
L'acte administratif et le respect du droit (annales 2001)

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat (CE Sect. 22 janvier 1901, *Pagès*), la finalité de l'administration réside dans le service et la satisfaction de l'intérêt général. Dès lors, cette dernière doit bénéficier d'un ensemble de privilèges et de droits exorbitants de droit commun destinés à faciliter l'exercice d'une telle mission. La soumission de l'Administration à un Droit autonome et distinct du Droit civil (TC 8 février 1873, *Blanco*) se justifie donc par le souci de conférer à la puissance publique des prérogatives exorbitantes du Droit commun, de nature à lui permettre d'accomplir sa mission de gestion des intérêts généraux de la collectivité face aux intérêts particularistes des individus. Comme l'énonçait Edouard Laferrière, «*Le propre de la puissance publique est de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation*», ce qui explique la position privilégiée longtemps occupée par l'Administration et ses représentants. Dans ces conditions, le Droit administratif est longtemps apparu comme un «*Droit de privilèges*», protégeant d'une façon excessive les intérêts de l'Administration, ainsi qu'un «*Droit d'autorité*» accordant à l'Administration la possibilité d'agir par voie de décision exécutoire, assortie du «*privilège du préalable*» (CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*). Le Droit administratif se caractérisait dès lors par l'existence d'un rapport fondamentalement inégalitaire entre l'Administration et les administrés, rapport qui constituait la véritable source des privilèges administratifs. Pourtant en raison de l'évolution des fonctions étatiques qui ne se limitent désormais plus au simple rôle d'un «*Etat-gendarme*» dans lequel les missions de l'Administration se cantonnent à des tâches de souveraineté, mais qui interviennent dorénavant dans les secteurs économiques et sociaux («*Etat-providence*»), de nouveaux rapports s'instaurent entre l'Administration et les administrés.

Pour le Professeur Jacques Chevallier, «*La transformation du modèle classique de rapports avec les administrés, fondé sur la distance et l'autorité, figure depuis longtemps au rang des objectifs prioritaires des politiques de réforme administrative: au thème de la participation des années soixante, a succédé celui de la transparence, conduisant à l'adoption des grandes lois de la fin des années soixante dix; au cours des années quatre vingt, c'est par la voie plus modeste de décrets et surtout par l'accent mis sur la qualité des prestations des services publics que cette transformation sera recherchée. La réforme de l'Etat et des services publics lancée par la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 marque un retour à la voie législative*».

La «*citoyenneté administrative*», prolongement de la citoyenneté politique, devient désormais un enjeu prégnant reposant sur un ensemble de figures successives de l'administré. À l'«*administré-acteur*» des années soixante doté d'un pouvoir d'intervention dans la marche des services (objectif de la participation), a succédé dans les années soixante dix l'«*administré-partenaire*» capable de se poser en interlocuteur des services (objectif de la transparence), puis l'«*administré-client*» dans les années quatre vingt dont les services publics sont tenus de satisfaire les aspirations (objectif de la qualité). Toutes ces figures seraient cependant pour cet auteur «*équivoques dans la mesure où la participation est souvent illusoire, le partenariat en trompe-l'œil et la clientèle manipulée*». La dernière étape en date de cette évolution est celle de l'«*administré-citoyen*» qui tend à absorber et dépasser les figures passées. Cette mutation administrative et plus généralement étatique (il s'agit en l'espèce d'une application de la réforme globale de l'Etat), qui ébranle les canons de notre société hiérarchisée à l'extrême, s'est traduite par des innovations législatives et réglementaires, relayées par des interventions jurisprudentielles opportunes.

Toutes ces actions de prime abord dispersées convergent en réalité vers le même souci d'égalitarisme (voire d'équité), de sécurité juridique, de renforcement du principe de légalité concrétisé d'une part, par une dynamique de contrôle croissant (I) d'autre part, par une dynamique de contrôle approfondi (II).

I - Une dynamique de contrôle croissant: l'essor matériel du contrôle juridictionnel

Les actes administratifs sont désormais soumis à un contrôle plus étroit du respect du Droit. Le phénomène prend tout d'abord la forme d'une extension de la notion d'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (A). Il se réalise ensuite par une extension des sources du Droit à respecter (B).

A - L'extension de la notion d'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

Pareille extension concerne le domaine des actes de gouvernement (1), comme celui des mesures d'ordre interne (2).

