

3

URGENCE, EXTRÊME URGENCE, MESURES PROVISOIRES ET BALANCE DES INTÉRÊTS DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Maxime VANDERSTRAETEN

Avocat au barreau de Bruxelles (NautaDutilh),

Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et à l'Université libre de
Bruxelles

et

François TULKENS

Avocat au barreau de Bruxelles (NautaDutilh),

Chargé d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Introduction	130
SECTION I	
L'urgence et l'extrême urgence	131
SECTION II	
Les mesures provisoires	143
SECTION III	
La balance des intérêts	145
SECTION IV	
Premières tendances contentieux par contentieux	146
Conclusion	160

Introduction

1. Les effets d'un arrêt d'annulation, quoique rétroactifs, sont quelquefois impuissants à remédier à une situation *de fait* devenue irréversible par le simple écoulement du temps¹. Ce constat, qui peut ruiner l'effectivité de la protection juridictionnelle de l'administré, a motivé l'instauration progressive, au profit du Conseil d'État, d'une compétence de suspension de l'exécution des actes administratifs ainsi que de celle d'ordonner des mesures provisoires².

2. « Délicate révolution » en 1991³, le référé administratif fait de nos jours « partie des meubles » du 33 de la rue de la Science. Mesuré au nombre de requêtes enrôlées, son succès est indéniable et croissant : en fonction du type de contentieux, de 30 à 90 % des affaires viennent en référé⁴.

3. La réforme du 20 janvier 2014 modifie substantiellement – à tout le moins en apparence – l'une des conditions à réunir en vue d'obtenir la suspension d'un acte administratif⁵. Outre des moyens sérieux susceptibles de justifier *prima facie* l'annulation de l'acte entrepris, le requérant en suspension doit désormais démontrer une « urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation »⁶. En outre, une demande de suspension peut être désormais introduite à tout moment, et non plus uniquement dans le délai de 60 jours de la connaissance de l'acte qui cause grief.

La présente contribution consacrera la plus grande partie de ses développements à examiner l'influence de la substitution de cette dernière condition à celle du « risque de préjudice grave et difficilement réparable » (I.).

1. D. LAGASSE, « Le référé administratif devant le Conseil d'État ou le Conseil d'État face à l'accélération du temps juridique », in *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, p. 511.

2. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 1497-1500 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Bruxelles-Limal, ULB-Anthemis, 2011, pp. 739-746.

3. F. TULKENS, « L'introduction d'un référé administratif en droit belge : une délicate révolution », *J.T.*, 1992, pp. 28 et s.

4. Selon ces informations que monsieur l'auditeur Luc Douay a eu la gentillesse de nous communiquer.

5. De manière générale à propos de l'impact de la réforme du 20 janvier 2014 sur la procédure de référé, voy. e.a. C. MERTES, « La réforme du référé administratif », *C.D.P.K.*, 2014, pp. 244 et s. ; A. WIRTGEN, « De hervorming van het administratief kort geding », in *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2014, pp. 227 et s. ; S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding », in *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 81 et s.

6. Nouvel article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'on reviendra ensuite brièvement sur le contentieux des mesures provisoires (II.) avant d'évoquer la possibilité, désormais étendue à tous les types de contentieux, d'opérer une balance des intérêts en présence (III.).

Enfin, nous offrirons un premier aperçu, matière par matière (fonction publique, urbanisme, enseignement, etc.), des premiers arrêts rendus sous le régime de la nouvelle réforme (IV.). A cet égard, nous testerons l'hypothèse selon laquelle l'urgence ne doit pas se comprendre de manière unique, toutes matières confondues, mais bien de manière différenciée, selon les particularités des matières en jeu.

I. L'urgence et l'extrême urgence

4. La substitution de la notion d'urgence à celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable est présentée dans les travaux parlementaires de la loi du 20 janvier 2014 comme emportant une modification des conditions d'accès au référé administratif (I.1.).

Nous constaterons néanmoins que le renvoi opéré à la notion d'urgence du droit judiciaire privé ne suppose pas, par nature, un assouplissement de ces conditions d'accès (I.2.).

Nous mettrons ensuite en évidence les grands principes dégagés par la jurisprudence administrative à propos de la notion d'urgence, en constatant une hésitation entre une interprétation stricte de cette notion (similaire, voire plus restrictive que celle du préjudice grave et difficilement réparable) et une tendance plus souple (I.3.).

Nous examinerons ensuite le sort réservé par le Conseil d'État à la notion d'extrême urgence justifiant le recours à la procédure d'exception du même nom (I.4.).

Nous conclurons ce chapitre sur l'urgence par quelques considérations sur le « bon moment » pour introduire une demande de suspension, l'urgence pouvant désormais surgir « à tout moment » (I.5.).

I.1. La substitution de la notion d'« urgence » à celle du « préjudice grave et difficilement réparable »

5. En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, nouveau, des lois coordonnées, tel qu'applicable aux demandes en référé introduites à partir du 1^{er} mars 2014, la suspension d'un acte administratif ne peut intervenir qu'à condition qu'il existe au moins un moyen sérieux ainsi qu'une « urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation »⁷.

7. Sur la nouvelle notion d'urgence, voy. not. S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding », *op. cit.*, pp. 90-96.

6. Intuitivement, la substitution de la notion d'urgence à celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable laisse à penser que la jurisprudence du Conseil d'État s'en trouvera modifiée, en sorte que l'accès du justiciable au référé administratif sera selon les cas facilité ou... compliqué.

Cette intuition est corroborée par les documents parlementaires de la loi du 20 janvier 2014, qui confirment que le changement de dénomination n'est pas purement cosmétique. Le projet de loi, après avoir rappelé que la réforme ne modifie pas la condition de l'existence de moyen sérieux, observe que le risque de préjudice grave difficilement réparable « donne lieu à une jurisprudence abondante et parfois disparate, qui rend cette notion difficilement objectivable. Elle exige un examen minutieux qui se fait au détriment de celui du caractère sérieux des moyens. Le projet de loi abandonne donc cette seconde condition et la remplace par celle plus claire et évolutive de l'urgence »⁸.

Il est vrai que, même après plus de 20 ans d'application, des membres du Conseil et de l'Auditorat s'accordent à constater qu'« aucune doctrine ne s'impose quant à la manière d'évaluer préjudice [...]. Aussi ne peut-on qu'indiquer quelques méthodes d'appréciation de la gravité du préjudice, qui sont illustrées par des arrêts, mais toute généralisation est hasardeuse »⁹ ou encore « l'appréciation du préjudice ne donne lieu à aucune jurisprudence fermement établie. Force est d'admettre, en tout cas pour l'heure, que tout demeure affaire d'espèce »¹⁰.

Par ailleurs, cette condition assez subjective de démonstration d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable était parfois perçue comme une échappatoire à l'examen des moyens, reporté ainsi au contentieux de l'annulation. Cela ne satisfaisait ni le requérant, ni la partie adverse, ni l'éventuelle partie intervenante même si ces deux dernières ont souvent contesté pour diverses raisons le préjudice allégué. En effet, nulle indication n'était alors fournie sur le sort probable des moyens, prolongeant ainsi, parfois longuement, une incertitude juridique qui pouvait s'avérer finalement très préjudiciable en cas d'annulation. On a donc vu des plaideurs demander au Conseil d'État de se prononcer sur tous les moyens ; on a aussi vu le Conseil d'État indiquer qu'un ou plusieurs moyens étaient sérieux, nonobstant l'absence de risque de préjudice grave, et ce dans l'intérêt des parties qui savaient que l'acte querellé avait de fortes chances d'être annulé même s'il n'avait pas été suspendu.

8. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4-5 (soulignements ajoutés).

9. M. LEROY, *Contentieux administratif*, op. cit., pp. 757-758.

10. PH. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et FL. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 408.

7. Certains arrêts du Conseil d'État laissent donc entendre, non sans pertinence, que la nouvelle notion d'urgence appelle à reconsidérer la jurisprudence accumulée en matière de risque de préjudice grave et difficilement réparable¹¹.

Il convient cependant de vérifier si le changement annoncé par l'arrivée de la condition d'urgence ne confine pas à la pétition de principe. Le renvoi par le législateur à la jurisprudence judiciaire relative à cette même notion mérite à cet égard l'attention. L'on verra que ce renvoi, qui n'est que superficiellement commenté dans les travaux préparatoires, est en outre affecté par les intentions contradictoires exprimées par le législateur quant à la portée de la réforme. Cette ambivalence explique les tendances constatées dans la jurisprudence du Conseil d'État.

1.2. L'urgence en droit judiciaire privé

8. Le projet de loi devenu loi du 20 janvier 2014 observe que la notion d'urgence « s'inspire de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire »¹². Afin d'appréhender la notion d'urgence, il conviendrait, selon les travaux préparatoires, d'avoir égard à la jurisprudence existante des juridictions judiciaires, tout en tenant compte des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'État¹³.

9. En matière de référé judiciaire, il est généralement admis qu'il y a urgence « dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable »¹⁴. Le recours à la procédure en référé judiciaire est, par ailleurs, destiné aux litiges pour lesquels la procédure ordinaire n'est pas en mesure d'apporter une solution dans des délais utiles et efficaces¹⁵. « L'urgence doit satisfaire à un double critère

11. C.E., 6 octobre 2014, X, n° 228.655 (« *Thans staat immers ter beoordeling van de Raad van State een volkomen andere wettelijke voorwaarde – de spoedeisendheid – waarvan de wettelijke draagwijdte niet gelijk is aan die van de vereiste van 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel', noch noodzakelijkerwijze 'minder streng' zou (moeten) zijn dan de voorheen geldende vereiste van het 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel'* »); d'autres arrêts soulignent que la démonstration d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable n'emporte pas l'établissement de la condition d'urgence (C.E., 10 février 2015, *Verbaarschot*, n° 230.158 ; C.E., 14 novembre 2014, *Delbouille*, n° 229.169). Voy. égal. C.E., 23 septembre 2014, *Chhabra*, n° 228.434 (« L'affirmation selon laquelle un préjudice financier est, sauf dans certains cas exceptionnels, toujours réparable et ne peut, en principe, justifier la suspension de l'exécution d'un acte doit être revue à l'aune de la notion d'urgence qui est désormais consacrée »).

12. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5.

13. Commentaire de l'article 6, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13, et la réf. à G. CLOSSET-MARCHAL, « L'appel de référé en questions », *R.C.J.B.*, 3/2012, p. 403, n° 16.

14. Cass., 13 septembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 41.

15. Civ. Bruxelles (réf.), 30 mars 2013, *A&M*, 2013/5, p. 382.

à la fois factuel et judiciaire : l'urgence de la situation et l'ineffectivité du recours au juge du fond », écrivent les professeurs G. de Leval et F. Georges¹⁶.

10. Certains auteurs¹⁷ et quelques arrêts¹⁸ voient dans le remplacement de l'existence du risque de préjudice grave difficilement réparable par celle de l'urgence un assouplissement général des conditions d'accès au référé administratif.

A cet égard, il faut néanmoins souligner que la notion d'urgence de l'article 584 du Code judiciaire n'est pas toujours plus souple que le risque de préjudice grave et difficilement réparable qu'il convenait autrefois de démontrer. La jurisprudence judiciaire à laquelle il convient désormais de se référer évalue en effet fréquemment l'existence d'une urgence en fonction de la gravité du préjudice potentiellement subi et de son caractère réparable¹⁹. De surcroît, la jurisprudence judiciaire n'est pas nécessairement différente de celle du Conseil d'État en ce qui concerne le caractère en principe réparable d'un préjudice pécuniaire²⁰.

16. G. DE LEVAL et F. GEORGES, *Précis de droit judiciaire*, t. I, *Les institutions judiciaires : organisation et éléments de compétence*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 391, n° 604 ; *adde*, sur le contenu de l'urgence, le pouvoir d'appréciation des Présidents de tribunaux et le contrôle de la Cour de cassation en la matière : G. CLOSSET-MARCHAL, *La compétence en droit judiciaire privé*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 253-260.

