rapidement possible aux éventuelles irrégularités susceptibles d'entacher un contrat ou un marché.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

#### *Article 11*

(art. L. 421-9 du code de l'urbanisme)

#### **Suspension de l'exécution d'une décision relative à un permis de construire**

- Afin d'assurer une plus grande effectivité au contrôle des décisions relatives aux permis de construire, l'article L. 421-9 du code d'urbanisme a mis en place un régime spécifique de sursis à exécution pour ce type de décisions.

Ce régime varie selon la qualité du requérant :

— Si la demande de sursis émane de l'Etat, de la commune ou de l'établissement public de coopération communale, la procédure prévue par les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code des collectivités territoriales pour les déférés préfectoraux (voir *infra* article 12) peut être appliquée, à la demande du requérant.

— Si la demande de sursis est présentée par toute autre personne, le juge administratif est seulement tenu de statuer dans un délai d'un mois sans que la saisine ait un effet suspensif.

- Ce régime spécifique n'étant pas susceptible d'être assimilé au régime de référé-suspension de droit commun prévu à l'article 3 du projet de loi, le présent article le maintient tout en l'adaptant au nouveau régime des procédures d'urgence.

La rédaction de l'article L. 421-9 du code d'urbanisme est modifiée en conséquence : les termes de sursis à exécution disparaissent au profit de celui de suspension et la formation de jugement compétente pour statuer sur la demande de suspension devient le juge des référés (et non plus le tribunal administratif). Pour le reste, la rédaction d'origine de l'article est maintenue, sous réserve de la codification des références faites au droit de la décentralisation dans le premier alinéa et de certaines modifications purement formelles.

Le régime de suspension des décisions relatives au permis de construire suivra, pour le reste, le régime de droit commun et plus particulièrement la procédure prévue à l'article 7 du projet de loi : absence d'appel, procédure contradictoire écrite ou orale, audience publique mais en l'absence de commissaires du gouvernement.

Le Sénat a adopté l'article 11 du projet de loi en lui apportant une modification rédactionnelle.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

## Article 12

(art. L. 2131-6, L. 3132-1, L. 4142-1, L. 1111-7 et L. 2511-23  
du code des collectivités territoriales)

### **Suspension de l'exécution des actes des collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité**

- Le code des collectivités territoriales prévoit différents sursis à exécution applicables aux actes des communes, départements et régions :

— *Le sursis sur déféré préfectoral*<sup>(1)</sup> : le représentant de l'Etat peut accompagner un recours en annulation qu'il présente contre un acte

---

(1) Troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code des collectivités locales pour les actes des communes ; quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 3132-1 du même code pour les actes des départements et troisième et quatrième alinéas de l'article L. 4142-1 du code pour les actes des régions.

d'une collectivité locale qui lui est obligatoirement transmis d'une demande de sursis à exécution. Celle-ci est à plus d'un titre dérogatoire au droit commun : elle est accordée de droit s'il est fait état d'un moyen sérieux (sans qu'il soit nécessaire de prouver l'existence d'un préjudice difficilement réparable) et le juge statue sur cette demande dans un délai d'un mois. De surcroît, en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations de service public, la demande de sursis présentée par le préfet entraîne automatiquement la suspension provisoire, pour un mois, de l'acte déféré (à condition que la demande de sursis ait été formée dans les dix jours suivant la réception de l'acte).

— Le *sursis dit « de quarante-huit heures »*<sup>(1)</sup> : si un acte attaqué est de nature « à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle », le préfet peut obtenir le sursis à exécution de cet acte dans un délai de quarante-huit heures ; il est prononcé par le président du tribunal administratif et la décision relative au sursis peut faire l'objet, dans un délai de quinze jours, d'un appel interjeté devant le Conseil d'Etat et sur lequel statue le président de la section du contentieux dans un délai de quarante-huit heures.

— Le *sursis dans le cadre du « référé-défense nationale »* (article L. 1111-7 du code des collectivités territoriales) : cette procédure permet au préfet d'assortir d'une demande de sursis à exécution sa requête en annulation d'un acte d'une collectivité locale qui, « soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense ». Il revient alors au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat de statuer sur la demande de sursis dans un délai de quarante-huit heures.

— La procédure de sursis ouverte dans *l'article L. 2511-23 du code des collectivités territoriales* : elle permet aux maires de Paris, Lyon et Marseille d'assortir d'une demande de sursis à exécution le recours en annulation qu'ils présentent contre une délibération ayant fait l'objet d'une seconde délibération des conseils d'arrondissement de ces communes. Le sursis, qui est examiné dans un délai de quarante-huit heures, est accordé de droit s'il est fait état d'un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de la délibération attaquée. Tout appel contre la décision de sursis est interjeté devant le Conseil d'Etat, où le président de la section du contentieux, qui statue dans un délai de quarante-huit heures.

---

(1) Cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6 du code des collectivités locales pour les actes des communes sixième et septième alinéas de l'article L. 3132-1 pour les actes des départements et cinquième et sixième alinéas de l'article L. 4142-1 du code pour les actes des régions.

- Le Gouvernement n'a pas entendu modifier l'équilibre des pouvoirs instaurés par les lois relatives à la décentralisation. Les procédures de sursis qu'elles mettent en place comportent un certain nombre de spécificités qui viennent d'être évoquées. Elles ne pourraient se fondre dans le réél ré-suspension de droit commun prévu dans l'article 3 du projet de loi.

Aussi l'article 12 du projet de loi, que le Sénat a adopté sous réserve de modifications rédactionnelles prévoit-il le maintien de ces différents régimes de sursis tout en les adaptant aux nouvelles règles d'octroi de la suspension : la suspension remplace le sursis et l'exigence d'un « *moyen* » sérieux susceptible de justifier l'annulation de l'acte attaqué est remplacée par une référence à la notion de « *doute* » sérieux.

En voulant légiférer à droit constant, le Gouvernement n'a pas modifié le régime applicable à ces procédures, ce qui n'est pas sans conséquences : on relèvera ainsi qu'aux termes du II de l'article 12, les décisions relatives aux demandes de suspension faites par les préfets pourront toujours faire l'objet d'un appel tandis qu'en application de la procédure de droit commun du référé-suspension, aucune possibilité d'appel n'est ouverte aux justiciables ou aux collectivités locales. Pour un même acte d'une collectivité locale, la décision de suspension pourra ou non faire l'objet d'un appel selon qu'elle émane du représentant de l'Etat ou de tout autre requérant. Sans doute faut-il voir dans ce dispositif le souci du Gouvernement de préserver le rôle de gardien de la légalité et de l'intérêt général confié au représentant de l'Etat.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

### *Article 13*

(art. L. 26 et L. 27 du code des tribunaux administratifs  
et des cours administratives d'appel)

#### **Dispositions particulières aux collectivités locales et à leurs établissements publics – Suspension des actes des communes**

Suivant la technique du code pilote et du code suiveur, les articles L. 26 et L. 27 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel constituent respectivement le miroir des articles L. 2511-23 du code des collectivités territoriales d'une part, et des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du même code d'autre part.

L'objet de cet article est donc d'abord de leur apporter des modifications de conséquence par coordination avec l'article 12. En outre,

un certain nombre de références sont actualisées pour tenir compte de l'existence du code général des collectivités territoriales.

Au premier paragraphe de l'article 13, le projet de loi substitue ainsi dans l'article L. 26 aux références à la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale un renvoi aux articles correspondants du code des collectivités territoriales.

L'article L. 27 qui concerne le sursis de quarante-huit heures (voir *infra* article 12) applicables aux actes des collectivités locales fait l'objet du second paragraphe de l'article 13 il substitue aux termes de « décision de sursis à exécution » ceux de « demande de suspension » ; il remplace les références à la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions par un renvoi aux articles correspondants du code des collectivités territoriales ; enfin, il précise que la demande de suspension visée à cet article ne peut être que présentée par le préfet ; cette précision ayant été omise lors de la codification de ces dispositions par la loi du 8 février 1995, le Conseil d'Etat avait été conduit à déclarer que la codification de cet article n'était pas applicable pour éviter que le sursis d'extrême urgence ouvert au préfet ne le soit également à tout administré.