1) La transformation des actes de gouvernement en actes détachables

Les actes de gouvernement bénéficient d'une immunité juridictionnelle (CE 9 mai 1867, *Duc d'Aumale* et CE 19 février 1875, *Prince Napoléon*) et sont donc insusceptibles de faire l'objet de recours devant tout juge. Ces actes ne sauraient donc être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir, ni être critiqués par le biais de l'exception d'illégalité. Et pas plus que le contentieux de la légalité, le contentieux de la responsabilité ne s'applique à leur égard. Cette situation contrarie les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le procès équitable et le «recours effectif» à un juge (contre les actes liberticides notamment), ce qui fait dire au Professeur Louis Favoreu que les actes de gouvernement sont des actes «*justiciables par nature et injusticiables par accident*».

a) L'apparition des actes détachables en matière diplomatique.

La tendance jurisprudentielle contemporaine, marquée par le souci syncopé de protéger les libertés, évolue toutefois vers une limitation drastique de la catégorie des actes de gouvernement même si cette démarche ne saurait se réduire à une entreprise de suppression de ladite catégorie. Ceux exercés dans le cadre des relations diplomatiques sont *volens nolens* transformés en actes détachables (CE Sect. 14 mai 1993, *Ministre de la coopération c/ Bonn*, concernant les relations diplomatiques et plus précisément un accord de coopération culturelle et technique franco-zaïrois), c'est-à-dire en actes administratifs n'étant pas la conséquence directe, nécessaire et inéluctable du traité, donc susceptibles de recours juridictionnels. C'est tout particulièrement le cas de l'extradition d'abord considérée comme un acte de gouvernement (CE 2 juillet 1836, *Boidron*), puis comme un acte détachable (CE Ass. 28 mai 1937, *Decerf*). L'évolution jurisprudentielle est comparable pour le refus d'extradition (CE Ass. 15 octobre 1993, *Gouverneur de Hong Kong - Royaume-Uni d'Angleterre et d'Irlande du Nord*) et le retrait d'extradition (CE 14 décembre 1994, *Confédération helvétique*). Le Conseil d'Etat annule ainsi des décrets d'extradition au motif que le Droit en vigueur dans le pays requérant n'est pas conforme à «*l'ordre public français*» (CE Sect. 27 février 1987, *Fidan*, et CE 6 novembre 2000, *Nivette*), appréciant ce faisant le Droit et le comportement d'un Etat étranger. Le juge administratif admet toutefois que le Gouvernement puisse légalement extraditer un étranger à la condition d'avoir préalablement obtenu des garanties de la part des autorités de l'Etat réclamant de nature à éviter que l'extradition ait de telles conséquences. Il reconnaît alors légal un décret d'extradition vers un pays pratiquant la peine de mort en cas d'engagement des autorités étrangères compétentes de ne pas exécuter une telle peine si elle était prononcée (CE Ass. 15 octobre 1993, *Mme Davis-Aylor*). Dans la même logique, il considère que l'extradition d'une personne exposée à une peine incompressible de réclusion perpétuelle n'est contraire ni à l'ordre public français, ni aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CE 12 juillet 2001, *M.Einhorn*). Il demande même à l'Etat étranger de ne pas requérir cette peine (CE 8 avril 1998, *Stacy*), mais refuse l'extradition susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée en raison de son âge et de son état de santé (CE 13 octobre 2000, *Kozirev*).

b) L'apparition des actes détachables en matière interne.

On retrouve ces actes détachables dans le domaine des relations entre les pouvoirs publics français avec l'exemple du décret du Premier ministre portant nomination d'un

parlementaire en mission (décision du Conseil constitutionnel du 7 novembre 1989: la mission du parlementaire en mission ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire et le rapport remis n'est pas couvert par le régime d'irresponsabilité; et CE Sect. 25 septembre 1998, *Mégret*: il s'agit d'une «*mesure détachable des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*»), le refus du Premier ministre de prendre un décret sur le fondement de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution de 1958 destiné à abroger une disposition législative intervenue en matière réglementaire (CE Sect. 3 décembre 1999, *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire et Rassemblement des opposants à la chasse*), ou encore la décision du Président de la République de faire fleurir la tombe du maréchal Pétain (CE 27 novembre 2000, *Association Comité tous frères*).