17. J. GOOSSENS, « De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter », *T.B.P.*, 2014, p. 286 (« *Met de vervanging van het MTHEN in het administratief kort geding door spoedeisendheid worden de voorwaarden voor het administratief kort geding in het algemeen versoepeld en afgestemd op het burgerlijk kort geding* »). Dans le même sens : D. RENDERS, « A quelle urgence le référé administratif gagne-t-il à se référer ? », obs. sous C.E., 17 mars 2014, n° 226.770, *J.T.*, 2014, pp. 245-246 ; C. MERTES, « La réforme du référé administratif », *op. cit.*, 2014, p. 247.

18. C.E., 19 juin 2014, *Couder*, n° 227.766 ; *Contra* : C.E., 6 octobre 2014, *X*, n° 228.655.

19. La cour d'appel de Bruxelles a ainsi jugé que « la voie du référé – qui doit demeurer un recours exceptionnel pour le justiciable – n'est légitimement entreprise par celui qui se prévaut de droits apparents menacés que lorsqu'il démontre qu'à défaut d'obtenir aujourd'hui, la mesure efficace qu'il sollicite, ses droits seraient, sinon irrémédiablement compromis, du moins gravement menacés en telle sorte qu'il lui serait intolérable d'attendre l'issue d'une procédure au fond » (Bruxelles (9^e ch.), 4 mai 2001, *RPDS*, 2001, p. 84). Dans une affaire qui concernait un refus d'inscription d'un étudiant aux examens, le juge des référés bruxellois a de la même manière rappelé qu'il y a urgence « dès qu'il y a crainte d'un préjudice grave et difficilement réparable, qu'une action ordinaire devant le juge du fond ne suffirait pas à prévenir ou à guérir » (Civ. Bruxelles (réf.), 7 février 2000, n° 99/1602/C, *www.juridat.be*). Pour la cour d'appel de Mons, la suspension de la télédiffusion n'est par exemple « pas de nature à engendrer un préjudice grave et difficilement réparable » (Mons (12^e ch.), 13 novembre 2000, *J.L.M.B.*, 04/1005). Voy. égal. Civ. Bruxelles (réf.), 2 novembre 2001, *J.L.M.B.*, 01/1052 ; Civ. Bruxelles (réf.), 6 novembre 2008, *J.T.*, 2008, p. 724 ; Civ. Bruxelles (réf.), 7 mai 2008, *J.T.*, 2008, p. 371 ; Civ. Bruxelles (réf.), 31 juillet 2013, *J.T.*, 2013, p. 586.

20. Dans une ordonnance 5 mars 2007, le président du tribunal de première instance de Bruxelles, après avoir constaté l'existence d'un préjudice d'ordre financier dans le chef de la demanderesse, estime qu'« il ne s'agit toutefois nullement d'un préjudice grave difficilement réparable » et que « l'urgence alléguée n'apparaît, par conséquent, pas démontrée » (Civ. Bruxelles (réf.), 5 mars 2007, *D.A.O.R.*, 4/2009, p. 408). De la même manière, il a été jugé que lorsqu'il

11. Au vu de cette jurisprudence judiciaire, le caractère révolutionnaire de l'instauration de la condition d'urgence en matière de référé administratif ne s'impose pas avec la force de l'évidence.

En outre, la portée de l'invitation à tenir compte, lors de la transposition de cette notion d'urgence, « des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'État »²¹, n'est pas non plus explicitée²².

Le Conseil d'État est donc essentiellement livré à lui-même s'agissant du contenu à conférer au concept d'urgence. L'examen de ses premiers arrêts permet de dégager quelques tendances générales.

1.3. La jurisprudence du Conseil d'État relative à la notion d'urgence : premières tendances générales

12. Les premiers arrêts du Conseil d'État rendus à propos de la condition d'urgence permettent de dégager les lignes de force suivantes²³ :

- comme sous l'empire du risque de préjudice grave et difficilement réparable, c'est au requérant qu'incombe la charge de la preuve de l'urgence, laquelle doit être apportée de manière concrète dans ou avec la demande de suspension²⁴. Quel que soit le type de décision

est question de « dévalorisation, de retombée économique, d'investissement considérable, de privation d'un droit de monnayer les autorisations (...), un tel dommage est essentiellement réparable et, au vu de la situation pécuniaire des demandeurs, son examen ne nécessite aucune précipitation » (Civ. Liège (réf.), 6 novembre 2003, *J.L.M.B.*, 04/846).

21. Commentaire de l'article 6, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13.

22. S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding », *op. cit.*, p. 96. A notre connaissance, la jurisprudence francophone ne s'est encore prononcée sur cette question. Certains arrêts néerlandophones, sans énumérer les « circonstances propres au contentieux objectif », ont utilisé celles-ci en vue de relativiser par principe la possible influence de la jurisprudence judiciaire (C.E., 7 janvier 2015, *Van Hemelryck*, n° 229.732 ; C.E., 30 octobre 2014, *Roosebrouck*, n° 228.982 ; C.E., 23 octobre 2014, n° 228.882 ; C.E., 6 octobre 2014, *X*, n° 228.655).

23. Voy. égal. J.-P. LAGASSE, « A propos de quelques éléments pratiques ensuite des récentes réformes relatives au Conseil d'État », *Publicum*, décembre 2014, pp. 4-6.

24. A cet égard, l'article l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 15 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État précise que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits justifiant l'urgence. *Adde* C.E., 5 mars 2015, *Verwijlen*, n° 230.411 ; C.E., 5 février 2015, *Deme Environmental Contractors*, n° 230.115 ; C.E., 26 janvier 2015, *Achten*, n° 229.974 ; C.E., 7 janvier 2015, *Caerstiaenssen*, n° 229.736 ; C.E., 8 décembre 2014, *Liétard*, n° 229.477 ; C.E., 5 décembre 2014, *R.T.A.*, n° 229.476 ; C.E., 27 novembre 2014, *Pharmacie de la Fougeraie*, n° 229.375 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans*, n° 228.909 ; C.E., 10 septembre 2014, *Lejeune*, n° 228.321 ; C.E., 27 mai 2014, *Autonomo gemeentebedrijf stedelijk onderwijs Antwerpen*, n° 227.564.

attaquée (et sous réserve du contentieux des marchés publics²⁵), l'urgence n'est donc pas présumée²⁶ ;

- comme auparavant, le Conseil d'État rappelle que l'urgence et la démonstration de moyens sérieux sont deux conditions distinctes du recours au référé administratif²⁷. En d'autres termes, la démonstration d'un moyen sérieux, même de manière manifeste, ne crée pas en tant que telle une situation d'urgence ;
- le requérant doit avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint²⁸. Corrélativement, il n'y a pas d'urgence lorsque le préjudice craint par le requérant est déjà entièrement réalisé, la suspension n'opérant pas avec effet rétroactif²⁹ ;
- l'urgence est une notion évolutive, qui « tient compte du délai habituel auquel doit tendre le traitement d'une affaire en annulation »³⁰, en ce sens qu'il n'est pas possible d'attendre un arrêt dans la procédure au fond pour prévenir le dommage craint par le requérant. Cette exigence est conçue comme une condition de recevabilité du référé³¹ ;
- néanmoins, l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation

25. Article 15, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

26. C.E., 26 janvier 2015, *Achten*, n° 229.974.

27. C.E., 27 mai 2014, *Autonoom gemeentebedrijf stedelijk onderwijs Antwerpen*, n° 227.564.

28. C.E., 19 mars 2015, *Rousseaux*, n° 230.578 ; C.E., 23 septembre 2014, *Chhabra*, n° 228.434 ; C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140 ; C.E., 17 mars 2014, *Lovatt*, n° 226.770. Le requérant agit en principe avec diligence lorsqu'il agit dans le respect du délai procédural dans lequel il lui est permis d'introduire un recours en annulation, dont le référé ordinaire n'est que l'accessoire (C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166 ; C.E., 8 octobre 2014, *Haskouri*, n° 228.711). *Contra* : C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.534 (l'urgence est démentie par la circonstance que le requérant a attendu près de deux mois pour saisir le Conseil d'État). Remarquons que certains arrêts n'imposent pas une obligation de diligence dans le cadre d'une demande de suspension ordinaire (C.E., 23 janvier 2015, *Vanneste*, n° 229.967 ; C.E., 6 janvier 2015, *Labieuse*, n° 229.731).

29. C.E., 19 mars 2015, *Rousseaux*, n° 230.578 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans*, n° 228.909 ; C.E., 8 décembre 2014, *Liétard*, n° 229.477 ; C.E., 26 novembre 2014, *Ringlet*, n° 229.339 ; C.E., 30 septembre 2014, *Ost*, n° 228.575 ; C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140 ; C.E., 17 mars 2014, *Lovatt*, n° 226.770.

30. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5. Voy. C.E., 17 octobre 2014, *Lefebvre*, n° 228.791 (qui observe que l'arriéré au Conseil d'État a considérablement diminué en sorte qu'un arrêt éventuel en annulation est possible dans un délai à court terme, dans le contentieux de la fonction publique) ; C.E., 2 octobre 2014, *Felten*, n° 228.625 ; C.E., 8 juillet 2014, *Enseignement chrétien à Jodoigne*, n° 228.040.

31. C.E., 26 novembre 2014, *Ringlet*, n° 229.339 ; C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942.

et l'exercice concret et complet des droits des parties³². L'urgence ne peut se déduire de la seule circonstance qu'une éventuelle annulation ne pourrait intervenir avant que les effets de l'acte attaqué ne cessent dans le temps³³. En d'autres termes, il ne suffit pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu ; il faut que cette considération s'accompagne de la constatation « d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une urgence inhérente à celle-ci »³⁴ ;

- l'urgence, pas plus que le risque de préjudice grave difficilement réparable avant elle, ne peut être purement hypothétique³⁵.

13. Au-delà de ces dénominateurs communs, la jurisprudence du Conseil d'État apparaît divisée quant à l'intensité du préjudice auquel le requérant doit être exposé pour obtenir une mesure de suspension (condition de fond du recours au référé³⁶).

14. A cet égard, l'on peut tout d'abord s'étonner qu'il ne soit que rarement fait mention de la formulation de l'urgence traditionnellement retenue par la Cour de cassation, alors que le législateur a clairement invité le Conseil d'État à s'inspirer de la jurisprudence judiciaire. Seuls quelques arrêts du Conseil d'État énoncent qu'« il y a urgence dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable afin d'éviter qu'un tel préjudice ne survienne avant l'issue de la procédure en annulation »³⁷.

32. e.a. C.E., 18 février 2015, *Commune de Tinlot*, n° 230.236 ; C.E., 23 janvier 2015, *De-lange*, n° 229.972 ; C.E., 6 janvier 2015, *Pietquin*, n° 229.729 ; C.E., 18 décembre 2014, *Slaets*, n° 229.622 ; C.E., 23 octobre 2014, *Michiels*, n° 228.908 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans*, n° 228.909 ; C.E., 14 octobre 2014, *Niederkorn*, n° 228.758 ; C.E., 9 octobre 2014, *Defossez*, n° 228.721 ; C.E., 3 octobre 2014, *Nelis*, n° 228.636 ; C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves*, n° 228.595 ; C.E., 30 septembre 2014, *Guide*, n° 228.594 ; C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447 ; C.E., 2 juillet 2014, *Giot*, n° 227.963.

Dans le même sens, la jurisprudence néerlandophone énonce que « Het volstaat niet te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht » : C.E., 5 mars 2015, *Verwijlen*, n° 230.411 ; C.E., 15 janvier 2015, *X*, n° 229.818 ; C.E., 7 janvier 2015, *Van Hemelryck*, n° 229.732 ; C.E., 9 décembre 2014, *Nauwelaers*, n° 229.506 ; C.E., 21 novembre 2014, *ACV*, n° 229.279 ; C.E., 30 octobre 2014, *Roosebrouck*, n° 228.982 ; C.E., 22 octobre 2014, *X*, n° 228.871.