Le rapporteur tient à souligner que cette procédure ne concerne pas seulement les actes des communes, mais aussi ceux des départements et des régions. Aussi a-t-il proposé à la Commission, qui l'a *adopté*, un amendement étendant la procédure de suspension ouverte au préfet contre les actes des communes qui seraient de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle aux actes des départements et des régions (**amendement n° 12**).

En outre, afin d'assurer un ajustement complet du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux procédures de référé-suspension, le rapporteur estime nécessaire de modifier la rédaction de l'article L. 24 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui renvoie à l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme (voir *infra* article 11), afin de substituer aux termes « décision de sursis à exécution » les mots « demande de suspension ». Tel est l'objet de l'amendement qu'il a présenté à la Commission, qui l'a *adopté* (**amendement n° 11**).

La Commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

#### *Article 14*

(art. L. 714-10 du code de la santé publique)

### **Suspension de l'exécution des marchés des établissements publics de santé**

- L'article L. 714-10 du code de la santé publique permet au directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation de présenter un recours en annulation contre les marchés des établissements publics de santé. Il peut l'assortir d'une demande de sursis à exécution à laquelle il est fait droit si l'un des moyens invoqués paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

- L'article 14 prévoit le maintien de cette procédure, tout en l'adaptant au nouveau régime de suspension (substitution des termes « demande de suspension » à ceux de « demande de sursis à exécution » ; exigence d'un moyen susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué et non plus d'un moyen sérieux).

Le Sénat a adopté cet article après y avoir apporté une modification d'ordre rédactionnel.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à la suppression de cet article, la procédure de suspension qu'il organise dérogeant peu au droit commun (**amendement n° 13**).

### *Article 15*

(art. 15-12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)

### **Suspension des décisions relatives aux marchés et conventions des établissements scolaires**

- Le deuxième paragraphe de l'article 1512 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les départements, les communes, les régions et l'Etat laisse à la collectivité de rattachement ou à l'autorité académique la possibilité d'attaquer la légalité des actes pris par les chefs d'établissements publics d'enseignement, pour la passation des marchés. Ils peuvent dans ce cadre assortir leur requête d'une demande de sursis à exécution. Celle-ci obéit aux règles prévues pour les demandes de sursis des actes des collectivités locales présentées par le préfet. Il est statué dans un délai d'un mois sur cette demande, à laquelle le juge fait droit s'il existe un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

- La spécificité de cette procédure justifie son maintien dans le nouveau dispositif de référé. Aussi le présent article se borne-t-il à remplacer les mots « sursis à exécution » par le mot « suspension ».

Le Sénat a, lors de la première lecture du projet de loi, substitué à la référence à la loi du 2 mars 1982 les dispositions correspondantes du code général des collectivités territoriales.

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

#### *Article 16*

(art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1983  
et art. 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983)

#### **Suspension de décisions en vue d'assurer la protection de l'environnement**

I. — La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature impose la réalisation d'une étude d'impact préalable pour tout projet d'aménagements ou d'ouvrages « *qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier* ». En l'absence de cette étude d'impact, le juge administratif prononce le sursis à exécution d'une décision qui autoriserait ou approuverait un tel projet et qui aurait fait l'objet d'un recours en annulation.

Le projet de loi adapte cette procédure au nouveau dispositif de suspension (remplacement du terme « sursis » par celui de « suspension » ; décision relevant de la compétence du juge des référés) tout en maintenant la spécificité de la procédure ; aussi, la suspension de droit en l'absence d'étude d'impact, la loi précisant ainsi ce que doit être le moyen susceptible de faire naître un doute sérieux sur la décision attaquée.

Le Sénat a précisé que la suspension était octroyée dès que l'absence d'étude d'impact est constatée, permettant ainsi de respecter au plus près la rédaction de la loi du 10 juillet 1976.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par Mme Christine Lazerges tendant à préciser, dans l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, que l'insuffisance d'étude d'impact constitue, autant que son absence, un motif de suspension d'une décision administrative, le rapporteur ayant rappelé que certaines études d'impact se limitent à des documents standardisés (**amendement n° 14**).

II. — Le présent article vise également le sursis spécifique prévu dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Celui-ci est octroyé de droit à l'encontre de toute décision faisant l'objet d'une requête en annulation et qui aurait été prise après des

conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, à condition que la requête en annulation comporte un moyen sérieux, de nature à justifier l'annulation de la décision.

Ce régime spécifique est maintenu mais adapté à la nouvelle procédure de référé-suspension : substitution des termes, compétence du juge statuant seul et assouplissement de la condition liée au moyen susceptible de fonder l'annulation de l'acte attaqué.

La Commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

#### *Article 17*

(art. 17-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984)

#### **Suspension de l'exécution des actes des fédérations sportives sur l'initiative du ministre chargé des sports**

- La loi du 6 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ouvre au ministre chargé des sports, qui forme un recours en annulation des actes des fédérations sportives, la possibilité de l'assortir d'une demande de sursis à exécution. Il y est fait droit si un moyen sérieux fonde le recours en annulation et il est statué sur celle-ci dans un délai d'un mois.

- Le présent article maintient cette procédure en l'adaptant au nouveau référé-suspension. Mais il en modifie le régime : en premier lieu, le projet de loi supprime le caractère automatique de la suspension lorsqu'un moyen paraît susceptible de créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué ; en outre, le Sénat a également supprimé, avec l'avis favorable du Gouvernement, la disposition prévoyant qu'il est statué dans le délai d'un mois sur la demande de suspension. Le régime de la suspension ouverte au ministre chargé des sports ne se distingue plus du régime de droit commun qu'en ce qu'il ne pose pas de condition liée à l'urgence.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à la suppression de cet article, la procédure de suspension qu'il organise dérogeant peu au droit commun (**amendement n° 15**).

#### *Après l'article 17*

#### **Appel des décisions du juge des référés devant le président de la cour administrative d'appel**

#### **Recours administratif préalable pour les fonctionnaires**

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à l'insertion d'un article additionnel qui précise que les appels formés contre les décisions prises en référé par le juge de premier ressort seront examinés par les présidents des cours administratives d'appel (**amendement n° 16**).

Elle a également *adopté* un amendement présenté par M. Arnaud Montebourg visant à introduire un article additionnel qui prévoit que, sauf en matière de recrutement et d'exercice du pouvoir disciplinaire, les recours contentieux formés par les fonctionnaires doivent être précédés d'un recours administratif préalable, M. Arnaud Montebourg ayant rappelé le grand nombre de désistements qui interviennent après que le recours ait été introduit (**amendement n° 17**).

#### TITRE IV DISPOSITIONS FINALES

##### *Article 18*

##### **Abrogations**

La mise en place du nouveau référé-suspension, en se substituant à l'actuelle procédure de sursis d'exécution, entraîne l'abrogation de plusieurs dispositions prévues dans cet article que le Sénat a adopté sans modification :

— Sont tout d'abord supprimées les dispositions législatives du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relatives au sursis à exécution (première phrase du second alinéa de l'article L. 9). L'article L. 10 du même code, relatif à la suspension provisoire d'exécution est également supprimé : mise en place par la loi du 8 février 1995 pour pallier l'insuffisance de la procédure de sursis à exécution sur laquelle elle se greffe, cette suspension n'a en effet plus lieu d'être, dès lors que le sursis est supprimé et qu'il est remplacé par une procédure supposée plus efficace.

— Le sursis à exécution en matière d'urbanisme prévue aux articles L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et L. 600-5 du code d'urbanisme dont la spécificité reposait sur le fait qu'il était octroyé par un juge statuant seul, perd sa spécificité avec la mise en place du référé-suspension qui relève de la compétence du juge des référés. Les dispositions du code de l'urbanisme et du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel afférentes à cette procédure sont donc légitimement abrogées.

