



HAL
open science

La question prioritaire de constitutionnalité devant le juge administratif des référés d'urgence

Julien Vachey

► **To cite this version:**

Julien Vachey. La question prioritaire de constitutionnalité devant le juge administratif des référés d'urgence. Droit. 2015. dumas-01223965

HAL Id: dumas-01223965

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01223965>

Submitted on 3 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Julien VACHEY

La question prioritaire de constitutionnalité devant le juge administratif des référés d'urgence.

Mémoire de Master 2 « Pratique des droits fondamentaux »

Mention : Personne et Procès.

Spécialité : Droits fondamentaux.

Parcours : Recherche.

Sous la direction de monsieur le professeur Jean-Jacques PARDINI.

Année universitaire 2014-2015.

Engagement de non plagiat.

Je soussigné, ...Julien VACHEY.....

N° carte d'étudiant : 2302009207W.....

Déclare avoir pris connaissance de la charte des examens et notamment du paragraphe spécifique au plagiat.

Je suis pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie de document publiés sous quelques formes que ce soit (ouvrages, publications, rapports d'étudiant, internet etc...) constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour produire et écrire ce document.

Fait le : 29/06/2015

Signature(s)



Ce document doit être inséré en première page de tous les rapports, dossiers et/ou mémoires.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier sincèrement Monsieur le Professeur Jean-Jacques PARDINI d'avoir accepté de diriger mes recherches et de m'avoir confié de précieux conseils.

Mes remerciements s'adressent aussi à Monsieur le Professeur Olivier LE BOT qui a eu l'amabilité de répondre à mes questions.

Je tiens particulièrement à souligner la disponibilité de Madame le Professeur Maryse BAUDREZ.

À mes proches pour leur soutien permanent et toute la confiance qu'ils m'accordent.

NOTE AUX LECTEURS

Le droit positif est l'objet de la science juridique¹. Pour être juridique, un discours dogmatique doit porter sur ce qui *doit être*². Aussi, il doit être *descriptif*.

Dire ce que le droit *devrait être*, tend à exclure le discours du champ d'étude appartenant au juriste en ce sens qu'il devient *prescriptif* et *subjectif*. Cette recherche mène tout de même à l'étude de ce qui *devrait être* en ce qu'elle se propose de plaider pour la création d'une procédure d'examen en urgence des questions prioritaires de constitutionnalité soulevées devant le juge administratif des référés d'urgence.

Avant tout, le juriste est un citoyen³.

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent aucunement l'Université du Sud Toulon-Var.

¹ C. EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Economica PUAM, collection DPP, 1986, p. 86.

² "Loi de HUME" : D. HUME, *Traité sur la nature humaine*, 1777, extrait repris et traduit in, C. CRZEGORCZYK, F. MICHAUT et M. TROPPER, *Le positivisme juridique*, LGDJ, La pensée juridique moderne, 1992, p. 244-245.

³ Article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : "La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, [...], à sa formation".

LISTE DES ABREVIATIONS

AIJC Annuaire international de justice constitutionnelle

AJDA Actualité juridique Droit administratif

Al. Alinéa

Ass. Assemblée

c. Contre

CAA Cour administrative d'appel

C. cass. Cour de cassation

CC Conseil constitutionnel

CDFUE Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

CE Conseil d'Etat

CEDH Cour européenne des droits de l'Homme

CESEDA Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Civ. Chambre civile

CJA Code de Justice administrative

CJUE Cour de justice de l'Union européenne

Consid. Considérant

CRDF Centre de Recherche sur les Droits Fondamentaux

dir. Sous la direction de

Dr. Adm. Droit Administratif

Fasc. Fascicule

Gaz. Pal. Gazette du Palais

Ibid. Ibidem

JCl. JurisClasseur

JCP (ACT) JurisClasseur – Edition Administrations et Collectivités territoriales

JCP (G) JurisClasseur - Edition générale

JORF Journal officiel de la République française

LO Loi organique

LPA Les petites Affiches

n° Numero

Op. cit. opus citatum

p. Page

PPU Procédure préjudicielle d'urgence

QPC Question prioritaire de constitutionnalité

Rec. Recueil

Règ. int. Règlement intérieur

RDP *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*

RFDA *Revue française de droit administratif*

RFDC *Revue française de droit constitutionnel*

RFAP *Revue française d'administration publique*

s. Suivant

TA Tribunal administratif

UE Union européenne.