33. C.E., 8 décembre 2014, *Liétard*, n° 229.477.

34. C.E., 2 juillet 2014, *Giot*, n° 227.963.

35. C.E., 11 décembre 2014, *ZOL*, n° 229.520 ; C.E., 23 octobre 2014, *Dendas*, n° 228.881 ; C.E., 2 octobre 2014, *CPAS d'Anderlecht*, n° 228.631 ; C.E., 2 octobre 2014, *Felten*, n° 228.625 ; C.E., 26 septembre 2014, *Société des auteurs compositeurs dramatiques*, n° 228.549 ; C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.543 ; C.E., 8 juillet 2014, *a.s.b.l. Enseignement chrétien à Jodoigne*, n° 228.040.

36. C.E., 26 novembre 2014, *Ringlet*, n° 229.339 ; C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942. 37. C.E., 14 janvier 2015, *ISPPC*, n° 229.812 ; C.E., 27 novembre 2014, *Pharmacie de la Fougeraie*, n° 229.375 ; C.E., 27 août 2014, *Folens*, n° 228.225. La jurisprudence néerlandophone se réfère plus volontiers à cette formulation : C.E., 30 décembre 2014, *Van Cutsem*,

15. Ensuite, l'on perçoit une hésitation dans la jurisprudence entre une tendance à exiger la crainte d'un préjudice « suffisamment grave » et celle d'un préjudice carrément « irréparable » ou « irréversible ».

La jurisprudence la plus stricte fait référence à la crainte sérieuse d'un « dommage irréversible »³⁸. Du côté des chambres néerlandophones, les termes « onherroepelijke schade » sont également utilisés³⁹.

Cette jurisprudence fait écho aux travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, selon lesquels « l'urgence sera établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une telle procédure pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles »⁴⁰, ce qui est en contradiction avec la notion d'urgence judiciaire.

n° 229.712 ; C.E., 11 décembre 2014, *ZOL*, n° 229.520 ; C.E., 4 décembre 2014, *Aéroclub de Hesbaye*, n° 229.458 ; C.E., 20 novembre 2014, *ZNA*, n° 229.232 ; C.E., 23 octobre 2014, *Milieu steunpunt Huldenberg*, n° 228.882 ; C.E., 23 octobre 2014, *Dendas*, n° 228.881 ; C.E., 23 octobre 2014, *Kid Only*, n° 228.879 ; C.E., 23 octobre 2014, *Lemaire*, n° 228.875 ; C.E., 19 juin 2014, *Couder*, n° 227.766.

38. C.E., 13 novembre 2014, *Sizaire*, n° 229.144 ; C.E., 2 octobre 2014, *CPAS d'Anderlecht*, n° 228.631 ; C.E., 2 octobre 2014, *Felten*, n° 228.625 ; C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.534 ; C.E., 8 juillet 2014, *a.s.b.l. Enseignement chrétien à Jodoigne*, n° 228.040 ; C.E., 23 juin 2014, *Princen*, n° 227.803.

39. C.E., 29 janvier 2015, *Van Onckelen*, n° 230.005 ; C.E., 26 janvier 2015, *Achten*, n° 229.974 ; C.E., 8 janvier 2015, *Stappaerts*, n° 229.756 ; C.E., 12 décembre 2014, *de Bousies Bortuu*, n° 229.539 ; C.E., 9 décembre 2014, *Nauwelaers*, n° 229.506 ; C.E., 21 novembre 2014, *ACV*, n° 229.279 ; C.E., 7 novembre 2014, *Bostoën*, n° 229.090 ; C.E., 30 octobre 2014, *X*, n° 228.997 ; C.E., 22 octobre 2014, *X*, n° 228.871 ; C.E., 7 octobre 2014, *Verbert*, n° 228.686 ; C.E., 7 octobre 2014, *Verhulst*, n° 228.683 ; C.E., 6 octobre 2014, *Verbandt*, n° 228.641 ; C.E., 2 octobre 2014, *Vande Walle*, n° 228.612 ; C.E., 2 octobre 2014, *Talo*, n° 228.611 ; C.E., 26 septembre 2014, *X*, n° 228.546 ; C.E., 27 mai 2014, *Stedelijk Onderwijs Antwerpen*, n° 227.564.

40. Commentaire de l'article 6, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13 (soulignements ajoutés).

16. Une jurisprudence plus souple constate quant à elle l'urgence en présence d'un risque de préjudice « suffisamment grave »⁴¹, de dommages « suffisamment importants »⁴² ou encore de conséquences « très dommageables »⁴³.

17. Certains arrêts trahissent une hésitation entre la tendance stricte et la tendance souple.

Jugé par exemple que la notion d'urgence suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, « voire d'un dommage irréparable », que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation⁴⁴. Similairement, le Conseil d'État a estimé que l'urgence suppose la crainte sérieuse d'une atteinte aux intérêts du requérant, « et ce de manière suffisamment grave et immédiate, au point que cette atteinte devienne irréversible »⁴⁵.

Dans un autre arrêt, le Conseil d'État renvoie à l'exigence de démonstration concrète « d'un préjudice grave ou d'un dommage irréparable », paraissant faire de ces deux éléments des conditions alternatives. Néanmoins, il note plus loin que « Outre qu'aucun élément n'est produit à l'appui de la requête, qui permettrait d'apprécier la gravité des conséquences financières invoquées, le caractère irréversible de celles-ci n'est pas davantage établi »⁴⁶. Ce faisant, le Conseil d'État paraît exiger la démonstration d'un préjudice « grave et irréversible », là où un préjudice « grave et difficilement réparable » était naguère suffisant. Par contraste, on notera que dans une espèce récente le Conseil d'État a purement et simplement réutilisé l'expression

41. C.E., 11 avril 2014, *Vanhamme*, n° 227.104, *J.T.*, 2014, p. 323, note D. RENDERS, « L'urgence » se dilate, le « préjudice » se délite » ; voy. égal. C.E., 18 février 2015, *Commune de Tinlot*, n° 230.236 ; C.E., 23 janvier 2015, *Delange*, n° 229.972 ; C.E., 6 janvier 2015, *Pietquin*, n° 229.729 ; C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166 ; C.E., 23 octobre 2014, *Michiels*, n° 228.908 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans*, n° 228.909 ; C.E., 14 octobre 2014, *Niederkorn*, n° 228.758 ; C.E., 9 octobre 2014, *Defosse*, n° 228.721 ; C.E., 8 octobre 2014, *Haskouri*, n° 228.711 ; C.E., 3 octobre 2014, *Nelis*, n° 228.636 ; C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves*, n° 228.595 ; C.E., 30 septembre 2014, *Guide*, n° 228.594 ; C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447 ; C.E., 8 septembre 2014, *Loi*, n° 228.308 ; C.E., 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*, n° 228.300 ; C.E., 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*, n° 227.917 ; C.E., 25 avril 2014, *Sirjacobs*, n° 227.184.

42. C.E., 8 décembre 2014, *Liétard*, n° 229.477 ; C.E., 5 décembre 2014, *Lire et Ecrire Namur*, n° 229.475 ; C.E., 5 décembre 2014, *R.T.A.*, n° 229.476 ; C.E., 26 novembre 2014, *Ringlet*, n° 229.339 ; C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942.

43. C.E., 31 mars 2014, *Tasco*, n° 226.981.

44. C.E., 14 janvier 2015, *Sotrim*, n° 229.813 ; C.E., 17 septembre 2014, *Terbeke-Pluma*, n° 228.384 ; C.E., 21 août 2014, *Lacasse*, n° 228.210 ; C.E., 11 juillet 2014, *Hoeylaerts*, n° 228.060 ; C.E., 7 juillet 2014, *Auspert*, n° 227.998 ; C.E., 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*, n° 226.770, *J.T.*, 2014, p. 243, note D. RENDERS.

45. C.E., 13 novembre 2014, *Stalon*, n° 229.145.

46. C.E., 26 septembre 2014, *Société des auteurs compositeurs dramatiques*, n° 228.549.

de « risque de préjudice grave difficilement réparable » pour apprécier la condition d'urgence⁴⁷.

18. L'hésitation relative au caractère irréversible ou difficilement réparable du préjudice craint par le requérant en suspension vaut notamment à l'égard des préjudices financiers. Un arrêt *Chhabra* semblait annoncer un possible changement de paradigme, jugeant que « L'affirmation selon laquelle un préjudice financier est, sauf dans certains cas exceptionnels, toujours réparable et ne peut, en principe, justifier la suspension de l'exécution d'un acte doit être revue à l'[aune] de la notion d'urgence' qui est désormais consacrée »⁴⁸. Un autre arrêt rendu à la même période énonce toutefois qu'un préjudice financier est en principe réparable, de sorte qu'il ne justifiera l'urgence du recours que s'il « entraîne directement d'autres conséquences dommageables, importantes et irréversibles ou difficilement réversibles »⁴⁹. Il en va par exemple ainsi dans l'hypothèse d'une « incidence directe, concrète et significative sur [les] conditions de vie personnelle » du requérant⁵⁰.

19. Les controverses jurisprudentielles précitées peuvent être observées tant au contentieux de la suspension ordinaire que de celui de l'extrême urgence. Ce dernier connaît cependant quelques particularités qui sont exposées ci-après.

1.4. L'extrême urgence

20. C'est principalement le régime du référé ordinaire que le législateur a souhaité réformer en adoptant la loi du 20 janvier 2014. La possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence, quant à elle, demeure en cas de péril imminent⁵¹.

21. A propos de l'extrême urgence, le Conseil d'État note qu'il s'agit d'une « notion spécifique », qui implique une extrême urgence incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension ordinaire⁵², à l'instar de la suspension ordinaire qui implique une urgence incompatible avec le traitement de la demande en annulation. Pour le Conseil d'État, l'extrême urgence

47. C.E., 3 avril 2015, *Champenois*, n° 230.782.

48. C.E., 23 septembre 2014, *Chhabra*, n° 228.434.

49. C.E., 29 septembre 2014, *Association de techniciens professionnels du spectacle*, n° 228.565. Voy. égal. C.E., 7 mai 2015, *SPRL RTG*, n° 231.159.

50. C.E., 5 novembre 2014, *X*, n° 229.076 ; C.E., 16 septembre 2014, *Leboeuf*, n° 228.382.

51. Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Commentaires des articles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2277/1, p. 15 : « [e]n cas de péril imminent, le requérant conserve la possibilité d'introduire une demande de suspension ou de mesures provisoires sous le bénéfice de l'extrême urgence. Pareille demande peut être introduite avant le recours en annulation ».

52. Article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ; C.E., 3 octobre 2014, *Nelis*, n° 228.636 ; C.E., 16 avril 2014, *Poulain*, n° 227.136.

n'est qu'une condition de recevabilité du recours à ce type de procédure, qui ne dispense pas de démontrer, en outre, le risque d'un dommage d'une certaine importance – condition de fond de tout référé⁵³.

22. Comme auparavant, le recours à cette procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel, parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats⁵⁴.

23. La recevabilité de la demande d'extrême urgence est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué, et de la diligence du demandeur pour prévenir cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État⁵⁵.

24. Le Conseil d'État observe enfin, par analogie avec sa jurisprudence en matière de référé ordinaire (cf. *supra*, n° 12), que l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ou au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure de suspension ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Il faut que cette considération s'accompagne, ici aussi, de la constatation « d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci »⁵⁶.

25. La double condition de l'imminence du péril et de la diligence du demandeur apparaît d'autant plus cruciale dans le contexte d'une urgence ou d'une extrême urgence qui peut désormais surgir « à tout moment ».

53. Sur la distinction entre l'urgence envisagée comme condition de fond ou comme condition de recevabilité du référé administratif, voy. C.E., 26 novembre 2014, *Ringlelet*, n° 229.339 ; C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942.

54. C.E., 19 janvier 2015, *Dufour*, n° 229.858 ; C.E., 2 décembre 2014, *Ngandu*, n° 229.439 ; C.E., 27 novembre 2014, *Bruculeri*, n° 229.376 ; C.E., 13 novembre 2014, *Verbaarschot*, n° 229.148 ; C.E., 30 septembre 2014, *Vigneron*, n° 228.576 ; C.E., 17 juillet 2014, *Tomoiaga*, n° 228.093 ; C.E., 20 juin 2014, *Leon*, n° 227.785 ; C.E., 28 mai 2014, *Legrand*, n° 227.589 ; C.E., 16 avril 2014, *Poulain*, n° 227.136.