— Le présent article concerne, en outre, la procédure de référé spécifique mise en place par la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes. Celle-ci attribue au juge des référés le pouvoir d'ordonner la suspension de l'astreinte dont serait assorti un arrêté ordonnant la suppression ou la mise en conformité d'installations publicitaires, « *si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté* » et si la demande est présentée dans les huit jours qui suivent la notification de l'arrêté. Cette même procédure est également ouverte pour déférer des amendes décidées par le préfet et sanctionnant certains manquements aux dispositions de la loi.

Cette procédure est abrogée et le référé aux fins de suspension de ces astreintes se fera donc dans le cadre du référé-suspension de droit

commun prévu à l'article 3 du projet de loi : par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, les conditions d'octroi de la suspension sont élargies mais le juge des référés ne sera plus tenu de statuer dans un délai de quinze jours ; en outre, il n'y aura plus d'appel contre sa décision.

— Enfin, l'article 18 abroge les dispositions de la loi du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, qui prévoient un référé aux fins de suspension d'astreintes en matière d'infraction à la législation sur les produits pétroliers, cette procédure étant devenue sans objet compte tenu de la mise en place du référé-suspension, auquel il s'intègre.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant, par coordination avec les amendements adoptés sur les articles 14 et 17, à abroger les procédures de sursis ouvertes au ministre chargé des sports et au directeur de l'agence régionale d'hospitalisation à l'encontre des marchés des établissements publics de santé (**amendement n° 18**).

Elle a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

#### *Articles 19, 19 bis, 19 ter et 19 quater*

#### **Application en outre-mer**

L'article 19 du projet de loi, adopté sans modification par le Sénat, ainsi que les articles 19 *bis*, *ter* et *quater* introduits par le Sénat et relatifs au code des communes de la Nouvelle-Calédonie, précisent les conditions d'application du projet de loi aux différentes collectivités d'outre-mer qui relèvent du principe de spécialité législative.

- Il prévoit d'abord que sont applicables à **Mayotte** les titres I<sup>er</sup> et II, ainsi que l'article 18.

En revanche, les dispositions du titre III ne lui sont applicables que dans la mesure où les lois auxquelles il y est fait référence sont elles-mêmes applicables : l'article 10 du projet de loi est ainsi étendu à Mayotte dans la mesure où les procédures de référé précontractuel lui sont applicables, de même que l'article 17 puisque la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et les promotions des activités sportives et physiques – à laquelle renvoie cette disposition du projet – lui est applicable en vertu de l'article 51 de cette loi. Légitimement, le projet n'a pas prévu, en revanche, l'extension à Mayotte de l'article 12, les actes de cette collectivité comme ceux de ses communes faisant en effet l'objet d'un contrôle *a priori*. Il en va de même des articles 15 et 16 qui renvoient respectivement aux lois du

22 juillet 1983, du 10 juillet 1976 et du 12 juillet 1983 qui ne sont pas applicables à Mayotte et ne doivent donc pas faire l'objet d'une extension.

• **S'agissant des territoires d'outre-mer**, le projet de loi ne leur rend applicables que les seules dispositions des titres I<sup>er</sup> et II, ainsi que l'article 18 du projet de loi. En revanche, les autres dispositions du projet de loi ne sont pas étendues à ces territoires parce qu'elles font référence à des lois qui ne leur sont pas applicables.

On observera que l'article 16, la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature visée au premier alinéa a été étendu aux TAAF en vertu de son article 43 ; cependant, la procédure de l'étude d'impact étant certainement sans objet dans cette zone, l'extension de l'article 16 apparaît par conséquent superflue.

• Le projet de loi prévoit également l'extension à la **Nouvelle-Calédonie** des titres I<sup>er</sup> et II, ainsi que de l'article 18 du projet de loi. Le Sénat a en outre – et de façon pleinement justifiée – introduit des articles (articles 19 *bis*, 19 *ter* et 19 *quater*) modifiant le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, qui a été mis en place par la loi ordinaire du 19 mars 1999, afin de tenir compte de la nouvelle procédure de référé-suspension.

— L'article 19 *bis*, relatif à la suspension des actes des communes par le haut-commissaire, remplace la procédure de sursis par celle de suspension, avec l'adaptation aux conditions d'obtention que cela comporte.

— La même adaptation est prévue à l'article 19 *ter* pour le sursis dit de quarante-huit heures qui est ouvert au haut-commissaire en application de l'article L. 121-39-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie.

— Enfin, l'article 19 *quater* vise à adapter au nouveau régime de la suspension le sursis ouvert par l'article L. 121-39-4 du code des communes au haut-commissaire en matière de défense nationale. Par là même, se trouve réinséré dans le code cet article qui en avait été exclu parce qu'il avait été censuré par le Conseil constitutionnel en raison d'une erreur matérielle (décision n° 99-409 DC du 15 mars 1999).

On relèvera qu'il est en revanche impossible de transposer les dispositions du projet de loi s'agissant des actes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces puisqu'en la matière, elles relèvent d'une loi organique (article 204 de la loi organique n° 99-09 du 19 mars 1999).

La Commission a *adopté* les articles 19, 19 *bis*, 19 *ter* et 19 *quater* sans modification.

*Article 20*

**Décret en Conseil d'Etat**

Cet article, adopté par le Sénat sans modification, précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de la présente loi.

Celui-ci sera substantiel puisqu'une large part de la procédure devant les juridictions administratives relève du domaine réglementaire.

Le décret devra notamment abroger les dispositions réglementaires du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relatives au sursis et modifier celles portant sur le référé conservatoire. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, il prévoira également un assouplissement des conditions d'octroi du référé provision, avec la suppression de l'interdiction de préjudicier au principal, et de mise en œuvre des constats d'urgence qui ne seront plus subordonnées à une situation d'urgence. Le décret comportera également des dispositions conduisant à la mise en place de calendriers de procédure, ce qui revêt une très grande importance pratique pour les justiciables.

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

*Article 21*

**Entrée en vigueur de la loi**

Cet article, adopté par le Sénat sans modification, prévoit l'entrée en vigueur simultanée de la loi et du décret en Conseil d'Etat, ce que justifie la complémentarité de ces deux textes. A défaut de décret, la loi entrera en vigueur au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication.

Conformément au principe de l'effet immédiat des lois nouvelles et en l'absence de toute précision contraire, on peut supposer que cette loi s'appliquera, dès son entrée en vigueur, à toutes les instances en cours, qu'il s'agisse d'instances de premier ressort, d'appel ou de cassation.

L'application de la loi nouvelle ne devant toutefois pas conduire à porter préjudice aux droits qu'ont acquis les justiciables en exerçant une action en justice, la modification des voies de recours que prévoit le texte, avec la suppression de l'appel contre les décisions prises par le juge des référés statuant en urgence, ne concernera pas les jugements déjà rendus lors de l'entrée en vigueur de la présente loi puisqu'il est admis que les voies et

les délais de recours continuent à être régis par les textes en vigueur à la date où la décision susceptible d'être attaquée est intervenue.