SOMMAIRE

PARTIE I : UNE PRISE EN COMPTE A MINIMA PAR LA QPC DES PARTICULARITES DES REFERES ADMINISTRATIFS D'URGENCE.

Chapitre 1 : La QPC et l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence.

Chapitre 2 : La QPC et l'activité jurisprudentielle du juge administratif des référés d'urgence.

PARTIE II : LA NECESSITE D'INSTAURER UNE PROCEDURE D'EXAMEN EN URGENCE DES QPC SOULEVEES DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF DES REFERES D'URGENCE.

Chapitre 1 : L'adaptation de la QPC à l'impératif de célérité.

Chapitre 2 : L'amélioration de l'efficacité de la QPC aux situations d'urgence.

La question du mode d'introduction de la procédure devant le tribunal constitutionnel a une importance primordiale : c'est de sa solution que dépend principalement la mesure dans laquelle le tribunal constitutionnel pourra remplir sa mission de garant de la Constitution⁴

Hans KELSEN⁵

INTRODUCTION

"Il ne suffit pas que le contrôle de constitutionnalité existe. Encore faut-il qu'il soit effectif ou utile⁶". La question prioritaire de constitutionnalité (I) et les référés administratifs d'urgence (II) viennent de célébrer leurs cinq années de mariage⁷. Il s'agit ici de vérifier qu'il ne s'agit pas d'un mariage forcé dont le caractère artificiel serait de nature à nuire à la sauvegarde effective des droits fondamentaux du justiciable ainsi qu'à le priver d'un moyen en défense lorsqu'il se trouve parti à une instance devant le juge administratif des référés d'urgence.

I) La question prioritaire de constitutionnalité.

Cinq années viennent de s'écouler depuis la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité (ci-après : "QPC") le 1^{er} mars 2010. Durant cette période, le Conseil constitutionnel a été saisi par les juridictions suprêmes, nonobstant les cinq QPC qui ont été soulevées directement devant le Conseil constitutionnel à l'occasion du contentieux électoral, de 465 questions prioritaires de constitutionnalité⁸. Sur ce total, 207 décisions de renvoi émanent du Conseil d'Etat⁹.

⁴ H. KELSEN, "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", trad. C. EISENMANN, *RDP*, vol. 45, 1928, p. 245.

⁵ Soulignons que Hans KELSEN n'était pas favorable à ce que les Cours constitutionnelles contrôlent la constitutionnalité des lois au regard des droits fondamentaux. Il n'en demeure pas moins que l'efficacité avec laquelle le Conseil constitutionnel remplit sa mission de garant de la Constitution -et donc des droits fondamentaux- dépend du degré d'effectivité des procédures menant à sa saisine. ; H. KELSEN, "La garantie juridictionnelle de la Constitution", *op. cit.*, p. 240-242.

⁶ A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence (Trois ans et demi de saisines juridictionnelles inabouties)", *LPA. La loi*, n° 223, Novembre 2013, p. 14.

⁷ L'étude porte sur la période du 16 juin 2010 (CE, 16 juin 2010, n° 323930, *Diakité*) au 16 juin 2015.

⁸ Conseil Constitutionnel - Avril 2015 : Les 5 ans de la QPC au Conseil constitutionnel - Quelques chiffres, p. 1.

⁹ *Ibid.*

Le nouvel article 61-1 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹⁰ dispose que :

"Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé."

L'alinéa 2 de cette nouvelle disposition constitutionnelle renvoie au législateur organique le soin de déterminer "les conditions d'application du présent article"¹¹. Deux mois après, le pouvoir réglementaire est venu préciser les modalités de mise en œuvre de la QPC en édictant le décret du 16 février 2010¹² portant application de la loi organique précitée. L'article 1er de ce décret insère, après le chapitre I^{er} du titre VII du livre VII de la partie réglementaire du code de justice administrative (ci-après : "CJA"), un chapitre Ier bis relatif à la "question prioritaire de constitutionnalité". Dans une section première¹³, il est fait codification des "dispositions applicables devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel", ainsi que des "dispositions applicables devant le Conseil d'Etat" dans une section seconde¹⁴.

II) Le juge *administratif* des *référés d'urgence*.

Cette recherche se limite à l'étude de la QPC lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une instance devant le juge *administratif* (A) des *référés* (B) *d'urgence* (C).

A) Un juge *administratif*.