55. C.E., 19 janvier 2015, *Dufour*, n° 229.858 ; C.E., 2 décembre 2014, *Ngandu*, n° 229.439 ; C.E., 27 novembre 2014, *Bruculeri*, n° 229.376 ; C.E., 13 novembre 2014, *Verbaarschot*, n° 229.148 ; C.E., 30 septembre 2014, *Vigneron*, n° 228.576 ; C.E., 17 juillet 2014, *Tomoiaga*, n° 228.093 ; C.E., 20 juin 2014, *Leon*, n° 227.785. C.E., 28 mai 2014, *Legrand*, n° 227.589. Le Conseil d'État doit être saisi dans un délai « extrêmement bref » (C.E., 16 avril 2014, *Poulain*, n° 227.136). A propos de la diligence en matière d'extrême urgence, voy. D. RENDERS, P. LAGASSE, « Voyage en grande diligence au pays de la suspension d'extrême urgence », *A.P.T.*, 2014, pp. 242-250.

56. C.E., 19 janvier 2015, *Dufour*, n° 229.858 ; C.E., 2 décembre 2014, *Fadli*, n° 229.445 ; C.E., 30 septembre 2014, *Vigneron*, n° 228.576 ; C.E., 2 juillet 2014, *Giot*, n° 227.963 ; C.E., 28 mai 2014, *Legrand*, n° 227.589.

I.5. L'urgence peut surgir « à tout moment »

26. La demande de suspension ou de mesures provisoires peut être introduite par une requête déposée concomitamment, postérieurement, voire antérieurement (en cas d'extrême urgence) à l'introduction du recours en annulation. La suspension ou les mesures provisoires peuvent en effet désormais être ordonnées « à tout moment »⁵⁷. Sauf demande motivée en ce sens, la suspension ne peut cependant plus être demandée après le dépôt du rapport de l'auditeur⁵⁸.

27. L'urgence pouvant survenir à tout moment, les dispositions qui imposaient le recours, dans le cadre d'une procédure ordinaire de suspension, à une requête unique en suspension et en annulation, ont été logiquement abandonnées. Si l'introduction d'une requête unique n'est plus obligatoire, il reste cependant encore possible d'en déposer une⁵⁹.

28. Corrélativement à la possibilité de demander la suspension de l'acte attaqué à n'importe quel moment dans le cours de la procédure, le Conseil d'État exige, au titre de l'urgence invoquée par le requérant, que le risque de préjudice invoqué soit « suffisamment immédiat »⁶⁰.

Toute la difficulté consistera donc pour le requérant à déterminer le « bon moment » pour agir⁶¹. Le cas échéant, plusieurs demandes de suspension pourront être introduites successivement au cours d'une même procédure. Lorsqu'une demande est rejetée pour défaut d'urgence, une nouvelle demande peut en effet encore être introduite ultérieurement, pourvu qu'elle s'appuie sur de nouveaux éléments justifiant l'urgence. Si le « nouvel » élément invoqué ne consiste qu'en « l'écoulement du temps », le Conseil d'État est habilité à fixer un délai au cours duquel aucune nouvelle demande ne peut être introduite⁶².

Le Conseil d'État a déjà été appelé à se prononcer sur la notion d'« éléments nouveaux » justifiant une nouvelle demande de suspension. Il a tout d'abord constaté que la possibilité d'introduire des demandes de suspension successives vaut également dans l'hypothèse où une première demande est formée selon la procédure de l'extrême urgence, et a été rejetée non pas pour défaut d'extrême urgence, mais en raison du défaut d'urgence. Le Conseil

57. Article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

58. Article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

59. Article 8, 1^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État ; C.E., 16 avril 2014, *Poulain*, n° 227.136.

60. C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166. A propos de la diligence du requérant, voy. également *supra*, not. la jurisprudence citée en note infrapaginale 28.

61. On le verra en particulier dans le cadre du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement (voy. *infra*, n°s 61 à 67).

62. Article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

d'État note ensuite que « l'élément nouveau doit provenir d'une modification 'objective' du degré d'urgence, que ce soit sous l'aspect de l'imminence du danger ou de la gravité des inconvénients redoutés, et non pas de la seule modification procédurale de l'exposé de l'urgence ou de celle de sa preuve, sans modification de la situation factuelle ». En d'autres termes, de nouveaux « éléments probants » ne suffisent pas à constituer des « éléments nouveaux ». Par conséquent, deux catégories de cas d'application peuvent être retenues au titre d'éléments nouveaux :

- soit « un inconvénient qui n'existait pas ou n'apparaissait pas lors de la première procédure et qu'il n'était pas possible d'apercevoir à ce moment-là » ;
- soit « un fait, survenu après la prononciation de l'arrêt de rejet, qui vient aggraver l'urgence, sous l'angle de l'immédiateté du préjudice ou du point de vue de la gravité des inconvénients redoutés »⁶³.

Le Conseil d'État a en outre confirmé qu'une nouvelle requête en suspension n'est pas possible lorsque le premier arrêt a rejeté la demande de suspension à défaut de moyens sérieux. Admettre le contraire reviendrait en effet à permettre une sorte « d'appel » de la décision rendue à propos du premier recours⁶⁴.

II. Les mesures provisoires

29. La procédure tendant à la suspension d'un acte, et celle relative aux mesures provisoires ont été fusionnées au sein d'une même disposition, l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁶⁵. La demande de mesures provisoires n'est donc plus l'accessoire de la demande de suspension. En principe, les règles applicables aux demandes de suspension (urgence, extrême urgence, balance des intérêts, etc.) sont donc applicables aux demandes de mesures provisoires.

30. Les exemples de mesures provisoires ordonnées depuis le 1^{er} mars 2014 ne sont pas encore nombreux⁶⁶.

Mentionnons au moins la saga *Chanhoun*, à l'occasion de laquelle le Conseil d'État a été amené à suspendre en extrême urgence une décision d'équivalence de diplôme qui ne permettait à la requérante de poursuivre des études que dans l'enseignement supérieur de type court, alors qu'elle

63. C.E., 26 novembre 2014, *Auspert*, n° 229.342. Pour une autre application de demandes successives, voy. C.E., 12 décembre 2014, *Vandendijk*, n° 229.538.

64. C.E., 6 janvier 2015, *X*, n° 229.730.

65. L'article 18 a par conséquent été abrogé.

66. A propos des mesures provisoires avant la réforme, voy. S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding », *op. cit.*, pp. 85-89.

entendait s'inscrire en médecine à l'U.L.B.⁶⁷. A la suite de cet arrêt, la requérante a sollicité, toujours sous le bénéfice de l'extrême urgence, une mesure provisoire tendant à condamner la partie adverse, sous peine d'astreinte, à adopter une nouvelle décision d'équivalence dans les 8 jours de la notification de l'arrêt. Le Conseil d'État a jugé que cette demande ne pouvait être accueillie, l'acte attaqué ayant entretemps été retiré⁶⁸. La nouvelle décision adoptée par la partie adverse allant dans le même sens que la première, quoique pour des motifs différents, la requérante a introduit une nouvelle demande de suspension en extrême urgence, ainsi qu'une nouvelle demande de mesure provisoire. Le Conseil d'État a fait droit aux deux demandes. A propos de la mesure provisoire, il a observé que la partie adverse avait tardé à exécuter le premier arrêt de suspension, que « Dès lors que l'année académique est déjà entamée, il importe que la situation juridique de la requérante soit déterminée au plus vite ». Le Conseil d'État enjoint donc la partie adverse de statuer à nouveau dans un délai de 8 jours. Il ne prononce néanmoins pas d'astreinte car « il n'y a pas de raison de croire que la partie adverse ne respectera pas la mesure provisoire ordonnée »⁶⁹.

31. Toujours en matière d'enseignement, le Conseil d'État a suspendu, le 30 septembre 2014, une décision du conseil de classe d'une école technique, et imposé en tant que mesure provisoire que la partie adverse se prononce à nouveau au plus tard le 4 octobre 2014 sur le grief du requérant. Le Conseil d'État a rappelé qu'il n'y a par principe aucune raison de craindre qu'une autorité n'exécute pas diligemment un arrêt de suspension. En l'espèce, cette confiance naturelle était cependant démentie par le peu de rapidité avec laquelle la partie adverse avait traité le recours administratif du requérant, ce qui justifiait l'imposition d'une mesure provisoire⁷⁰.

32. Le Conseil d'État refuse de faire droit à la mesure provisoire sollicitée lorsqu'elle est en réalité la conséquence logique de la suspension par ailleurs ordonnée⁷¹, qu'elle est inutile⁷², ou qu'elle revient à substituer l'appréciation du Conseil d'État à celle de l'autorité⁷³.

67. C.E., 2 octobre 2014, *Chanhou*, n° 228.629.

68. C.E., 24 octobre 2014, *Chanhou*, n° 228.932.

69. C.E., 12 novembre 2014, *Chanhou*, n° 229.125.

70. C.E., 30 septembre 2014, *Van Laere*, n° 228.567.

71. C.E., 25 novembre 2014, *Beuckx*, n° 229.327.

72. C.E., 23 octobre 2014, *Baeyens*, n° 228.906 ; C.E., 22 septembre 2014, *De Cuyper*, n° 228.423.

73. C.E., 23 octobre 2014, *Baeyens*, n° 228.906.

III. La balance des intérêts

33. La possibilité pour le Conseil d'État d'opérer une balance des intérêts, autrefois réservée au contentieux de l'extrême urgence en matière de marchés publics⁷⁴, est désormais expressément étendue par l'article 17, § 2, des lois coordonnées à tous les actes administratifs :

« A la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. »⁷⁵

Le juge administratif a donc désormais « la possibilité – rare – [...] de ne pas ordonner la suspension lorsque des intérêts généraux sérieux sont en jeu »⁷⁶. Cette balance des intérêts ne trouve toutefois à s'appliquer que « si les conséquences négatives de la suspension l'emportent de manière manifestement déraisonnable sur ses avantages »⁷⁷.

La possibilité d'opérer une balance des intérêts a été présentée dans les travaux parlementaires comme un « tempérament » à la disparition (à tout le moins formelle) de la condition du préjudice grave et difficilement réparable⁷⁸, ce qui confirmerait, selon certains auteurs, que l'instauration de la condition d'urgence avait pour but d'accroître l'accès au référé administratif⁷⁹.

34. En matière de marchés publics, le Conseil d'État a depuis longtemps confirmé que la balance des intérêts n'est que très exceptionnellement susceptible de pencher en faveur du pouvoir adjudicateur⁸⁰. Il en sera d'autant

74. Article 15, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

75. Pour un état de la situation avant la réforme de 2014, voy. M. LEROY, « La balance des intérêts dans le référé administratif », in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 343-367.

76. Projet de loi, Rapport, Exposé de M. R. Andersen, premier président du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2013-2014, n° 5-2277/3, pp. 10-11.

77. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 15.

78. *Ibid.*

79. D. RENDERS, « A quelle urgence... », *op. cit.*, pp. 245-246 ; G. WERQUIN, « L'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation », *La Tribune Flash – Avocats.be*, 28 février 2014, p. 5.

80. Voy. C.E., 13 août 2014, *Szymkovicz*, n° 228.195 ; C.E., 19 janvier 2012, *Zetes*, n° 217.382 ; au contraire, la balance des intérêts n'a le plus souvent pas prévalu sur rétablissement de la légalité. Récemment, voy. C.E., 23 décembre 2014, *Alstom*, n° 229.699 ; C.E., 19 novembre 2014,

plus ainsi sous l'empire de l'article 17 des lois coordonnées, cette disposition étant rédigée différemment, et devant s'apprécier encore plus strictement qu'en matière de marchés publics⁸¹. En effet, dans le premier cas, il est requis que le Conseil d'État constate que les conséquences négatives de la suspension pourraient l'emporter « de manière manifestement disproportionnée » sur ses avantages, exigence que ne comporte pas l'article 15 de la loi du 17 juin 2013 en matière de contrôle juridictionnel de l'attribution des marchés publics.