Cette évolution jurisprudentielle suscite toutefois de légitimes interrogations quant à sa clarté, son fondement, sa logique en ce sens que si, pour le Conseil d'Etat, des interdictions d'exportations de matériels nucléaires (CE 19 février 1988, *Société Robatel*) ou des permis de construire demandés au nom d'Etats étrangers (CE Sect. 22 décembre 1978, *Vo Thanh Nghia*) sont considérés comme détachables de la conduite des relations internationales de la France, ce n'est en revanche pas le cas de la suspension de toute coopération avec l'Irak et du refus d'inscription d'étudiants irakiens en France qui demeurent des actes de gouvernement (CE 23 septembre 1992, *G.I.S.T.I. et M.R.A.P.*). Il semble ainsi particulièrement délicat de faire le départ entre les actes de gouvernement et les actes détachables (dans les domaines interne comme international), la jurisprudence administrative étant plutôt circonstancielle et d'espèce en la matière.

2) La transformation des mesures d'ordre interne en décisions faisant grief

En raison du souci prégnant d'amélioration des relations entre administrations et administrés, le nombre de mesures d'ordre interne décroît sensiblement. C'est le cas dans le domaine militaire concernant la notation (CE Sect. 22 avril 1977, *Pierron*) et les sanctions disciplinaires (CE Ass. 17 février 1995, *Hardouin*). C'est aussi le cas dans le secteur pénitentiaire relativement aux sanctions de «*punition de cellule*» (CE Ass. 17 février 1995, *Marie*, repris par CE 8 décembre 2000, *M.Frerot*, remettant en cause CE Ass. 27 janvier 1984, *Caillol*). Un décret du 2 avril 1996 *relatif au régime disciplinaire des détenus et modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale relatif au régime disciplinaire des détenus et modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale* a pris en compte cette évolution jurisprudentielle qui a été confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 mars 1998, *M.Druelle*, concernant les notes du directeur du centre de détention considérées comme susceptibles de recours. Le Haut Juge procède à un contrôle normal des «*punitions de cellules*» mais simplement à un contrôle restreint des punitions militaires (ce contrôle plus limité s'explique vraisemblablement par les réserves françaises formulées lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme au sujet des punitions militaires). Cette évolution avait d'ailleurs été lancée dès 1992 par le Conseil d'Etat dans le domaine scolaire (CE 2 novembre 1992, *Epoux Khérouaa*, remettant en cause CE Sect. 21 octobre 1938, *Lote*, et CE 20 novembre 1954, *Chapou*; l'innovation de 1992 a été confirmée par CE 14 mars 1994, *Dlle Yilmaz*, et CE 10 mars 1995, *MM.Aoukili*) relativement aux règlements intérieurs d'établissements scolaires infligeant des sanctions disciplinaires (exclusion définitive ou temporaire) aux collégiennes ou lycéennes portant le «*foulard islamique*». En revanche les affectations dans les classes demeurent des mesures internes (CE Sect. 5 octobre 1982, *Attard*).

La tendance à la régression des mesures d'ordre interne se constate aussi pour les règlements intérieurs des collectivités locales considérés désormais comme des actes administratifs faisant grief susceptibles de recours devant le juge (CE Sect. 10 février 1995, *Riehl* et CE Sect. 10 février 1995, *Commune de Coudequerke-Branche c/ M.Devos*). Ont ainsi été déférés devant le juge administratif un règlement intérieur déterminant le nombre minimal de conseillers municipaux qu'un groupe d'élus doit comporter (CAA Nancy 4 juin 1998, *Ville de Metz c/ Jean-Louis Masson*), un règlement intérieur subordonnant la recevabilité d'un amendement à son dépôt préalable en commission (CAA Paris 12 février 1998, *M.Tavernier*). Même évolution jurisprudentielle pour les règlements intérieurs des services publics locaux (CE 28 avril 1995, *Potier*: il

s'agissait en l'espèce d'une cantine scolaire municipale) et des établissements de coopération intercommunale (TA Caen 18 février 1997, *Commune d'Agneaux*: il s'agissait en l'espèce d'un conseil de district). De plus, le juge d'appel (CAA Marseille 20 novembre 1997, *M. Bernadi*) a abandonné la jurisprudence selon laquelle l'inobservation d'une prescription contenue dans le règlement intérieur d'une Assemblée délibérante «*ne saurait, à elle seule, entacher d'irrégularité l'acte administratif intervenu à la suite d'une procédure au cours de laquelle une telle inobservation aurait été commise*» (CE Ass. 6 mai 1966, *Guillain*).

B - L'extension des sources du Droit

L'extension des sources du Droit passe par une «constitutionnalisation» (1) et une «internationalisation» (2) du Droit.