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

\*

\* \*

*La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1682), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>TITRE I<sup>er</sup> <b>DU JUGE DES REFERES</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal.</p> <p>Article 2</p> <p>La qualité de juge des référés appartient aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'aux magistrats qu'ils délèguent.</p> <p>Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, cette qualité appartient au président de la section du contentieux ainsi qu'aux conseillers d'Etat qu'il délègue.</p> <p>TITRE II <b>DU JUGE DES REFERES STATUANT EN URGENCE</b></p>	<p>TITRE I<sup>er</sup> <b>DU JUGE DES REFERES</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal.</p> <p>Article 2</p> <p>Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet.</p> <p>Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne.</p> <p>TITRE II <b>DU JUGE DES REFERES STATUANT EN URGENCE</b></p>	<p>TITRE I<sup>er</sup> <b>DU JUGE DES REFERES</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>... principal <i>et se prononce dans les meilleurs délais.</i></p> <p><b>(amendement n° 1)</b></p> <p>Article 2</p> <p>... effet <i>et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.</i></p> <p><b>(amendement n° 2)</b></p> <p>... désigne à cet effet.</p> <p><b>(amendement n° 3)</b></p> <p>TITRE II <b>DU JUGE DES REFERES STATUANT EN URGENCE</b></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	Article 3	Article 3	Article 3
	<p>Quand une décision administrative 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.</p>	<p>Quand une décision administrative 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.</p>	<p>... administrative, même de rejet, fait ... ... annulation ou en réformation, le ...</p>
	<p>La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation de la décision.</p>	<p><i>Lorsque</i> la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation de la décision <i>dans le délai d'un an. A défaut, la suspension prend fin au plus tard à l'issue de ce délai.</i></p>	<p>La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.</p>
	Article 4	Article 4	Article 4
	<p>Lorsqu'une atteinte grave et manifestement illégale est portée à une liberté fondamentale du fait de l'administration, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté.</p>	<p><i>Lorsqu'une</i> atteinte grave et manifestement illégale <i>est portée à une liberté fondamentale du fait d'une</i> personne morale de droit public ou <i>d'un</i> organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté, <i>sans préjudice de la compétence reconnue aux juridictions de l'ordre judiciaire en matière de voie de fait.</i></p>	<p>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.</p>
	<p>Cette demande peut être présentée par le représentant de l'Etat si l'atteinte mentionnée à l'alinéa précédent est le fait d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local.</p>		(amendement n° 7)
			(amendements n°s 4 et 5)
			(amendement n° 6)

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	Article 5  En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.	Article 5  En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.	Article 5  <i>(Sans modification).</i>
	Article 6  Saisi par toute personne intéressée ou même d'office, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin.	Article 6  Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin.	Article 6  <i>(Sans modification).</i>
	Article 7  Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale.  Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles 3 et 4 de la présente loi, il convoque les parties à une audience publique qui, sauf renvoi à une formation collégiale, se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.	Article 7  Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale.  Lorsqu'il lui est demandé de prononcer, de modifier ou de mettre fin aux mesures visées aux articles 3 et 4, il convoque les parties à une audience publique qui, sauf renvoi à une formation collégiale, se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.	Article 7  <i>(Alinéa sans modification).</i>  ... prononcer <i>les</i> mesures visées aux articles 3 et 4, de <i>les</i> modifier ou <i>d'y</i> mettre fin, il convoque ...  <b>(amendement n° 8)</b>
	Les décisions prises en application des articles 3 à 6 et 9 de la présente loi sont rendues en dernier ressort.	Les décisions rendues en application des articles 3, 5, 6 et 9 sont rendues en dernier ressort.	<i>(Alinéa sans modification).</i>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Code général des impôts</b></p> <p><i>Art. 1089 B.</i> — Les actes des secrétariats des juridictions judiciaires et administratives ne sont pas soumis au droit d'enregistrement ni au droit de timbre, ni à toute autre taxe prévue par le présent code à l'exception d'un droit de timbre de 100 F par requête enregistrée auprès des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat.</p>	<p>Article 8</p> <p>La demande visant au prononcé de mesures d'urgence est dispensée de l'accomplissement de la formalité prévue à l'article 1089 B du code général des impôts.</p>	<p>Article 8</p> <p>La demande visant au prononcé de mesures d'urgence est dispensée de l'accomplissement de la formalité prévue à l'article 1089 B du code général des impôts.</p>	<p>... devant les cours administratives d'appel dans les quinze jours de la notification. En ce cas, le président de la cour administrative d'appel, ou un conseiller délégué à cet effet, statue dans les quarante-huit heures au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale.</p> <p>(amendement n° 9)</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>Article 8</p> <p>(Sans modification).</p>
	<p>Article 9</p> <p>Lorsqu'il apparaît, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrece-</p>	<p>Article 9</p> <p>Lorsqu'il apparaît, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est mani-</p>	<p>Article 9</p> <p>Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne re-</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</b></p> <p><i>Art. 22.</i> — Le président du tribunal administratif, ou son délégué, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public.</p> <p>Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement, ainsi que le représentant de l'Etat dans le département dans le cas où le contrat est conclu ou doit être conclu par une collectivité territoriale ou un établissement public local.</p> <p>Le président du tribunal administratif peut être</p>	<p>vable, qu'elle ne présente pas un caractère d'urgence ou qu'elle est manifestement mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article 7 de la présente loi.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE III DISPOSITIONS PARTICULIERES A CERTAINS CONTENTIEUX</b></p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>Il est ajouté à la fin du troisième alinéa de l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ainsi qu'à la fin du troisième alinéa de l'article L. 23 du même code une phrase ainsi rédigée :</p>	<p><i>festement</i> irrecevable, qu'elle ne présente pas un caractère d'urgence ou qu'elle est <i>manifestement</i> mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article 7.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE III DISPOSITIONS PARTICULIERES A CERTAINS CONTENTIEUX</b></p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>Il est ajouté à la fin du troisième alinéa de l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'à la fin du troisième alinéa de l'article L. 23 du même code une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>lève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, ...</p> <p style="text-align: center;"><b>(amendement n° 10)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE III DISPOSITIONS PARTICULIERES A CERTAINS CONTENTIEUX</b></p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>saisi avant la conclusion du contrat. Il peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Il peut également annuler ces décisions et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 23.</i> — Le président du tribunal administratif, ou son délégué, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité ou de mise en concurrence auxquelles sont soumis les contrats visés à l'article 7-2 de la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Le juge ne peut statuer, avant la conclusion du contrat, que dans les conditions définies ci-après.</p> <p>Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement.</p> <p>Le président du tribunal administratif, ou son dé-</p>	<p>« Dès qu'il est saisi, il peut enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure. »</p>	<p>« Dès qu'il est saisi, il peut enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure et pour une durée maximum de vingt jours. »</p>	

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>légué, peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations. Il détermine les délais dans lesquels l'auteur du manquement doit s'exécuter. Il peut aussi prononcer une astreinte provisoire courant à l'expiration des délais impartis. Il peut toutefois prendre en considération les conséquences probables de cette dernière mesure pour tous les intérêts susceptibles d'être atteints, notamment l'intérêt public, et décider de ne pas l'accorder lorsque ses conséquences négatives pourraient dépasser ses avantages.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 421-9. —</i> L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il ou elle défère à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortit son recours d'une demande de sursis à exécution, peut demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article L. 421-9 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 421-9. —</i> L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article L. 421-9 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 421-9. —</i> L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>régions.</p> <p>Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire et assortit son recours d'une demande de sursis à exécution, le tribunal administratif doit statuer sur la demande de sursis à exécution dans un délai d'un mois.</p>	<p>« Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés doit statuer sur cette demande dans un délai d'un mois. »</p>	<p>« Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés statue sur cette demande dans un délai d'un mois. »</p>	
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><i>Art. 2131-6. — Cf. infra, art. 12 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2131-6. — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.</i></p>	<p>Article 12</p> <p>I. — Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 3132-1 dudit code ainsi que les troisième et quatrième alinéas de son article L. 4142-1 sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 12</p> <p>I. — Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6, les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 3132-1 ainsi que les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :</p>	<p>Article 12</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au</p>			

<b>Texte de référence</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.</p> <p>Le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.</p> <p>Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans le département dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 3132-1.</i> — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraire à la légalité dans les deux mois suivant leur</p>	<p>« Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.</p> <p>« Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte, entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire. »</p>	<p>« Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.</p> <p>« Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire. »</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>transmission.</p> <p>Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité départementale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.</p> <p>Sur demande du président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités départementales qui lui a été transmis en application des articles L. 3131-1 à L. 3131-6.</p> <p>Le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans le délai d'un mois.</p> <p>Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le</p>			

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 4142-1.</i> — Le représentant de l'Etat dans la région défère au tribunal administratif les actes mentionné à l'article L. 4141-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.</p> <p>Lorsque le représentant de l'Etat dans la région défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité régionale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné. Sur demande du président du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités régionales qui lui a été transmis en application des articles L. 4141-1 et 4141-2.</p> <p>Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.</p> <p>Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de mar-</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>chés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 2131-6. — . . . .</i></p> <p>Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante-huit heures. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p> <p>L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis prévus aux alinéas</p>	<p>II. — Les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, les sixième et septième alinéas de l'article L. 3132-1 du même code ainsi que les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 4142-1 du même code sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> <p>« Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p> <p>« L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspen-</p>	<p>II. — Les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6, les sixième et septième alinéas de l'article L. 3132-1 ainsi que les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :</p> <p>« Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p> <p>« L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspen-</p>	