35. Les applications de la balance des intérêts en dehors du contentieux des marchés publics sont encore rares. Aucune d'entre elles n'a jusqu'à présent donné lieu à un rejet de la demande de suspension⁸².

IV. Premières tendances contentieux par contentieux

36. Sans prétention à l'exhaustivité⁸³, nous passons ci-après en revue quelques arrêts rendus par le Conseil d'État en référé (d'urgence ou d'extrême urgence) depuis le 1^{er} mars 2014, en distinguant selon le type de contentieux : droit de l'enseignement (IV.1.), fonction publique (IV.2.), urbanisme, aménagement du territoire et environnement (IV.3.), mesures de police (IV.4.) et en matière pénitentiaire (IV.5.).

L'on espère ainsi dégager des lignes de force propres à chaque contentieux, afin de confirmer ou infirmer notre hypothèse d'une urgence à portée variable selon les contentieux, même si des similarités existent entre ceux-ci.

IV.1. Enseignement

37. Dans le domaine de l'enseignement, les litiges ont un caractère saisonnier. Pour l'essentiel, il y a ceux du mois de septembre qui, en fin d'année académique et au début d'une nouvelle, concernent les échecs ou les refus d'inscription. Il y a également, plutôt aux alentours du mois de juin, les mesures disciplinaires (en particulier d'exclusion) prises à l'encontre des élèves

n^{os} 229.225 et 229.226, *TDHJ* ; C.E., 17 novembre 2014, *Chabot*, n^{os} 229.174 et 229.176 ; C.E., 12 novembre 2014, *Chartier & Partners*, n^o 229.109 ; C.E., 7 novembre 2014, *Defrance*, n^o 229.104 ; C.E., 5 novembre 2014, *Alterius*, n^o 229.075 ; C.E., 3 novembre 2014, *Paul Tintin*, n^o 220.009 ; C.E., 30 octobre 2014, *Association des Yernaux*, n^o 228.988 ; C.E., 4 septembre 2014, *Entreprises générales Moureau et ses fils*, n^o 228.277 ; C.E., 23 mai 2014, *Sodexo*, n^o 227.515 ; C.E., 26 février 2014, *Tempora*, n^o 226.558.

81. C. MERTES, « La réforme du référé administratif », *op. cit.*, p. 253 ; A. WIRTGEN, « De hervorming van het administratief kort geding », *op. cit.*, p. 252 ; S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding », *op. cit.*, pp. 112-113.

82. C.E., 24 avril 2015, *Mahi*, n^o 230.971 ; C.E., 12 avril 2015, *Istas*, n^o 230.823 ; C.E., 13 novembre 2014, *Gabriel*, n^o 229.146 ; C.E., 19 juin 2014, *Couder*, n^o 227.766.

83. Et en précisant que la matière est, en règle, arrêtée au 31 mars 2015.

alors que les examens de fin d'année sont imminents. En la matière, ce sont donc par nature de recours en extrême urgence dont est saisi le Conseil d'État.

38. Le Conseil d'État rappelle que l'extrême urgence doit être appréciée « non seulement en fonction de l'imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée, mais aussi de la date à laquelle la partie requérante a eu connaissance de l'acte, de son caractère exécutoire et de l'attitude de la partie requérante »⁸⁴.

39. Quant à la diligence pour agir, la jurisprudence semble admettre jusqu'à 14 jours au maximum pour saisir le Conseil d'État⁸⁵.

40. L'action en justice concerne souvent des mineurs. Un arrêt examine la mesure dans laquelle un parent peut agir seul ou si le recours n'est recevable que si les parents ont agi conjointement⁸⁶. Selon l'article 373 du Code civil, les père et mère exercent conjointement l'autorité parentale sur leur enfant, qu'ils vivent ensemble ou non. Il s'ensuit que les décisions importantes concernant l'éducation ou la formation de l'enfant doivent être prises conjointement par les deux parents exerçant l'autorité parentale.⁸⁷

Dans ce contexte, le Conseil d'État concède que le recours dont il a été saisi devrait en principe être déclaré irrecevable, mais il constate aussi qu'il a déjà été admis « en fonction des circonstances de la cause, qu'une demande de suspension introduite en extrême urgence peut être vue comme un acte conservatoire pouvant être accomplie par le père ou la mère du mineur sans le consentement exprès de l'autre ».⁸⁸

En outre, dans le cas d'espèce, le Conseil d'État a constaté que les deux parents de l'enfant mineur étaient présents à l'audience et qu'il ne semblait pas que le père se soit opposé à l'introduction d'une procédure devant le Conseil d'État ou eût une autre conception que celle de la mère quant au choix de l'école pour leur fille. En conséquence, le recours introduit en extrême urgence par la mère seule contre une décision concernant l'enfant mineur doit être jugée recevable. Le Conseil d'État ajoute que la mère d'un élève que la décision attaquée exclut définitivement d'un établissement scolaire a un intérêt personnel au recours.

84. C.E., 3 juin 2014, *Domergue*, n° 227.630.

85. C.E., 30 septembre 2014, *Vigneron*, n° 228.576 ; C.E., 16 octobre 2014, *Van Styvoort*, n° 228.779 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bayens*, n° 228.906. Voy. cependant *infra*, n° 43.

86. C.E., 22 décembre 2014, *Amore*, n° 229.673.

87. En ce sens, à propos d'un recours introduit par le seul père d'une mineure qui entendait contester la légalité d'un règlement scolaire interdisant le port du foulard, voy. C.E., 22 septembre 2009, *Tamarante*, n° 196.261.

88. *Ibid.*

41. Quant à l'urgence découlant de la perspective de la perte d'une année scolaire, elle n'est le plus souvent pas contestée par la partie adverse et admise par le Conseil d'État. Ainsi, le Conseil d'État a déjà constaté que la perspective de recommencer une année d'étude justifiait l'urgence⁸⁹, d'autant que « chaque jour qui passe aggrave le préjudice »⁹⁰. Pour le Conseil d'État, lorsqu'une année scolaire est déjà entamée, la situation juridique doit être déterminée dans les plus brefs délais⁹¹.

Il y a donc, dans ces hypothèses, une extrême urgence incompatible avec le traitement de la demande de suspension selon la procédure ordinaire. Le Conseil d'État considère même que la perte d'une année constitue un dommage irréparable si la requérante devait attendre l'issue d'une procédure ordinaire ou en annulation⁹².

42. Si les procédures d'extrême urgence semblent donc aisées à mettre en œuvre, elles se heurtent parfois à certains écueils qu'il convient de rappeler.

43. Tout d'abord, l'extrême urgence peut être contredite par le trop long délai mis par le requérant pour saisir le Conseil d'État.

Ainsi, n'a pas agi avec la diligence requise le requérant qui a mis soixante jours pour agir. Certes, des recours gracieux avaient été introduits auprès du ministre du Gouvernement de la Communauté française, ainsi que du Commissaire du Gouvernement relatif à la haute école concernée, mais le Conseil d'État estime que « la requérante n'était nullement tenue de former un recours préalable devant ces instances avant d'introduire le présent recours », d'autant plus que la décision attaquée « mentionnait l'existence du recours pouvant être formé devant le Conseil d'État, de telle sorte que la requérante ne pouvait ignorer qu'elle pouvait [devait dira-t-on] agir devant le Conseil d'État »⁹³. Il en est de même pour une autre requérante qui n'a agi qu'après trois semaines⁹⁴ ainsi que pour un requérant qui a agi douze jours après la notification de l'acte attaqué, ce qui témoigne, selon le Conseil d'État, d'un « manque d'empressement »⁹⁵.

44. Par ailleurs, l'urgence est également démentie si le préjudice est déjà réalisé ou en passe de l'être. Tel est le cas par exemple de l'exclusion d'un élève une semaine avant la fin de l'année scolaire : il ne se justifie pas de statuer sur la procédure d'extrême urgence en vue de permettre la réintégration éventuelle au sein de l'école en question pour une seule semaine,

89. C.E., 27 novembre 2014, *Bruculeri*, n° 229.376.

90. C.E., 4 novembre 2014, *Leveau*, n° 229.053.

91. C.E., 27 octobre 2014, *Rastegar*, n° 228.939.

92. C.E., 2 octobre 2014, *Chanhouin*, n° 228.629.

93. C.E., 13 novembre 2014, *Verbaarschot*, n° 229.148.

94. C.E., 9 octobre 2014, *Lanaya*, n° 228.716.

95. C.E., 25 septembre 2014, *Radoux*, n° 228.540. Cette décision n'est cependant pas compatible avec d'autres qui ont admis un délai légèrement supérieur, voy. *supra*, n° 39.

d'autant que l'élève bénéficie d'une inscription dans une autre école pour l'année scolaire suivante⁹⁶.

45. Enfin, dans la matière de l'enseignement, il convient de ne pas se tromper d'acte à défaut de quoi l'extrême urgence serait également démentie. Ainsi, un recours dirigé contre une décision du jury restreint, mais non contre la décision du jury d'examen, n'est pas de nature à préserver l'intérêt invoqué par le requérant, puisque cette dernière décision restera intacte à défaut d'avoir été querellée⁹⁷.

46. Quant aux procédures de suspension ordinaire, elles sont moins fréquentes en matière d'enseignement. Quelques arrêts recensés méritent cependant d'être mentionnés.

47. L'urgence doit également être démontrée par des circonstances de fait qui justifient de ne pouvoir attendre la procédure en annulation ordinaire. Tel est le cas par exemple d'un recours relatif à une décision définitive d'échec à l'Ecole militaire en deuxième année de master⁹⁸.

48. Ici également, le Conseil d'État se montre exigeant quant à la démonstration de l'urgence. L'urgence suppose une crainte sérieuse de se trouver dans une situation dont les conséquences pourraient causer un dommage irréversible s'il fallait attendre la procédure en annulation.

49. Comme indiqué ci-avant, le Conseil d'État n'admet pas que l'on puisse se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Compte tenu de cette exigence, sont souvent rejetés des arguments « trop imprécis et aléatoires », l'allégation d'un dommage financier qui n'est pas étayé quant à son étendue ou son lien avec la décision attaquée, l'absence de démonstration de perte d'un emploi ou de possibilité d'accès à divers emplois, etc.⁹⁹. Il en est de même pour des chiffres qui apparaissent « aléatoires et surévalués »¹⁰⁰.

50. On notera que le Conseil d'État se montre parfois excessivement exigeant, à notre estime, en considérant que l'urgence requiert d'établir, dans le cas qui lui a été soumis, « que la survie d'un établissement d'enseignement serait en jeu à bref délai »¹⁰¹.

Le Conseil d'État verse ici dans l'interprétation stricte de la condition de l'urgence qui, certes, est cohérente avec certains passages des travaux

96. C.E., 20 juin 2014, *Léon et Girboux*, n° 227.785.

97. C.E., 13 octobre 2014, *Georgen*, n° 228.742.

98. C.E., 30 octobre 2014, *Rottiers*, n° 228.999.

99. En ce sens, C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.534 ; C.E., 5 décembre 2014, *Lire et Ecrire Namur*, n° 229.475 ; C.E., 5 décembre 2014, *R.T.A.*, n° 229.476.

100. C.E., 8 juillet 2014, *Enseignement Chrétien à Jodogne*, n° 228.040.

101. *Ibid.*

préparatoires, mais ne correspond pas sinon à la volonté implicite du législateur, à tout le moins aux souhaits des justiciables tant privés que publics de voir traiter les moyens, même en suspension, sous le bénéfice d'une notion d'urgence plus souple.

Enfin, on notera un arrêt qui considère que l'urgence est également démentie par un manque de diligence du requérant à saisir le Conseil d'État : dans le cas d'espèce, le requérant a attendu près de deux mois pour agir en suspension, sans qu'il ne fournisse une justification à l'écoulement d'un tel délai¹⁰².