1) La «constitutionnalisation» du Droit.

Si dans un premier temps le Conseil constitutionnel se satisfait du rôle réducteur de «*canon braqué sur le Parlement*», cette juridiction amorça cependant une profonde mutation fonctionnelle avec sa décision du 16 juillet 1971 (décision relative à la liberté d'association) en s'appropriant la fonction de «gardien des libertés» alors même que la Constitution confiait déjà ce rôle à l'autorité judiciaire (article 66 alinéa 2 de la Constitution de 1958: «*L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*»). À partir de 1971, le juge constitutionnel est donc largement sorti de son domaine de compétences d'attribution en ce sens que la Constitution ne lui attribuait qu'une fonction de régulateur des pouvoirs publics et de répartiteur des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Comme le constate le Professeur Dominique Rousseau, «*aucun commentateur ne parie, à cette époque (en 1958), sur la possibilité pour le Conseil constitutionnel de concurrencer les autres institutions, voire seulement de participer à la lutte pour le pouvoir. Relégué en fin des manuels universitaires entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Haute Cour de justice, il est très largement ignoré*». Cette interprétation fonctionnelle inédite du juge de la rue de Montpensier est désormais régulièrement empruntée. Elle traduit le phénomène de «*constitutionnalisation*» du Droit français marqué par la consécration de droits fondamentaux par le juge constitutionnel français (par exemple décision du 27 juillet 1994 consacrant la sauvegarde de la dignité de la personne humaine). Ce phénomène illustre une sorte de néo *iusnaturalisme* et traduit un passage continu d'une Constitution organisant la séparation des pouvoirs à une Constitution consacrant les droits fondamentaux. Une telle sacralisation de la Constitution s'accompagne d'une sacralisation du juge qui serait ainsi le sanctuaire moderne d'où le nouvel oracle annoncerait la parole.

2) L'«internationalisation» du Droit.

L'ordre juridique français jusqu'à la IV^e République présentait un caractère dualiste en vertu duquel les dispositions internationales n'interféraient jamais dans le Droit interne du pays, consacrant ainsi une séparation infrangible entre l'ordre interne et l'ordre externe. Les normes internationales n'avaient d'effet dans l'ordre juridique interne que lorsqu'elles y étaient introduites par une loi ou un décret, leur autorité étant celle de l'acte introductif. L'article 26 de la Constitution du 27 octobre 1946 abandonna cette séparation stricte entre ordre externe et ordre interne puisqu'en énonçant que «*Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises*». L'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 approfondit ce dispositif en reconnaissant aux traités une autorité supérieure à celle des lois («*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie*»).

Lorsque la construction communautaire fut lancée par le traité de Rome le 25 mars 1957, les règles originelles formant le *corpus* de ce nouvel ensemble juridique supranational s'intégrèrent directement dans les Droits nationaux des différents Etats membres. La Cour de justice des Communautés européennes a à cet égard affirmé dans son arrêt du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, que la Communauté constituait «*un nouvel ordre juridique dont les sujets sont, non seulement les Etats membres, mais également leurs*

ressortissants» (principe de l'applicabilité directe), puis a poursuivi son raisonnement dans un arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L.*, en parlant «*d'ordre juridique propre*» (principe de la primauté communautaire). L'interprétation jurisprudentielle diligentée vise à établir l'existence d'un ordonnancement juridique autonome, distinct tant de l'ordre juridique international que des ordres juridiques nationaux. La Cour de Luxembourg tira les conséquences de cette primauté dans un arrêt en date du 9 mars 1978, *Simmenthal*, dans lequel elle estima que le juge national est tenu de «*sa propre autorité de laisser inappliquée toute disposition législative même postérieure qui serait contraire à une règle de Droit communautaire*». Le Conseil d'Etat combattit avec vigueur les thèses développées par la Cour de Luxembourg en matière de directives notamment (CE Ass. 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoule de France*), afin de protéger l'autonomie du Droit public national. Il dut toutefois renoncer à son «nationalisme juridique» avec l'arrêt d'Assemblée *Nicolo* du 20 octobre 1989. Le monde politique français a, au surplus, dénoncé cette emprise croissante communautaire notamment en revendiquant l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des actes communautaires de Droit dérivé à l'instar de la jurisprudence développée par le Tribunal constitutionnel allemand (décision du 12 octobre 1993). Après plus de quarante années d'existence, l'Europe communautaire et le Droit (originel et dérivé) qui la sous-tend s'inscrivent désormais dans la réalité quotidienne des différents Etats membres. En France par exemple, en moyenne 60% des lois trouvent leur origine dans les dispositions communautaires. Au surplus, la Constitution elle-même a fait l'objet de révisions l'alignant sur le Droit communautaire (Lois constitutionnelles des 25 juin 1992, 23 novembre 1993 et 25 janvier 1999).