"S'il est une justice qui doit être rapide, c'est bien la justice administrative"¹⁵. Le choix du juge administratif dans sa confrontation avec l'urgence n'est pas sans intérêt. En effet, la nature de son office le mène à connaître de litiges opposant la puissance publique -dont les

¹⁰ Article 29 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

¹¹ Voir la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, publiée au JORF du 11 décembre 2009, p. 21379.

¹² Décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, publié au JORF du 18 février 2010, p. 2969.

¹³ Articles R. 771-3 à R. 771-12 du CJA.

¹⁴ Articles R. 771-13 à R. 771-21 du CJA.

¹⁵ M. BOIVIN-CHAMPEAU, 23 janvier 1923, *JORF Déb. Sénat*, p. 104.

dommages qu'elle est susceptible de causer et l'étendue des prérogatives dont elle dispose font l'intérêt de l'étude portant sur un tel juge- aux administrés -dont la situation d'infériorité n'est pas à démontrer. A l'occasion d'un litige porté devant le juge administratif, la supériorité de l'administration sur l'administré, le cas échéant, entraîne une "[inégalité] devant l'écoulement du temps"¹⁶

Les procédures d'urgence devant le juge administratif sont très variées. Il peut s'agir des référés d'urgence, du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, des décisions de séjour assorties d'une obligation de quitter le territoire français ou encore du contentieux électoral¹⁷.

B) Un juge administratif des référés.

Cette étude se borne aux référés accessoires classiques entendus au sens d'une "procédure du provisoire, du conservatoire"¹⁸. Il est donc exclu les procédures de référé d'urgence où le juge statue sur le fond du droit. Se trouvent donc écartés, au titre des "référés au fond"¹⁹, le référé audiovisuel²⁰ ou bien encore le référé précontractuel²¹.

C) Un juge administratif des référés d'urgence.

La notion de "référés d'urgence" renvoie, par opposition aux "référés ordinaires", aux procédures de référé dont l'urgence constitue le noyau dur des conditions de mise en œuvre de la mesure sollicitée²². Cette notion recoupe le référé-suspension, le référé-liberté et le référé-mesures utiles créés par la loi du 30 juin 2000²³ et respectivement codifiés aux articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-3 du code de justice administrative.

¹⁶ O. DUGRIP, *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, PUF, Les grandes thèses du droit français, 1991, p. 14.

¹⁷ Le délai imparti au juge pour statuer en matière électorale est de dix jours : Voir par exemple l'article R. 14 du code électoral pour les élections politiques ; article R. 723-27 du code de commerce ; articles R. 1441-54, R. 1441-176, R. 2143-5, R. 2324-25 et R. 4613-12 du code du travail.

¹⁸ D. LABETOUILLE, "L'activité contentieuse du Conseil d'Etat en 2003", *Droit Administratif*, n° 1, 2004, p. 7.

¹⁹ P. ESTOUP, *La pratique des procédures rapides. Référés, ordonnances sur requête, procédures d'injonction, procédures à jour fixe et abrégées*, Litec, 2^e édition, 1998, p. 145.

²⁰ Article L. 533-1 du CJA.

²¹ Article L. 551-1 du CJA.

²² O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Guides Dalloz, 2013-2014, p. 14.

²³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, publiée au JORF du 1^{er} juillet 2000, p. 9948. Décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000 pris pour l'application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et modifiant le code de justice administrative.

Au regard de ces trois procédures, il convient de délimiter de manière plus précise le champ de cette étude. L'intérêt contentieux de ces trois différentes procédures gouverne le choix d'un approfondissement prépondérant sur le référé-liberté et d'une exclusion du référé de l'article L. 521-3. Ce dernier se voit écarté pour le faible impact de sa mise en œuvre dans la protection des droits fondamentaux et dans le contrôle de la régularité des normes. L'étude est prioritairement centrée sur l'articulation de la QPC avec le référé-liberté pour deux raisons. La première est liée à l'"*innovation majeure*"²⁴ qu'il a pu représenter lors de l'adoption de la loi du 30 juin 2000. La seconde est d'ordre procédural. En effet, contrairement au référé-suspension, le référé de l'article L. 521-2 n'est pas conditionné par la présence concomitante d'une procédure devant le juge du fond. L'intervention du juge principal permettant, le cas échéant, de compenser les insuffisances du juge du provisoire dans l'examen de la QPC. Enfin, d'un point de vue quantitatif, les référés des articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA sont les plus empruntés par les usagers du prétoire administratif.