IV.2. Fonction publique

51. En matière de fonction publique, les possibilités de faire usage des procédures de référé ordinaire ou d'extrême urgence sont nettement moins étendues qu'en matière d'enseignement.

52. L'on recense certes l'accueil de procédures d'extrême urgence contre des décisions disciplinaires explicites ou implicites telles que :

- une décision de détachement par mesure d'ordre qui est toutefois de nature à compromettre gravement la réputation du requérant, « l'urgence étant d'autant plus avérée que la partie adverse ne démontre nullement que le requérant a pu disposer des pièces du dossier sur lequel se fonde l'acte attaqué et que lesdites pièces telles que figurant au dossier administratif ne reprennent pas les éléments objectifs qui auraient décidé la partie adverse à dénoncer les faits en vue d'une information judiciaire »¹⁰³ ;
- l'écartement sur le champ de la directrice d'une école communale, le Conseil d'État estimant que cette mesure porte gravement atteinte à la réputation professionnelle et à l'honorabilité de la directrice, gravité renforcée par le constat que la partie adverse met à profit cet écartement pour solliciter, sur la base d'un courriel particulièrement ambigu et critiquable, des témoignages dans le cadre de l'instruction du dossier disciplinaire¹⁰⁴ ;
- une suspension préventive pour une durée de quatre mois, dès lors d'une part qu'il n'est pas assuré que le Conseil d'État puisse, dans le cadre de la procédure ordinaire de suspension, statuer sur la demande avant l'échéance de la mesure provisoire, et d'autre part, que le dossier administratif ne contient pas les éléments objectifs qui auraient décidé

102. C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.534.

103. C.E., 10 juin 2014, *Diaz Portillo*, n° 227.663.

104. C.E., 31 mars 2014, *Tasco*, n° 226.981.

la partie adverse à dénoncer les faits en vue de l'ouverture d'une information judiciaire qui est à la base de la décision querellée¹⁰⁵ ;

- une décision de prolongation d'une mesure de suspension provisoire avec retenue de traitement de 25 %, dès lors que le requérant démontre que les effets de l'acte attaqué ont une incidence directe, concrète et significative sur ses conditions de vie, même s'il s'est abstenu d'exercer un recours contre la suspension provisoire initialement décidée¹⁰⁶;
- une mesure de démission disciplinaire qui met fin à un lien statutaire entre la requérante et la partie adverse entraînant la perte de son emploi à l'âge de 52 ans. Les conséquences de l'acte justifient qu'il soit recouru à la procédure d'extrême urgence¹⁰⁷.

53. Ces quelques arrêts ne doivent pas masquer d'autres dans lesquels des demandes ont été rejetées pour absence d'extrême urgence.

Il en est ainsi des mesures de non-renouvellement de mandat ou de fin de fonction exercée dans le cadre d'un détachement. Dans ces hypothèses, le Conseil d'État estime que l'agent concerné savait que son travail pouvait prendre fin et qu'il n'y a aucune extrême urgence à statuer sur la légalité de la mesure prise, notamment à défaut d'expliquer concrètement en quoi le recours ne pourrait pas être traité dans le cadre d'un référé ordinaire¹⁰⁸.

54. Comme pour d'autres contentieux, il faut attirer l'attention sur la nécessité de démontrer l'imminence du péril présentant une certaine gravité. Fréquents sont les arrêts qui déboutent les demandeurs à défaut de fournir des explications quant au fait qu'une éventuelle annulation ne pourrait pas adéquatement réparer l'atteinte alléguée à des droits pécuniaires ou que le dommage vanté est en réalité inexistant (par exemple, parce que la personne est en incapacité de travail, en ce compris au moment où ses fonctions supérieures cesseront leurs effets)¹⁰⁹. De même, sont rejetés les arguments incomplets et lacunaires, telle la production de fiches de salaire qui ne permettent pas d'établir que la situation du requérant risque de devenir précaire, à défaut d'explications quant à sa situation familiale, quant aux allocations de chômage éventuelles qu'il pourrait recevoir, ou quant aux difficultés sur le marché de l'emploi tenant compte de l'âge du requérant¹¹⁰.

105. C.E., 23 décembre 2014, *Wilputte*, n° 229.700 ; *adde* C.E., 24 avril 2015, *Mahi*, n° 230.971.

106. C.E., 16 septembre 2014, *Leboeuf*, n° 228.382.

107. C.E., 7 novembre 2014, *Panne*, n° 229.095.

108. En ce sens, voy. C.E., 12 mars 2014, *Berger*, n° 226.721 ; C.E., 25 juin 2014, *Desille*, n° 227.871.

109. C.E., 12 décembre 2014, *Carinci*, n° 229.540.

110. C.E., 19 janvier 2015, *Dufour*, n° 229.858 ; dans le même sens : C.E., 20 mars 2014, *Giot*, n° 226.835 (à propos d'un préjudice qui n'est « étayé par aucun document ») ; C.E., 18 juillet 2014, *Dethier*, n° 228.096 ; C.E., 27 janvier 2015, *Wattelet*, n° 229.987.

55. Le contexte dans lequel la mesure intervient est également important. Ainsi, une mesure d'écartement sur le champ est considérée comme une mesure purement administrative, n'ayant pas le caractère d'une sanction, d'autant plus si l'acte attaqué ne porte aucun jugement de valeur sur le comportement du requérant, ni sur la manière dont il a exercé ses fonctions¹¹¹.

56. Ici également le devoir de diligence requiert de ne pas attendre plus d'une dizaine de jours avant d'introduire un recours¹¹². A donc été déboutée une requérante qui a attendu un mois pour agir en extrême urgence contre une décision disciplinaire de démission d'office. Certes, elle avait souhaité changer d'avocat, ce qui, selon le Conseil d'État, est son droit le plus strict, mais cette circonstance ne peut, à elle seule, justifier le retard ainsi mis pour saisir le Conseil d'État, d'autant que « la requérante avait, selon ses propres dires, une bonne partie des documents nécessaires à l'examen du dossier à sa disposition » et le Conseil d'État d'ajouter que « quand bien même elle ne disposait pas de toutes les pièces, rien ne l'empêchait de le préciser dans son recours et de le faire valoir en plaidoiries »¹¹³.

57. Les mêmes mesures causant grief en matière de fonction publique peuvent donner lieu à des procédures en référé ordinaire qui sont accueillies dans les circonstances suivantes :

- une mesure de détachement d'un surveillant pénitentiaire peut être ressentie, par le requérant, comme une atteinte grave à ses intérêts moraux, ses collègues pouvant raisonnablement penser que l'acte attaqué a été en partie adopté en raison des reproches formulés par le chef d'établissement ; ce constat, combiné à la circonstance que la mesure attaquée est censée prendre fin dans quatre mois, permet de juger que la condition d'urgence est remplie puisque, après ce délai, la question du maintien de l'intérêt au recours du requérant pourrait se poser¹¹⁴ ;
- une mesure de suspension des fonctions à titre préventif peut justifier une procédure d'urgence, dès lors que le requérant démontre non seulement « un préjudice financier, mais également une situation familiale difficile et des problèmes de santé, au point que l'on puisse considérer que sa situation, sur le plan social, risque d'être sérieusement compromise si l'on doit attendre un arrêt d'annulation dans plus d'un an »¹¹⁵ ;
- dans le même ordre d'idées, a pu être contestée en urgence une décision retirant à l'agent d'un service technique une somme de 8.017 heures à

111. C.E., 16 janvier 2015, *Istiry*, n° 229.832.

112. C.E., 19 janvier 2015, *Dufour*, n° 229.858.

113. C.E., 18 juillet 2014, *Dethier*, n° 228.096. Voy. cependant *infra*, n° 59.

114. C.E., 2 juillet 2014, *Giot*, n° 227.963.

115. C.E., 23 juin 2014, *Princen*, n° 227.803.

recupérer. Le Conseil d'État a constaté que le bénéficiaire de ce congé sera officiellement mis à la pension après 250 jours et qu'il risquait dès lors de perdre tout intérêt à son recours devant le Conseil d'État dans l'hypothèse où un arrêt d'annulation n'interviendrait pas avant ce délai inférieur à une année¹¹⁶ ;

- les peines disciplinaires de suspension de six mois et de démission d'office ont également pu justifier des procédures d'urgence. A cet égard, la constatation d'un dommage irréparable au plan moral pour le requérant et au plan de son reclassement, si l'on doit attendre la procédure au fond, suffisent à justifier l'urgence¹¹⁷ ; le Conseil d'État opère le même constat à propos d'un requérant âgé de 54 ans pour lequel l'accès au marché de l'emploi sera particulièrement difficile. Le Conseil d'État estime que, même si la requérante ne développe pas le préjudice matériel lié à l'exécution de l'acte attaqué, le volet moral des conséquences de celui-ci suffit à démontrer que l'affaire présente un degré d'urgence incompatible avec le traitement d'une affaire au fond¹¹⁸ ; il en est de même pour une requérante qui, agent pénitentiaire, est démise d'office, alors qu'elle est mère de deux enfants dont l'un de six ans, propriétaire de son immeuble d'habitation pour lequel elle doit assumer un crédit hypothécaire lourd pour ses seuls revenus, qu'elle fait la démonstration, sur la base de pièces déposées à son dossier, que ses charges sont à présent supérieures à ses revenus et que cela ne fera que s'aggraver encore avec la dégressivité des allocations de chômage ; qu'enfin, la perte de son statut d'agent pénitentiaire constitue une conséquence catastrophique tant sur le plan de sa réputation, que sur le plan moral et matériel¹¹⁹.
- une mesure de démission d'office pour cause d'abandon de poste mettant fin à une relation statutaire, le Conseil d'État estimant en outre que l'exercice d'une activité professionnelle constitue un facteur d'intégration sociale et d'épanouissement personnel¹²⁰.

58. Au plan de la procédure, on notera également que deux arrêts estiment qu'il n'y a pas lieu d'agir nécessairement dans les soixante jours : il faut uniquement avoir égard au fait que l'urgence est incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et que l'arrêt de suspension puisse produire un effet utile¹²¹. Le second arrêt indique que, puisqu'une demande de suspension peut être introduite pendant toute la procédure au fond lorsque les circonstances

116. C.E., 13 novembre 2014, *Gabriel*, n° 229.146.

117. En ce sens, C.E., 7 novembre 2014, *Bostoen*, n° 229.090.

118. C.E., 23 janvier 2015, *Vanneste*, n° 229.967.

119. C.E., 30 septembre 2014, *Martin*, n° 228.587.

120. C.E., 27 mars 2015, *Bertrand*, n° 230.684.

121. C.E., 6 janvier 2015, *Labouise*, n° 229.731.

justifient une urgence, « l'on ne peut conditionner la recevabilité d'une demande de suspension ordinaire à une exigence de diligence qui ne peut être exigée que pour les demandes en suspension d'extrême urgence »¹²².

59. Enfin, des actes ayant des conséquences moins lourdes sont, en règle, considérés comme ne justifiant pas un examen sous le bénéfice de l'urgence.

Tel est le cas, par exemple, d'une mise en disponibilité, dont le préjudice pécuniaire n'est pas suffisamment étayé¹²³, d'une contestation de la désignation d'un président à un tribunal, dès lors que sont insuffisants pour établir l'urgence l'évocation de la perte d'une chance d'être désigné, la déception du requérant de ne pas l'être, sa baisse de motivation en résultant, l'atteinte à son honneur et à sa réputation ou le mépris pour sa candidature, ce qui ne résulte cependant pas du dossier administratif. Le Conseil d'État estime que l'arrêt d'annulation sera, le cas échéant, parfaitement à même de donner satisfaction au requérant sur tous ces points et, en conséquence, susceptible de balayer ces éléments négatifs, « le dommage allégué en résultant n'ayant dès lors rien d'irréversible »¹²⁴.

De même, l'absence de désignation à un poste de mandat ne justifie pas un traitement en urgence, dès lors que le requérant n'a que 61 ans et que son départ à la retraite ne devrait intervenir qu'en 2018, qu'il n'y a aucune atteinte à son honneur et à sa réputation puisque les actes attaqués ne contiennent aucune allusion à un manque de compétence, et que rien dans le dossier administratif n'indique que des appréciations négatives auraient été formulées¹²⁵.