Un mouvement parallèle se développe avec l'influence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Les articles 3, 6-1 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme exigent désormais l'intégration d'exigences juridiques nouvelles par le juge national tels les «délais raisonnables» (CE 28 juin 2002, *Garde des sceaux*) ou l'impartialité de la justice (CEDH 7 juin 2001, *Kress c/ France*). La jurisprudence de cette Cour s'inscrit dans un double parcours de protection des nationaux comme des étrangers, impliquant une révision du processus décisionnel interne.

Au-delà du contrôle juridictionnel désormais plus étendu, le plus grand respect du Droit par les actes de l'administration s'effectue aussi par un renforcement du contrôle juridictionnel.

II - Une dynamique de contrôle approfondi: le renforcement du contrôle juridictionnel

Le renforcement du contrôle juridictionnel passe par la diffusion du contrôle maximum (A) et par la consécration de la «culture de l'urgence» (B).

A - La diffusion du contrôle maximum du juge administratif

La diffusion du contrôle maximum se constate notamment dans le cas de la police des étrangers (1), mais aussi au-delà (2).

1) Le cas de la police des étrangers.

L'administration, au nom du maintien de l'ordre public et de la «raison d'Etat», a longtemps disposé d'un très large pouvoir discrétionnaire dans de nombreux domaines, pouvoir de nature à affecter les libertés publiques et individuelles. On retrouve encore des traces de cette suprématie en matière de reconduites à la frontière par exemple pour lesquelles le juge administratif se contente de vérifier si la mesure arrêtée à l'encontre de l'étranger n'est pas en mesure d'entraîner «*des conséquences d'une exceptionnelle gravité*» (CE Ass. 29 juin 1990, *Mme Olmos Quintero et Imanbaccus*). Pour autant, depuis une quinzaine d'années, sous l'impulsion de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision du 13 août 1993 précitée: «*Si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ... La mise en œuvre des vérifications confiées aux autorités de police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des*

*critères objectifs et en excluant dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle toute discrimination de quelque nature qu'elle soit entre les personnes») et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 27 octobre 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/ Royaume-Uni*: « ... pour justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du Droit communautaire, le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public suppose en tout cas l'existence, en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société»), la tendance à l'omnipotence administrative affranchie de tout contrôle juridictionnel se trouve de plus en plus limitée. Pris dans cette dynamique de contrôle croissant, le Conseil d'Etat a accepté d'exercer un contrôle maximum sur une mesure d'expulsion en s'attachant à la proportionnalité de la mesure en question (CE Ass. 19 avril 1991, *Belgacem*: «la mesure d'expulsion prise à son encontre a, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à sa vie familiale, excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public»). De même, dès lors que les étrangers (ressortissants de l'Europe communautaire ou étrangers non ressortissants de cette aire) se réfèrent aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le contrôle du juge s'attache à la proportionnalité de la mesure de police (CE 18 janvier 1991, *Beldjoudi*). Alors que le domaine de la police des étrangers ne connaissait qu'un contrôle minimum (CE 3 février 1975, *Sieur Pardov*), on constate ainsi une évolution certaine vers un contrôle maximum (par exemple en matière d'expulsion en «urgence absolue»: CE Ass. 18 mars 1955, *Hamou*, et CE 13 mars 1992, *Kishore*).*

2) Les autres cas.

La tendance générale au renforcement du contrôle juridictionnel se retrouve en matière de refus à concourir opposé à des candidats intéressés par des concours d'entrée dans la fonction publique, qui relèvent désormais d'un contrôle normal du juge administratif (CE Sect. 10 juin 1983, *Mulsant*). De plus, revenant sur sa jurisprudence antérieure (CE 17 avril 1985, *Editions les archers*), le Conseil d'Etat a estimé que le juge devait exercer un entier contrôle (et plus minimum: CE Ass. 2 novembre 1973, *Société Librairie François Maspero c/ Ministre de l'intérieur*, précité) sur le bien fondé des mesures prises en vertu de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse visant le régime d'interdiction applicable aux publications étrangères (CE Sect. 9 juillet 1997, *Association Ekin*). Le juge administratif consacre aussi le contrôle maximum dans le domaine d'application du principe de précaution (CE 24 février 1999, *Société Pro-Nat*), ainsi qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique avec le renouveau de la théorie du «bilan» (CE Ass. 28 mai 1971, *Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé «Ville nouvelle Est»*, CE 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, et CE 18 juin 1997, *Association de quartier La Chambrée et autres*).