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat dans le département, est présenté par celui-ci.</p> <p><i>Art. L. 3132-1. — . .</i></p> <p>Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante-huit heures. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p> <p>L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis prévus aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat dans le département, est présenté par celui-ci.</p> <p><i>Art. L. 4142-1. — . . .</i></p> <p>Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante-huit heures. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil</p>	<p>sions prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci. »</p>	<p>sion prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci. »</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p>			
<p>L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis prévus aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat dans la région, est présenté par celui-ci.</p>			
<p><i>Art. L. 1111-7.</i> — Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale.</p>			
<p>A cet égard, la répartition des compétences prévue par la loi ne fait pas obstacle à ce que les autorités de l'Etat puissent prendre, à l'égard des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, les mesures nécessaires à l'exercice de leurs attributions en matière de défense, telles qu'elles résultent notamment de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services et de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>A ce titre, l'Etat dispose en tant que de besoin des services des communes, des départements, des régions, de leurs groupements et de leurs établissements publics.</p>			
<p>Si le représentant de l'Etat estime qu'un acte pris par les autorités communales, départementales et régionales, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense, il peut en demander l'annulation par la juridiction administrative pour ce seul motif.</p>			
<p>Le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère l'acte en cause, dans les deux mois suivant sa transmission ou sa publication, à la section du contentieux du Conseil d'Etat, compétente en premier et dernier ressort. Il assortit, si nécessaire, son recours d'une demande de sursis à exécution ; le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures.</p>	<p>III. — Au dernier alinéa de l'article L. 1111-7 du code général des collectivités territoriales, les mots : « sursis à exécution » sont remplacés par le mot : « suspension ».</p>	<p>III. — Au dernier alinéa de l'article L. 1111-7 du code général des collectivités territoriales, les mots : « sursis à exécution » sont remplacés par le mot : « suspension ».</p>	
<p><i>Art. L. 2511-23. — . . .</i></p>	<p>IV. — Le dernier alinéa de l'article L. 2511-23 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>IV. — Les deuxième et troisième phrases du dernier alinéa de l'article L. 2511-23 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigées :</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Sans préjudice du recours dont dispose le représentant de l'Etat dans le département, le maire de la commune peut déférer au tribunal administratif une délibération ayant donné lieu à une seconde lecture en application du troisième alinéa, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il a reçu cette délibération. Si ce recours est assorti d'une demande de sursis à exécution et si l'un des moyens invoqués à son appui paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la délibération attaquée, le président du tribunal administratif ou un membre du tribunal administratif délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante-huit heures. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.</p>	<p>« Sans préjudice du recours dont dispose le représentant de l'Etat dans le département, le maire de la commune peut déférer au tribunal administratif une délibération ayant donné lieu à une seconde lecture en application du troisième alinéa, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il a reçu cette délibération. Si ce recours est assorti d'une demande de suspension et si l'un des moyens invoqués à son appui paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée, le président du tribunal administratif ou un magistrat délégué par lui prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures. »</p>	<p>« Si ce recours est assorti d'une demande de suspension et si l'un des moyens invoqués à son appui paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée, le président du tribunal administratif ou un magistrat délégué par lui prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. »</p>	
<p><b>Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</b></p> <p><i>Art. L. 24.</i> — La décision de sursis à exécution d'un permis de construire dont la demande est présentée par l'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale devant le tribunal administra-</p>	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p> <p><i>I.A.</i> — <i>Au premier alinéa de l'article L. 24 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les mots : « sursis à exécution » sont remplacés par le mot : « suspension ».</i></p> <p><b>(amendement n° 11)</b></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>tif obéit aux règles définies par le premier alinéa de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme ci-après reproduit :</p> <p>« <i>Art. L. 421-9.</i> — L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il ou elle défère à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortit son recours d'une demande de sursis à exécution, peut demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. »</p> <p><i>Art. L. 26.</i> — La contestation par le maire des villes de Paris, Marseille et Lyon des délibérations des conseils d'arrondissement, à l'exclusion de celles prises en application de la section 3 du chapitre I<sup>er</sup> de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, obéit aux</p>	<p>I. — Le premier membre de phrase de l'article L. 26 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 26.</i> — La contestation par le maire des villes de Paris, Marseille et Lyon des délibérations des conseils d'arrondissement, à l'exclusion de celles prises en application des articles L. 2511-36 à L. 2511-45 du code général des collectivités territoriales obéit aux règles définies par le dernier alinéa de l'article L. 2511-23 dudit code ci-après reproduit : »</p>	<p>I. — Le premier alinéa de l'article L. 26 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est ainsi rédigé :</p> <p>« La contestation par le maire des villes de Paris, Marseille et Lyon des délibérations des conseils d'arrondissement, à l'exclusion de celles prises en application des articles L. 2511-36 à L. 2511-45 du code général des collectivités territoriales obéit aux règles définies par le dernier alinéa de l'article L. 2511-23 dudit code ci-après reproduit : ».</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>règles définies par le dernier alinéa de l'article 19 de ladite loi ci-après reproduit :</p> <p>.....</p>			
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>			
<p><i>Art. 2511-36 à 2511-45. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><b>Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</b></p>	<p>II. — Le premier membre de phrase de l'article L. 27 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>II. — Le premier alinéa de l'article L. 27 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 27. — La décision de sursis à exécution lorsque l'acte attaqué d'une commune est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle obéit aux règles définies par la première phrase du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ci-après reproduite</i></p> <p>.....</p>	<p>« <i>Art. L. 27. — La demande de suspension présentée par le représentant de l'Etat à l'encontre d'un acte d'une commune de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle obéit aux règles définies par les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduits : »</i></p>	<p>« La demande de suspension présentée par le représentant de l'Etat à l'encontre d'un acte d'une commune de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle obéit aux règles définies par les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduits : ».</p>	<p>... commune, d'un département ou d'une région, de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle obéit aux règles définies par les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6, les sixième et septième alinéas de l'article L. 3132-1, ainsi que les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales, reproduits ci-après : ».</p>
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>			
<p><i>Art. L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1. — Cf. supra art. 12 du projet de loi.</i></p>			
<p><b>Code de la santé publique</b></p> <p><i>Art. L. 714-10. — Les marchés des établissements publics de santé sont exécutés</i></p>			<p>(amendement n° 12)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>toires dès leur réception par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation. Celui-ci défère au tribunal administratif, dans les deux mois suivant cette réception, les décisions qu'il estime illégales. Il informe sans délai le président du conseil d'administration et lui communique toute précision sur les illégalités invoquées. Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.</p> <p><b>Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</b></p> <p><i>Art. 15-12. — I. — . .</i></p> <p>II. — Par dérogation aux dispositions de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les actes du chef d'établissement pris pour la passation ou l'exécution de conventions, et notamment de marchés, sont soumis à l'obli-</p>	<p>Article 14</p> <p>A l'article L. 714-10 du code de la santé publique, les phrases : « Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. » sont remplacées par les phrases : « Il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. »</p>	<p>Article 14</p> <p><i>Les deux dernières phrases de l'article L. 714-10 du code de la santé publique sont ainsi rédigées : « Il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. »</i></p>	<p>Article 14</p> <p><b>Supprimé.</b></p> <p><b>(amendement n° 13)</b></p>