Il en est de même pour des décisions d'affectation à un service déterminé, tant que ces décisions ne peuvent pas être interprétées comme étant la sanction d'une incompétence, l'urgence faisant alors défaut¹²⁶.

Dans le même ordre d'idées, un retrait d'emploi définitif ne justifie pas d'être examiné en urgence dès lors que le requérant a lui-même indiqué qu'il était désireux de quitter la fonction publique et qu'il n'avait pas de difficultés à perdre ses fonctions au sein des forces armées¹²⁷.

Il en est de même d'une mise à la pension temporaire dont les conséquences morales ne sont pas à ce point graves que le recours doit être traité de manière

122. C.E., 23 janvier 2015, *Vanneste*, n° 229.967.

123. C.E., 27 novembre 2014, *Gillard*, n° 229.356.

124. C.E., 2 octobre 2014, *Felten*, n° 228.625.

125. C.E., 17 octobre 2014, *Lefebvre*, n° 228.791.

126. En ce sens, C.E., 11 décembre 2014, *Adans-Dester*, n° 229.526 ; C.E., 13 novembre 2014, *Stalon*, n° 229.145 ; C.E., 22 octobre 2014, *X*, n° 228.871.

127. C.E., 5 novembre 2014, *Kohnen*, n° 229.061 (l'arrêt signale que, à la question qui était posée de savoir si le requérant reprendrait son service, il a été répondu « Non, désolé »).

urgente, sachant que les procédures au fond en matière de fonction publique sont traitées dans les douze à quinze mois de l'instruction de la requête¹²⁸.

Ne doivent pas non plus être examinés en urgence les échecs à des concours d'accès au niveau A, notamment s'il apparaît que l'acte a déjà produit tous ses effets ou, si le recours se base uniquement sur des arguments d'opportunité et hypothétiques¹²⁹.

60. Au plan procédural, attirons également l'attention sur deux éléments importants.

Tout d'abord, il s'est encore trouvé un avocat pour introduire, en mai 2014, une action en invoquant un risque de préjudice grave et difficilement réparable. Le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas tenu compte de la réforme opérée par le législateur le 20 janvier 2014 et que la condition de l'urgence n'était dès lors pas établie puisqu'aucun élément n'y faisait référence¹³⁰.

Par ailleurs, il convient de joindre tous les éléments probants attestant l'urgence à son recours, le Conseil d'État ayant, à plusieurs reprises, décidé d'écarter les pièces déposées le jour de l'audience, c'est-à-dire tardivement. Le Conseil d'État estime en effet que ces pièces n'ont pas pu être contredites par la partie adverse et que les éléments qui en ont été déduits auraient dû être développés dans la requête elle-même¹³¹.

IV.3. Urbanisme, aménagement du territoire et environnement

61. Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement présente des particularités par rapport aux autres contentieux examinés. En effet, la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'environnement ne dépend pas de l'autorité administrative qui l'a délivré. Elle suppose une décision de son titulaire de le mettre à exécution. Toute la difficulté tient à la détermination du moment idoine pour agir, si besoin en est, soit en urgence, soit en extrême urgence contre cette mise à exécution.

62. Dans une étude à paraître et fort éclairante, Luc Donnay distingue les « aspects personnels » des « aspects temporels » à prendre en considération quant à l'urgence¹³².

128. C.E., 2 décembre 2014, *Beine*, n° 229.419.

129. C.E., 4 novembre 2014, *Sans*, n° 229.046 et C.E., 27 novembre 2014, *Jeanmoye*, n° 229.357.

130. C.E., 14 novembre 2014, *Delbouille*, n° 229.169.

131. C.E., 13 novembre 2014, *Sizaire*, n° 229.144 ; C.E., 19 décembre 2014, *Baurin*, n° 229.639. Voy. cependant l'arrêt cité en note 112.

132. L. DONNAY, « Comment arriver *at the right time* pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *Amén.*, 2015/2, à paraître.

63. Les aspects personnels sont les plus classiques, relatifs aux inconvénients, au préjudice causé par la mise à exécution de l'acte. Ici, comme dans les autres contentieux, ce préjudice doit avoir une « certaine gravité », une « gravité suffisante » ou encore consister en des « dommages suffisamment importants » qui justifient une suspension de l'acte attaqué si un ou des moyens sérieux sont en outre retenus à son encontre¹³³. La casuistique des espèces permettra d'établir si cette gravité est atteinte ou non¹³⁴, et pour autant que les travaux faisant l'objet du permis ne soient pas déjà sinon entièrement exécutés, à tout le moins largement entamés¹³⁵.

64. Les aspects temporels sont plus spécifiques, et ils se greffent sur les aspects personnels précités. Or, à cet égard, comme l'indique Luc Donnay, « divers motifs concourent d'ailleurs à ce que la mise en œuvre de ce type de décisions ne débute que plusieurs mois après leur adoption : la simple volonté de son bénéficiaire, les conditions météorologiques, un obstacle juridique (...), l'achèvement d'une procédure d'attribution d'un marché public de travaux, la nature des actes et travaux dont la construction et l'exploitation sont autorisées,... »¹³⁶. On ajoutera aussi une dimension trop souvent ignorée par le Conseil d'État : l'obtention d'un financement bancaire pour réaliser le projet. A cet égard, les titulaires de permis sont dans une situation délicate : tout financement leur est le plus souvent refusé tant qu'un risque de recours existe, ce qui explique que le permis n'est donc pas mis en œuvre ; mais, pour des raisons économiques aisément compréhensibles, le titulaire de permis ne peut pas pour autant attendre les 15 à 18 mois que dure la procédure au fond, en sorte qu'il va tenter d'obtenir au plus vite une décision du Conseil d'État quant à son permis.

65. Au plan temporel, l'on se trouve désormais, dans ce contentieux, dans une situation de « cache-cache » autour de la notion d'urgence, alors qu'auparavant, après 60 jours au maximum, l'on savait si le litige se résumerait à un recours en annulation ou s'il serait doublé d'une demande en suspension.

66. Le seul fait du caractère exécutoire d'un permis ne suffit certes pas à fonder l'urgence : les requérants doivent en outre apporter des éléments personnels concrets justifiant leur crainte sérieuse que ce permis soit effectivement mis à exécution dans un délai rapproché.

133. Voy. p. ex. C.E., 24 février 2015, *Debouvry*, n° 230.304.

134. Par exemple, pas d'urgence à se prononcer sur le réaménagement d'une voie publique (C.E., 17 octobre 2014, *Boskova*, n° 228.800) ; *ibid.* pour des nuisances sonores et lumineuses imputées à une piste pour chevaux (C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942) ou encore pour des transformations d'une habitation (C.E., 16 février 2015, *Dallenoque*, n° 230.218).

135. C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans*, n° 228.909 ; C.E., 17 février 2015, *Durvaux*, n° 230.227.

136. L. DONNAY, « Comment arriver *at the right time* pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *op. cit.*

A cet égard, au plan temporel, Luc Donnay recommande donc que celui qui entend contester un permis veille à interroger le bénéficiaire de celui-ci pour i) éviter tout reproche de manque de diligence à agir et ii) agisse en conséquence de la réponse qu'il recevra.

C'est ainsi qu'il distingue trois hypothèses :

- si l'exécution du permis n'est prévue qu'à moyen terme (plus de 15 mois), une procédure en annulation est suffisante. Pas besoin d'agir en suspension, *rebus sic stantibus* ;
- si l'exécution est programmée dans les prochains mois, une procédure en suspension ordinaire s'impose sans trop tarder ;
- si l'exécution est imminente ou vient de commencer, une procédure en extrême urgence se justifiera¹³⁷.

67. Nous partageons cette approche qui appelle les observations qui suivent.

Tout d'abord, le respect de cette recommandation faite au requérant diligent sert à lui éviter une déconvenue : se lancer dans une procédure « à l'aveugle » ou « la fleur au fusil ». Certes, il peut présumer que le permis délivré pourrait être mis en œuvre à tout moment, mais il convient au préalable d'interroger le titulaire du permis sur ses intentions (ou, si possible, de vérifier par exemple si le dossier administratif comprend des indications sur la durée du chantier¹³⁸).

Si ce contact préalable a lieu, la charge de la preuve de la (non-) mise en œuvre du permis revient au titulaire du permis (et accessoirement à la partie adverse). Il n'est donc pas étonnant que le Conseil d'Etat ait jugé qu'il leur revient « de démontrer que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai »¹³⁹ (et non à la partie requérante de démontrer que le permis sera mis en œuvre). Dès lors, le Conseil d'Etat a aussi pu estimer que, puisqu' « aucun élément démontrant que le permis ne serait pas mis en œuvre avant l'issue du recours en annulation n'est avancé », l'urgence est établie, outre le fait qu'en l'espèce, au vu de la faible ampleur des travaux, il était vraisemblable qu'ils soient achevés ou quasi achevés au jour de l'arrêt d'annulation¹⁴⁰.

137. Pourvu que l'urgence, envisagée comme condition de fond du référé, soit elle aussi démontrée (cf. *supra*).

138. En ce sens, C.E., 23 octobre 2014, *L'Observatoire Royal de Belgique*, n° 228.907 et C.E., 23 octobre 2014, *Michiels*, n° 228.908 où il ressort des indications de l'étude d'incidences relative aux éoliennes autorisées que leur montage n'interviendra que 12 à 18 mois après la délivrance du permis.

139. C.E., 8 septembre 2014, *Loi*, n° 228.308. Dans le même sens : C.E., 18 février 2015, *Commune de Tintot*, n° 230.236 ; C.E., 23 octobre 2014, *Michiels*, n° 228.908 ; C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves*, n° 228.595 ; C.E., 5 septembre 2014, *Dognies*, n° 228.300.

140. C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166.

Cela étant, on peut ensuite se demander si le Conseil d'Etat ne devrait pas vérifier, dans la mesure du possible, que ces intentions de mise à exécution soient réelles et ne sont pas exprimées uniquement en vue de susciter un arrêt du Conseil d'Etat au bénéfice de l'urgence, voire de l'extrême urgence sur le caractère sérieux ou non des moyens.

En effet, il serait difficilement admissible que le Conseil d'Etat soit amené à devoir se prononcer en urgence voire en extrême urgence uniquement sur la base de l'intention exprimée par le titulaire du permis d'entamer les travaux. Il convient que le Conseil d'Etat vérifie la réalité voire la sincérité de cette déclaration, au besoin en exigeant des preuves (tel un contrat d'entreprise, des engagements divers en lien avec le chantier, etc.). A défaut de les produire, le Conseil d'Etat pourrait constater l'absence d'urgence due non pas à un manque de réactivité du requérant mais bien à un faux péril immédiat. Ceci évitera que le *tempo* dans lequel le Conseil d'Etat doit juger soit dicté par des menaces virtuelles voire factices créées uniquement pour purger un litige au provisoire (même si cette purge accélérée a aussi sa raison d'être, notamment économique et financière).

Certes, cela pourrait aboutir à moins se prononcer sur les moyens, un certain nombre de recours étant rejetés pour défaut d'urgence avérée. Mais est-il admissible et souhaitable, en l'état du droit et de l'organisation du Conseil d'Etat, de contraindre celui-ci à se prononcer sur des moyens parfois délicats, sous la pression d'une urgence, voire d'une extrême urgence, inexistante en fait ? Le temps de la réflexion, souvent utile à tout magistrat fera ici souvent défaut...

Enfin, reste la situation délicate de l'absence de réponse du titulaire du permis quant à ses intentions de mise à exécution, nonobstant la demande qui lui été faite avant litige. En ce cas, l'on peut admettre le recours à la procédure ordinaire de suspension, même si aucune exécution immédiate n'est confirmée ni démentie. La jurisprudence semble aller en ce sens¹⁴¹. Si une mise à exécution devait intervenir, le recours à des mesures provisoires, au besoin en extrême urgence, pourrait se justifier, en particulier une interdiction de poursuivre les travaux tant qu'il n'a pas été statué sur la demande suspension ordinaire¹⁴².