B - La confirmation de la «culture de l'urgence»

La finalité de la «culture de l'urgence» concourt au respect du Droit (1) et la mise en pratique de la réforme du 30 juin 2000 semble correspondre aux attentes (2).

1) La finalité de la réforme.

La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives consacre différentes catégories de référés d'urgence («référé suspension», «référé liberté» et «référé conservatoire»), sans pour autant conduire à l'abandon de la notion de voie de fait avec l'institution du «référé liberté» (TC 23 octobre 2000, *M. Boussadar c/ Ministre des affaires étrangères*). Une première étape avait été marquée par l'adoption de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative généralisant notamment les pratiques de règlement rapide des affaires et introduisant la technique du juge unique en premier ressort dans dix contentieux.

D'une manière générale, les procédures d'urgence ont toujours occupé une place marginale dans la pratique juridictionnelle administrative, ce qui fait dire au Président de la Cour administrative d'appel de Nantes, Roland Vandermeeren, «tout se passe comme si elles demeuraient atteintes, en permanence et encore aujourd'hui, d'une infirmité congénitale qui les empêche d'être réellement efficaces et les maintient dans une

situation d'infériorité par rapport au référé civil, modèle d'une justice idéale de l'urgence». Cet état d'infériorité s'explique notamment par la spécificité du procès administratif caractérisé par la présence d'un justiciable investi d'une mission d'intérêt général et détenteur de prérogatives de puissance publique, dont le contentieux ne saurait être réduit à celui d'une personne privée. Il s'explique aussi par la mentalité du juge administratif, soucieux de rendre une justice de qualité, mais moins préoccupé de l'efficacité de sa décision de justice et des effets temporels sur l'effectivité de ladite décision. Par la réforme du référé administratif votée en juin 2000, il convenait à la fois de rénover le sursis à exécution en lui apportant l'efficacité qui lui faisait traditionnellement défaut, de créer les conditions d'une intervention juridictionnelle rapide et adaptée aux exigences de chaque affaire, enfin de renforcer les prérogatives du juge des référés. Avec ce nouveau dispositif législatif, le juge administratif intègre l'urgence comme condition déterminante du respect du Droit, ce qui participe d'une protection renforcée de l'Etat de droit. Les justiciables souhaitent en effet une justice non seulement impartiale mais aussi rapide, en n'hésitant d'ailleurs pas à prolonger leur action devant la Cour de Strasbourg pour violation de l'article 6-1 de la Convention précitée.

2) La mise en pratique de la réforme.

Les premiers bilans de la réforme de l'urgence administrative montrent tout d'abord une possibilité d'exercer le «référé suspension» à l'encontre d'une décision de rejet (CE Sect. 20 décembre 2000, *M.Ouatah*). Ils dégagent surtout une nouvelle perception de la condition de l'urgence avec l'exigence d'un «*risque immédiat*» dans le cadre du «référé liberté» (CE Sect. 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*), ainsi qu'une conception extensive de la notion de «*liberté fondamentale*» dans le cadre de ce dernier déféré. Est ainsi visé le droit constitutionnel d'asile et son corollaire, le droit de solliciter le statut de réfugié (CE 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*), la liberté d'expression des conseillers municipaux (CE Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, et du même juge et du même jour, *M.Morbelli*), le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion (CE ordonnance de référé 24 février 2001, *Jean Tiberi*, en l'espèce le juge reconnaît l'existence d'effets horizontaux des droits et libertés fondamentaux en obligeant une personne privée, la chaîne «Canal+» à respecter les droits d'une autre personne privée), la libre expression du droit de suffrage (CE 7 février 2001, *Commune de Pointe-à-Pitre*, et CE 2 mars 2001, *Dauphine*), le droit de propriété (CE 23 mars 2001, *Société Lidl*), la libre administration des collectivités locales (CE Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles et M.Morbelli*, précités), ou encore le droit à mener une vie familiale (CE Sect. 30 octobre 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Tilba*).

Sujet corrigé – octobre 2002

© Copyright ISP