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>gation de transmission au représentant de l'Etat, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique. Ils sont exécutoires quinze jours après ces transmissions.</p> <p>Pour ces actes, dans le délai prévu à l'alinéa précédent, et sans préjudice des dispositions prévues par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 pour le contrôle de légalité du représentant de l'Etat, la collectivité de rattachement ou l'autorité académique peut assortir son recours d'une demande de sursis à l'exécution soumise aux dispositions du troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.</p> <p>.....</p>	<p>Article 15</p> <p>Au deuxième alinéa du II de l'article 15-12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots : « d'une demande de sursis à exécution » sont remplacés par les mots : « d'une demande de suspension ».</p>	<p>Article 15</p> <p>Au deuxième alinéa du II de l'article 15-12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots : « d'une demande de sursis à l'exécution soumise aux dispositions du troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 » sont remplacés par les mots : « d'une demande de suspension soumise aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ».</p>	<p>Article 15</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><i>Art. L. 2131-6. —</i> <i>Cf. supra art. 12 du projet de loi.</i></p> <p><b>Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature</b></p> <p><i>Art. 2. —</i> Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urba-</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>nisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.</p> <p>Les études, préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences.</p> <p>.....</p> <p>Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence.</p> <p><b>Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement</b></p> <p><i>Art. 6.</i> — Les juridictions administratives saisies</p>	<p>Article 16</p> <p>I. — Au dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, les mots : « la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée » sont remplacés par les mots : « le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit ».</p> <p>II. — Le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement est ainsi rédigé :</p> <p>« Le juge administratif des référés, saisi d'une de-</p>	<p>Article 16</p> <p>I. — Au dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, les mots : « la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence » sont remplacés par les mots : « le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ».</p> <p>II. — Le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement est ainsi rédigé :</p> <p>« Le juge administratif des référés, saisi d'une de-</p>	<p>Article 16</p> <p>I. — <i>Après</i> les mots : « sur l'absence », la fin du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, est ainsi rédigée : « ou l'insuffisance d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence ou cette insuffisance est constatée.</p> <p><b>(amendement n° 14)</b></p> <p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.</p> <p>Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête publique requise par la présente loi ait eu lieu.</p> <p>Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.</p>	<p>mande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si la requête en annulation formée contre la décision comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. »</p>	<p>mande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. »</p>	
<p><b>Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives</b></p> <p><i>Art. 17-1.</i> — Lorsque le ministre chargé des sports défère aux juridictions administratives compétentes les</p>	<p>Article 17</p> <p>Le premier alinéa de l'article 17-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Lorsque le ministre chargé des sports défère à la juridiction administrative les actes pris en vertu de la délè-</p>	<p>Article 17</p> <p><i>Le premier alinéa de l'article 17-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Lorsque le ministre chargé des sports défère à la juridiction administrative les actes pris en vertu de la délè-</p>	<p>Article 17</p> <p><b>Supprimé.</b></p> <p><b>(amendement n° 15)</b></p>

<b>Texte de référence</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article 17 qu'il estime contraires à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans le recours paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois sur les demandes de sursis à exécution.</p> <p>.....</p>	<p>gation mentionnée à l'article 17 qu'il estime contraires à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est statué sur cette demande dans un délai d'un mois. »</p>	<p><i>gation mentionnée à l'article 17 qu'il estime contraires à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de suspension. »</i></p>	
			<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Le président de la cour administrative d'appel ou le magistrat qu'il désigne à cet effet est compétent pour statuer sur les appels formés devant les cours administratives d'appel contre les décisions rendues par le juge des référés.</i></p> <p><b>(amendement n° 16)</b></p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions dans lesquelles les recours contentieux formés par les agents relevant des lois n° 84-16 du 11 janvier 1984, n° 84-53 du 26 janvier 1984 et n° 86-33 du 9 janvier 1986, à l'encontre d'actes relatifs à leur carrière à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire, doivent être précédés d'un recours</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
			<i>administratif préalable.</i>
			(amendement n° 17)
	TITRE IV <b>DISPOSITIONS FINALES</b>	TITRE IV <b>DISPOSITIONS FINALES</b>	TITRE IV <b>DISPOSITIONS FINALES</b>
	Article 18	Article 18	Article 18
<b>Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</b>	Sont abrogées les dispositions suivantes :	Sont abrogées les dispositions suivantes :	I. — Sont...
<i>Art. L. 9, L. 10 et L. 25. — Cf. annexe.</i>	1° La première phrase du second alinéa de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et les articles L. 10 et L. 25 dudit code ;	1° La première phrase du second alinéa de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et les articles L. 10 et L. 25 dudit code ;	1° ( <i>Sans modification</i> ).
<b>Code de l'urbanisme</b>			
<i>Art. L. 600-5. — Cf. annexe.</i>	2° L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ;	2° L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ;	2° ( <i>Sans modification</i> ).
<b>Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes</b>			
<i>Art. 23-1 et 25. — Cf. annexe.</i>	3° La dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-1 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 25 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ;	3° La dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-1 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 25 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ;	3° ( <i>Sans modification</i> ).
<b>Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier</b>			
<i>Art. 14. — Cf. annexe</i>	4° La seconde phrase du cinquième alinéa et le sixième alinéa de l'article 14 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier.	4° La seconde phrase du cinquième alinéa et le sixième alinéa de l'article 14 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier.	4° ( <i>Sans modification</i> ).
<b>Code de la santé publique</b>			
<i>Art. L. 714-10. — Cf. supra art. 13 du projet de loi.</i>			5° <i>Les deux dernières phrases de l'article L. 714-10 du code de la santé publique.</i>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives</b></p>			
<p><i>Art. 17-1.</i> — Lorsque le ministre chargé des sports défère aux juridictions administratives compétentes les actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article 17 qu'il estime contraires à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans le recours paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois sur les demandes de sursis à exécution.</p>			<p><i>II.</i> — <i>L'article 17-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives est ainsi rédigé :</i></p>
			<p>« Art. 17-1. — <i>Le ministre chargé des sports peut déférer aux juridictions administratives compétentes les actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article 17 qu'il estime contraires à la légalité.</i> »</p>
			<p><b>(amendement n° 18)</b></p>
<p>Sans préjudice des recours directs dont elle dispose, toute personne physique ou morale qui s'estime lésée par une décision individuelle prise dans le cadre de la délégation mentionnée à l'article 17 ci-dessus peut, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision, demander au ministre chargé des sports de mettre en œuvre la procédure prévue à l'alinéa précédent.</p>			
<p>Les décisions réglementaires des fédérations sportives disposant de la délégation mentionnée à l'article 17 sont publiées sans délai dans l'un des bulletins fi-</p>			

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>gurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé des sports après avis du Comité national olympique et sportif français.</p>	<p>Article 19</p> <p>Les titres I<sup>er</sup> et II ainsi que l'article 18 de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p> <p>Les articles 10 et 17 de la présente loi sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p>Article 19</p> <p>Les titres I<sup>er</sup> et II ainsi que l'article 18 sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p> <p>Les articles 10 et 17 sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p>Article 19</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><b>Code des communes de Nouvelle-Calédonie</b></p> <p><i>Art. L. 121-39-2.</i> — Le haut-commissaire défère au tribunal administratif les actes mentionnés au II de l'article L. 121-39-1 estimés contraires à la légalité, dans les deux mois suivant leur transmission.</p> <p>Sur la demande du maire, le haut-commissaire l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application de l'article précédent. Lorsque le haut-commissaire défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité concernée et lui communique toutes préci-</p>		<p>Article 19 bis <i>(nouveau)</i></p> <p>Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 121-39-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie législative) sont ainsi rédigés :</p>	<p>Article 19 bis</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>sions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.</p>			
<p>Le haut-commissaire peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il est statué dans le délai d'un mois.</p>		<p>« Le haut-commissaire peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans le délai d'un mois.</p>	
<p>Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le haut-commissaire dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.</p>			
<p>Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante-huit heures. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un</p>			

<b>Texte de référence</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>délai de quarante-huit heures.</p> <p>L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis prévus aux alinéas précédents, rendus sur recours du haut-commissaire, est présenté par celui-ci.</p>		<p>« Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, formulée par le haut-commissaire dans les dix jours à compter de la réception de l'acte, entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire. »</p> <p>Article 19 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p>Les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 121-39-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie législative) sont ainsi rédigés :</p> <p>« Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la sus-</p>	<p>Article 19 <i>ter</i> <i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture

Propositions  
de la Commission

pension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

« L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du haut-commissaire, est présenté par celui-ci. »

Article 19 *quater* (nouveau)

Après l'article L. 121-39-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie législative), il est inséré un article L. 121-39-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-39-4. — Si le haut-commissaire estime qu'un acte pris par une commune, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense nationale, il peut en demander l'annulation pour ce seul motif ; il défère l'acte en cause dans les deux mois suivant sa transmission, sa publication ou sa notification, à la section du contentieux du Conseil d'Etat, compétente en premier et dernier ressort ; il as-

Article 19 *quater*

(Sans modification).