141. C.E., 9 septembre 2014, *Vanderbecq*, n° 228.313 ; C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447.

142. En revanche une procédure en extrême urgence risque d'être rejetée s'il n'y a pas d'éléments nouveaux véritables depuis la suspension ordinaire (voy. en ce sens, C.E., 6 novembre 2014, *Mariage*, n° 229.089).

IV.4. Mesures de police

68. Dans le domaine des arrêtés ou des règlements de police fermant des campings ou adoptant une nouvelle réglementation pour l'exploitation de débit de boissons, la jurisprudence en matière de référé tient essentiellement compte du degré de gravité des préjudices causés par l'acte attaqué.

69. Ainsi, a été considéré comme un préjudice d'une gravité suffisante pour que l'urgence soit établie, l'ordre de fermeture d'un camping juste au début des mois d'été et qui fait craindre, de manière sérieuse, une atteinte grave aux intérêts du requérant (à savoir un grave déséquilibre financier et l'interdiction d'exploiter en accueillant de nouveaux locataires). Le Conseil d'État ajoute que la demande de suspension ne pouvant être traitée avant deux mois au minimum, seule la procédure en extrême urgence est à même de prévenir utilement le dommage craint¹⁴³.

70. En revanche, il n'est pas justifié d'examiner en urgence un recours à l'encontre une nouvelle réglementation applicable au « Carré » de Liège, dès lors que les restrictions édictées par l'acte attaqué n'affectent les requérants que dans une partie limitée de leurs activités commerciales. Les documents produits montrent que cela ne concerne que 2,6 %, 4 % ou même 13 % du chiffre d'affaires. Semblable atteinte ne présente pas une gravité telle qu'il est urgent de se prononcer au provisoire¹⁴⁴.

71. Enfin, toujours dans le même domaine, il faut éviter d'adopter un comportement contradictoire qui ruine l'objet de la demande de suspension : un exploitant de *night club* qui contestait un arrêté de fermeture pour une durée d'un mois, chaque jour de 23h à 7h du matin, et qui, en parallèle de son recours en suspension, a annoncé à sa clientèle qu'il reprendrait les soirées et les *after* dans plusieurs mois s'est ainsi lui-même empêché de bénéficier de la suspension qu'il sollicite, celle-ci ne pouvant plus avoir d'effets bénéfiques, en sorte que la condition d'urgence n'est pas remplie¹⁴⁵.

IV.5. Contentieux pénitentiaire

72. Le contentieux pénitentiaire se focalise essentiellement sur les sanctions disciplinaires prises à l'intérieur de la prison lesquelles sont le plus souvent être contestées sous le bénéfice de l'extrême urgence. Ici également, il convient d'une part de décrire, de manière concrète et la plus complète possible, l'extrême urgence qui justifie qu'il soit statué sans déssemparer à

143. C.E., 17 juillet 2014, *Terwagne*, n° 228.092.

144. C.E., 7 juillet 2014, *s.p.r.l. Librairie du Pot d'Or*, n° 227.994 ; C.E., 7 juillet 2014, *s.p.r.l. Michel*, n° 227.995 ; C.E., 7 juillet 2014, *s.p.r.l. Simram Asian and African Food*, n° 227.996.

145. C.E., 4 juin 2014, *s.p.r.l. La pause Délice*, n° 227.639.

propos de la légalité de la mesure contestée et, d'autre part, la diligence mise à saisir le Conseil d'État.

73. L'extrême urgence a été retenue pour contester une mesure de sanction de placement en cellule de punition pendant six jours prise à l'encontre d'un détenu qui a fait valoir « le caractère totalement inadapté pour accueillir une personne souffrant de la maladie de Parkinson dont l'évolution extrêmement sévère a été attestée par un médecin spécialisé en neurologie »¹⁴⁶.

74. Il en est de même d'un recours contre une sanction d'enfermement pour une durée de neuf jours en cellule de punition infligée à un détenu souffrant d'une sclérose en plaques sévère et dont l'état de santé, déjà incompatible avec une détention en régime normal, l'est d'autant plus avec une détention dans un cachot, ce qui risque d'aggraver son état compte tenu du stress et de l'urgence à mettre fin à un traitement inhumain et dégradant¹⁴⁷.

75. Quant à la célérité, le Conseil d'État a évidemment accueilli des recours introduits le jour même ou le lendemain de la décision querellée. En revanche, il a rejeté des recours introduits de manière tardive¹⁴⁸, ou contre une décision qui a produit tous ses effets¹⁴⁹ ou quasiment tous ses effets¹⁵⁰.

Conclusion

76. Près de 25 ans après la loi du 19 juillet 1991 portant instauration d'un référé administratif, ce dernier est pratiquement devenu, dans certaines matières, un procédé de règlement au fond.

146. C.E., 8 octobre 2014, *Feratovic*, n° 228.710.

147. C.E., 11 juillet 2014, *Guenfoudi*, n° 228.061. Cet arrêt de suspension provisoire, a ultérieurement été confirmé (C.E., 22 juillet 2014, *Guenfoudi*, n° 228.097).

148. C.E., 17 juillet 2014, *Tomoiaga*, n° 228.093, où le requérant a contesté une procédure de transfèrement interétatique vers un établissement pénitentiaire roumain. Certes, le Conseil d'État admet le délai de 14 jours pour accomplir des démarches permettant d'aboutir à la désignation d'un avocat par le Bureau d'aide juridique. En revanche, le Conseil d'État stigmatise le fait que le requérant est demeuré inactif encore quatorze jours, attendant de se voir informé de la date effective du transfèrement pour introduire son recours, alors que la décision lui causant grief lui était connue et susceptible d'exécution imminente. Dans le même sens, C.E., 2 décembre 2014, *Fadli*, n° 229.445 où le délai de 15 jours pour agir contre une mesure d'isolement de 30 jours est considéré comme un délai déraisonnable pour agir, la circonstance que l'avocat ait été alité pendant une semaine ne suffisant pas à justifier le délai mis à agir.

149. C.E., 3 juillet 2014, *Van de Weerd*, n° 227.988 où le Conseil d'État constate qu'une mesure de transfèrement d'un établissement pénitentiaire à un autre a déjà eu lieu et que l'arrêt de suspension n'ayant pas d'effet rétroactif, pareil arrêt n'aboutirait pas à revenir à la situation antérieure ; dans le même sens, C.E., 17 mars 2015, *De Rouck*, n° 230.552.

150. C.E., 11 octobre 2014, *Bamouhammad*, n° 228.738, où le Conseil d'État constate l'absence d'intérêt à contester une mesure de placement en cellule de punition pour une durée de six jours dont la plus grande partie a déjà été exécutée, en sorte que le requérant n'a plus d'intérêt à prévenir une atteinte qui à l'heure actuelle est quasiment consommée.

CONCLUSION

Le contentieux de l'attribution des marchés publics, par exemple, ne requiert plus la démonstration d'une urgence en vue de saisir le Conseil d'État, celle-ci étant présumée par la loi¹⁵¹ et l'arrêt rendu par ce dernier sur la demande de suspension ne donne souvent pas lieu à la poursuite, jusqu'à son terme, de la procédure en annulation. Ainsi, afin notamment de prémunir les candidats et soumissionnaires du *fait accompli* qu'emporterait la conclusion illégale d'un contrat public, le législateur y a substitué, sous l'impulsion européenne, une forme de *droit accompli* – en extrême urgence.

D'autres matières, qui à la différence de l'attribution des marchés publics ne jouissent pas d'une présomption d'extrême urgence, présenteront néanmoins *de facto* cette qualité dans la plupart des cas. Le contentieux de l'enseignement, par exemple, est à maints égards par nature urgent voire extrêmement urgent.

77. Dans ce contexte, l'avènement de la condition d'urgence au contentieux administratif faisait miroiter la perspective d'un assouplissement bienvenu de l'ancien « risque de préjudice grave et difficilement réparable ». Le législateur de 2014 avait lui-même fustigé la jurisprudence « abondante et parfois disparate » qui rendait la notion de risque de préjudice grave et difficilement réparable « difficilement objectivable ». L'on vantait en revanche la nouvelle condition d'urgence, « plus claire et évolutive »¹⁵².

C'est dès lors avec une certaine perplexité que l'on prend connaissance de la jurisprudence d'après-réforme, qui à défaut d'être abondante, est déjà très disparate. Sous réserve de quelques lignes de force – au demeurant très similaires sous l'empire du risque de préjudice grave et difficilement réparable –, le Conseil d'État n'a visiblement pas voulu saisir la perche que lui a tendue (certes maladroitement) le législateur, confirmant les appréhensions de certains auteurs¹⁵³. L'urgence est-elle plus aisée à démontrer que le préjudice grave et difficilement réparable ? Rien n'est moins sûr.

78. Gageons que l'incertitude actuelle s'inscrit dans une nécessaire période de transition, où chaque chambre du Conseil d'État cherche encore ses marques en fonction du type de contentieux auquel elle est confrontée. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, cette période d'inconstance devra néanmoins prendre fin et consacrer soit une formulation uniforme des critères

151. Article 15 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

152. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4-5.

153. A. WIRTGEN, « De hervorming van het administratief kort geding », *op. cit.*, p. 271 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, « De hervorming van de Raad van State 2014: een eerste analyse van de voornaamste nieuwigheden », *R.W.*, 2013-2014, p. 1405 ; G. WERQUIN, « L'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation », *op. cit.*, p. 7.

de l'urgence tous contentieux confondus, soit une harmonisation par type de contentieux.

Idéalement, ces critères devraient à notre sens accorder moins d'attention au caractère réparable du préjudice craint par le requérant qu'à l'opportunité – ou non – d'obvier à une situation de fait accompli.

L'on se réjouirait à cet égard de voir le Conseil d'État se rallier à la définition de l'urgence consacrée par la Cour de cassation¹⁵⁴. Cette définition classique renvoie à la crainte « d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux » : le préjudice craint, sans être véniel, ne doit donc pas être « difficilement réparable », ni *a fortiori* « irréversible ». En outre, la définition classique de l'urgence invite à s'assurer que la crainte dont fait état le requérant rend une décision immédiate « souhaitable » : le recours à la procédure de référé doit donc être opportun, mais pas forcément « nécessaire ».

L'essor du référé judiciaire est, selon les professeurs G. de Leval et F. Georges, « à la mesure du besoin d'efficacité, de rapidité voire d'immédiateté inhérent à la vie moderne »¹⁵⁵. Les justiciables, tant privés que publics, veulent au plus vite être fixés sur la légalité d'un acte administratif. Il importe donc que les vices éventuels soient identifiés au plus vite et que les griefs non fondés soient purgés. La disparition du risque de préjudice devait y aider, même si cela a pour effet de « bousculer » le Conseil d'État, désormais invité à n'avoir égard qu'à l'urgence des causes qui lui sont soumises.

79. Si l'incertitude autour de la notion d'urgence appliquée au contentieux administratif devait perdurer, ou se résoudre au profit d'une conception par trop restrictive des conditions d'accès au référé administratif, il conviendrait d'apprécier l'opportunité d'étendre à d'autres contentieux le régime de présomption d'urgence des marchés publics, moyennant le cas échéant certaines adaptations¹⁵⁶. La sécurité juridique du justiciable et de l'administration en serait accrue, et le Conseil d'État serait déchargé de l'examen chronophage d'une notion par essence subjective. Cela lui permettrait d'accorder davantage d'attention au fond des affaires, même en référé¹⁵⁷.

154. Dans le même sens : J. GOOSSENS, « De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter », *op. cit.*, pp. 287-288.

155. G. DE LEVAL et F. GEORGES, *Précis de droit judiciaire*, *op. cit.*, p. 391, n° 602.

156. En ce sens, voy. D. RENDERS et P. LAGASSE, « Voyage en grande diligence au pays de la suspension d'extrême urgence », *op. cit.*, p. 250.

157. Pour un bel exemple, voy. C.E., 9 avril 2015, *Mettens*, n° 230.816.