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	—	—	—
	Article 20  Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente loi.	sortit, si nécessaire, son recours d'une demande de suspension ; le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures. »  Article 20  Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente loi.	Article 20  <i>(Sans modification).</i>
	Article 21  La présente loi entrera en vigueur le même jour que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article précédent et, au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication.	Article 21  La présente loi entrera en vigueur le même jour que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article précédent et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication.	Article 21  <i>(Sans modification).</i>

## **AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION**

### *Article 7*

#### **Amendements présentés par M. François Colcombet, rapporteur :**

- Dans le troisième alinéa de cet article, substituer aux références : « articles 3, 5, 6 et 9 » les références : « articles 3 à 6 et 9 ».
- Supprimer les deux derniers alinéas de cet article.



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Textes cités dans le projet de loi

#### *Article 13*

##### **Code général des collectivités territoriales**

*Art. L. 2511-36.* — Le conseil municipal vote les dépenses d'investissement, après consultation d'une commission dénommée « conférence de programmation des équipements » composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement.

Une annexe du budget et une annexe du compte de la commune décrivent, par arrondissement, les dépenses d'investissement de la commune.

*Art. L. 2511-37.* — Le montant total des dépenses et des recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit dans le budget de la commune.

Les dépenses et les recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement sont détaillées dans un document dénommé « état spécial d'arrondissement ». Les états spéciaux d'arrondissement sont annexés au budget de la commune.

*Art. L. 2511-38.* — Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées, à titre exclusif, d'une dotation globale. Celle-ci est attribuée pour l'exercice des attributions prévues aux articles L. 2511-11 à L. 2511-21, L. 2511-24, L. 2511-26 et L. 2511-28 à L. 2511-31. Elle constitue une dépense obligatoire pour la commune.

Le montant total des sommes destinées aux dotations globales des arrondissements est fixé par le conseil municipal. Ces sommes sont réparties dans les conditions prévues aux articles L. 2511-39 et L. 2511-40.

*Art. L. 2511-39.* — A défaut d'accord entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement sur les modalités de calcul des dotations des arrondissements, la répartition des sommes destinées à ces dotations est effectuée entre les arrondissements dans les conditions fixées ci-après.

La dotation des arrondissements comprend deux parts.

Les sommes affectées par le conseil municipal au titre de la première part pour l'ensemble des arrondissements ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 du montant total des dotations des arrondissements. Ces sommes sont réparties la première année en fonction de l'importance relative des dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, effectuées par la commune dans chacun des arrondissements, au cours des trois derniers exercices budgétaires, au titre des équipements et services qui relèveront des attributions des conseils d'arrondissement en application des dispositions du présent chapitre. L'évaluation de ces dépenses est faite de façon contradictoire par la commission prévue par l'article L. 2511-36 ; en cas de désaccord du maire de la commune ou du maire d'arrondissement sur les propositions de la commission,

le conseil municipal se prononce. Pour les années ultérieures, la part de chaque arrondissement est modifiée pour tenir compte des changements intervenus dans la liste des équipements ou services relevant des attributions de l'arrondissement. Le conseil municipal évalue la charge correspondant aux nouveaux équipements et services par référence à la charge des équipements ou services comparables existant dans la commune ; en l'absence de référence ou en cas de désaccord du maire d'arrondissement, cette évaluation est déterminée par le conseil municipal sur proposition de la commission prévue à l'article L. 2511-36.

Les sommes affectées par le conseil municipal au titre de la seconde part sont réparties entre les arrondissements en tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements et, notamment, de la composition socio-professionnelle de leur population.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article et précise notamment la proportion minimale qui revient à chaque arrondissement au titre des sommes affectées par le conseil municipal pour l'ensemble des arrondissements à la seconde part.

*Art. L. 2511-40.* — Le conseil municipal arrête chaque année, en application des dispositions de l'article L. 2511-39, les modalités de répartition des sommes destinées aux dotations des arrondissements et délibère sur le montant total des crédits qu'il se propose d'inscrire à ce titre au budget de la commune pour l'exercice suivant.

Le montant de la dotation qu'il est envisagé d'attribuer sur cette base à chaque arrondissement est notifié, avant le 1<sup>er</sup> novembre, au maire d'arrondissement par le maire de la commune.

*Art. L. 2511-41.* — Le maire d'arrondissement adresse au maire de la commune, dans le mois qui suit la notification prévue à l'article L. 2511-40, l'état spécial de l'arrondissement adopté en équilibre réel. L'état spécial est voté par chapitre et par article.

L'état spécial de chaque arrondissement est soumis au conseil municipal en même temps que le projet de budget de la commune.

Le conseil municipal demande au conseil d'arrondissement de réexaminer l'état spécial lorsque le montant total des crédits destinés aux dotations des arrondissements, fixé par le conseil municipal lors de l'examen du budget de la commune, est différent de celui envisagé initialement dans les conditions prévues à l'article L. 2511-40, lorsque le conseil municipal estime que l'état spécial n'a pas été adopté en équilibre réel ou ne comporte pas toutes les dépenses obligatoires qui doivent y figurer, ou lorsque le conseil municipal estime que les dépenses prévues pour un équipement ou un service dont la gestion a été confiée au conseil d'arrondissement sont manifestement insuffisantes pour assurer le fonctionnement de cet équipement ou de ce service.

Lorsqu'une seconde délibération est demandée à un ou plusieurs conseils d'arrondissement en application des alinéas précédents, le budget de la commune est adopté sans le ou les états spéciaux des arrondissements concernés. En ce cas, le ou les conseils d'arrondissement sont appelés à modifier en conséquence les états spéciaux dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande de réexamen. A l'issue de ce délai, le conseil municipal arrête le ou les états spéciaux qui ne comportent pas les modifications rendues nécessaires par la délibération du conseil municipal demandant le réexamen de l'état spécial ; le ou les états spéciaux, ainsi arrêtés le cas échéant, sont alors annexés au budget de la commune et deviennent exécutoires à la même date que la délibération du conseil municipal qui les a adoptés ou arrêtés.

Lorsqu'il n'est pas fait application des dispositions des deux alinéas précédents, les états spéciaux des arrondissements sont annexés au budget de la commune et deviennent exécutoires à la même date que celui-ci.

Les procédures de contrôle prévues pour le budget de la commune au titre I<sup>er</sup> du livre III de la présente partie s'appliquent également aux états spéciaux des arrondissements, y compris lorsque ceux-ci ne deviennent pas exécutoires en même temps que le budget de la commune en vertu des dispositions qui précèdent.

*Art. L. 2511-42.* — Lorsque le maire d'arrondissement n'a pas adressé au maire de la commune l'état spécial dans le mois qui suit la notification mentionnée à l'article L. 2511-40, cet état est arrêté par le conseil municipal.

*Art. L. 2511-43.* — Le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire, selon les règles applicables aux dépenses ordonnancées par le maire de la commune.

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire prévue au budget par le maire d'arrondissement, le maire de la commune le met en demeure d'y procéder.

A défaut de mandatement dans le mois qui suit, le maire de la commune y procède d'office.

Le maire d'arrondissement peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre dans la limite du cinquième de la dotation initiale du chapitre de l'état spécial. Au-delà, le virement fait l'objet d'une décision conjointe du maire de la commune et du maire d'arrondissement.

Le comptable de la commune est chargé d'exécuter les opérations de dépenses prévues à l'état spécial de l'arrondissement.

*Art. L. 2511-44.* — Jusqu'à ce que l'état spécial soit devenu exécutoire, le maire d'arrondissement peut, chaque mois, engager et ordonnancer les dépenses dans la limite du douzième de celles inscrites à l'état spécial de l'année précédente.

*Art. L. 2511-45.* — Lors de l'examen du budget supplémentaire de la commune, les dotations des arrondissements peuvent être modifiées par le conseil municipal, après avis d'une commission composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement.

Ces modifications ne peuvent être destinées à couvrir que des dépenses exceptionnelles ou imprévues qui ne peuvent être satisfaites par la dotation initiale de l'arrondissement.

Lorsque la dotation est modifiée en application de l'alinéa précédent, le budget supplémentaire de la commune est adopté sans l'état spécial de l'arrondissement concerné. En ce cas, le conseil d'arrondissement est appelé à délibérer dans un délai de quinze jours à compter de la notification du nouveau montant de la dotation sur les modifications à apporter à l'état spécial. A l'issue de ce délai, le conseil municipal arrête l'état spécial si celui-ci ne comporte pas les modifications rendues nécessaires par l'application des alinéas précédents ; l'état spécial, ainsi arrêté le cas échéant, est alors annexé au budget de la commune et devient exécutoire à la même date que la délibération du conseil municipal qui l'a adopté ou arrêté.

Le solde d'exécution de l'état spécial visé à l'article L. 2511-41 est reporté de plein droit.

Le conseil municipal se prononce sur le compte de la commune après avis de chacun des conseils d'arrondissement sur l'exécution de l'état spécial le concernant.

### *Article 18*

#### **Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel**

*Art. L. 9.* — Les présidents de tribunal administratif, les présidents de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent, par ordonnance, donner acte des désistements, rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence des juridictions administratives, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête, rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 8-1 du présent code ou la charge des dépens ainsi que sur les requêtes relevant d'une série, qui présentent à juger en droit et en fait, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée.

Ils peuvent, en outre, par ordonnance prise au terme d'une procédure contradictoire, rejeter les conclusions à fin de sursis. Ils peuvent, en tout état de cause, renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction.

*Art. L. 10.* — Saisi d'une demande en ce sens et au terme d'une procédure contradictoire, le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement peut prononcer, par ordonnance, la suspension pour une durée maximum de trois mois de l'exécution d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de sursis à exécution, lorsque cette exécution risque d'entraîner des conséquences irréversibles et que la requête comporte un moyen sérieux.

La suspension provisoire cesse de produire ses effets si la décision sur la demande de sursis intervient avant l'expiration du délai fixé par le juge.

*Art. L. 25.* — La décision de sursis à exécution en matière d'urbanisme obéit aux règles définies par l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ci-après reproduit :

« *Art. L. 600-5.* — *Cf. infra.* »

#### **Code de l'urbanisme**

*Art. L. 600-5.* — Dans toutes les instances en matière d'urbanisme, les présidents de tribunal administratif, les présidents de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent, par ordonnance prise au terme d'une procédure contradictoire, octroyer ou refuser le sursis à exécution d'une décision.

**Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979  
relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes**

*Art. 23-1.* — Sans préjudice des dispositions des articles 25 et 29, est punie d'une amende d'un montant de 5 000 F la personne qui a apposé ou fait apposer un dispositif ou matériel visé à l'article 5-1, sans déclaration préalable ou non conforme à cette déclaration. Le manquement est constaté par un procès-verbal établi par un fonctionnaire ou agent mentionné à l'article 36. Une copie du procès-verbal est adressée à la personne visée. Le manquement ainsi relevé donne lieu à une amende prononcée par le préfet. L'amende est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté. La personne visée a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites, dans un délai d'un mois, sur le projet de sanction de l'administration. La décision du préfet, qui doit être motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction. Le référé prévu à l'article 25 pour les astreintes s'applique aussi pour les amendes.

Les dispositions du présent article sont applicables en cas d'infraction aux dispositions des articles 4, 5 et 23.

*Art. 25.* — A l'expiration du délai de quinze jours, dont le point de départ se situe au jour de la notification de l'arrêté, la personne à qui il a été notifié est redevable d'une astreinte de cinq cents francs par jour et par publicité, enseigne ou préenseigne maintenue. Ce montant est réévalué chaque année, en fonction de l'évolution du coût de la vie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'astreinte n'est pas applicable à l'affichage d'opinion ou à la publicité relative aux activités des associations, mentionnés à l'article 12, sauf lorsque cet affichage ou cette publicité ont été apposés à un emplacement publicitaire prohibé en exécution d'un contrat conclu entre l'exploitant de cet emplacement et la personne pour le compte de qui ils ont été réalisés.

Lorsque la mise en demeure a été déferée au tribunal administratif pour excès de pouvoir, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, si la demande lui en est présentée dans les huit jours francs de la notification de l'arrêté et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté, ordonner la suspension de l'astreinte jusqu'à la décision à intervenir au principal.

Le président statue dans les quinze jours de la saisine, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. L'ordonnance est exécutoire, nonobstant appel devant le Conseil d'Etat ; copie en est adressée sans délai au procureur de la République.

L'astreinte est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés ; à défaut par le maire de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire à son recouvrement et de le faire parvenir au préfet dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par celui-ci, la créance est liquidée et recouvrée au profit de l'Etat.

Le maire ou le préfet, après avis du maire, peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

**Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992  
portant réforme du régime pétrolier**

*Art. 14.* — L'inobservation des obligations prescrites par l'article 7 fait l'objet d'un procès-verbal dressé par les agents assermentés désignés par le ministre chargé des hydrocarbures.

Une copie de ce procès-verbal est remise à la personne physique ou morale qui en fait l'objet. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de dix jours au moins sur les manquements relevés.

Sur le vu de ce procès-verbal et des observations susmentionnées, le ministre chargé des hydrocarbures peut prendre une décision motivée ordonnant une astreinte journalière d'un maximum de 10 000 F. Cette décision, notifiée à la personne contrevenante, lui fixe un délai pour satisfaire aux obligations pour lesquelles le procès-verbal constate un manquement. A l'expiration de ce délai, dont le point de départ se situe au jour de la notification de la décision, la personne précitée devra régler l'astreinte journalière si elle persiste à refuser de communiquer les documents et informations demandés.

Le montant maximum de l'astreinte journalière est réévalué chaque année dans la même proportion que la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu.

La décision du ministre chargé des hydrocarbures est susceptible d'un recours de pleine juridiction. Lorsque ce recours est exercé, le président du tribunal administratif ou son délégué, statuant d'urgence, peut, si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision, ordonner la suspension de l'astreinte jusqu'à ce qu'intervienne un jugement au principal.

Le président du tribunal administratif ou son délégué statue dans les quinze jours suivant la saisine.

Le ministre chargé des hydrocarbures peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit des astreintes lorsque les obligations prescrites ont été exécutées et que le redevable établit qu'il n'a pas pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**  
**PAR LE RAPPORTEUR**



- M. Jean BUFFET, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation
- M. Daniel LABETOULLE, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat
- M. Alain LACABARATS, président de chambre à la Cour d'appel de Paris
- MM. Arnaud LYON-CAEN et Frédéric THIRIEZ, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
- Madame Martine NEDONSEL, greffier en chef du tribunal administratif de Nancy
- Conférence des Bâtonniers :
  - ◆ M. Michel BENICHOU, président désigné
  - ◆ Mme Françoise LOUIS, chargée des relations avec le Parlement
- Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris :
  - ◆ M. Michel CEOARA, avocat à la cour d'appel de Paris
- Syndicat des avocats de France :
  - ◆ M. Gérard TCHOLAKIAN, responsable de la commission chargée du droit des étrangers
  - ◆ M. Olivier COUDRAY
- Syndicat de la juridiction administrative (SJA) :
  - ◆ M. Daniel BENEL, président
  - ◆ M. Alain LEVASSEUR, secrétaire général
- Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) :
  - ◆ M. Patrick ALLAL, président
  - ◆ M. Philippe SCATTON, secrétaire général
  - ◆ M. Paul-Louis ALBERTINI, secrétaire général adjoint