L'article L. 521-1 du CJA dispose :

"Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision."

L'article suivant du CJA prévoit que :

"Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures."

²⁴ R. GARREC, Rapport fait au nom de la commission des lois, *Sénat*, n° 380, mai 1999, p. 49.

III) L'intérêt du sujet.

Le temps de la justice paraît bien souvent difficilement conciliable avec les exigences du monde économique, de celui de la communication ou bien encore du domaine de la technique²⁵. A ceux-là, il n'est pas superflu d'ajouter le "domaine" des droits fondamentaux. Si ce n'est pas une procédure de référé d'urgence devant le juge administratif qui est à l'origine de cette QPC, la décision *M. Abdellatif B. et autre dite Hospitalisation d'office*²⁶ concentre à elle seule l'intérêt et la motivation du champ de l'étude retenu par ce devoir. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 avril 2011 par le Conseil d'Etat²⁷ et le 8 avril 2011 par la Cour de cassation²⁸. Seule la QPC posée par Monsieur Abdellatif B. devant la 4^e chambre de la cour administrative d'appel de Paris retiendra notre analyse.

Le cas d'espèce concerne la contestation, dans un premier temps, de la légalité de trois arrêtés du 13 novembre 2009, du 11 décembre 2009 et du 10 mars 2010 par lesquels le préfet du Val-de-Marne a ordonné le placement et le maintien en hospitalisation d'office de M. Abdellatif B. Au terme d'un jugement du 20 juillet 2010, le tribunal administratif de Melun²⁹ a rejeté les conclusions tendant à l'annulation des arrêtés précités. C'est à l'occasion de l'instance devant la 4^e chambre de la cour administrative d'appel de Paris, que monsieur Abdellatif B. a soulevé une QPC portant sur la conformité à la Constitution des articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique. Suite à la transmission de la QPC le 24 janvier 2011³⁰, le président de la 4^e chambre a fait application de l'article 23-3 alinéa 1 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958. La décision de renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel est intervenue le 7 avril 2011. La déclaration d'inconstitutionnalité des articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique a quant à elle été rendue le 8 juin 2011. Du 24 janvier 2011, date à laquelle la QPC a été soulevée, au 8 juin 2011, date à laquelle le Conseil constitutionnel s'est prononcé, monsieur Abdellatif B. est demeuré³¹, potentiellement de manière inconstitutionnelle, maintenu en hospitalisation d'office tout au long de la procédure de traitement de la QPC. Plus surprenant encore, faisant application de l'alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution, le Conseil constitutionnel -dont la grande sagesse est couramment créditée à ses neuf sages- a décidé qu' "il y a lieu de reporter au 1er août 2011 la date de cette

²⁵ R. ADAS-LEBEL, "Propos conclusifs", in O. GOHIN (dir.), *Les procédures d'urgence : approche comparative*, Panthéon Assas, Colloques, 2008, p. 215.

²⁶ CC, n° 2011-135/140 QPC, 09 juin 2011, *M. Abdellatif B. et autre [Hospitalisation d'office]*.

²⁷ CE, 6 avril 2011, n° 346207, *Abdellatif et al.*

²⁸ C. cass, civ. 1^{ère}, 8 avril 2011, n° 481.

²⁹ TA de Melun, 20 juillet 2010, jugement ns° 0908671-1000209-1003119.

³⁰ Ordonnance n° 10PA04803, 24 janvier 2011.

³¹ Sans aucun mauvais jeu de mot.

abrogation" et "que les mesures d'hospitalisation prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité³²". L'on notera tout de même que la QPC, dans cette espèce, ne peut pâtir d'une critique intégralement négative. En effet, il est à remarquer que la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité relatif aux hospitalisations d'office aura concédé une protection des droits fondamentaux plus efficace que celle du contrôle de conventionnalité³³.

La protection des droits fondamentaux est l'élément central de la mission du juge constitutionnel statuant au titre de l'article 61-1 de la Constitution et de celle du juge administratif des référés d'urgence. Le caractère prioritaire de la question préjudicielle de constitutionnalité est un élément primordial de la réalisation du but poursuivi par le constituant. Ajouté par la loi organique du 10 décembre 2009, c'est dans l'ordre d'examen des moyens soulevés par le requérant que la priorité de la question de constitutionnalité trouve à s'appliquer. La finalité du caractère prioritaire de la question de constitutionnalité sera détournée dans ce devoir qui place la priorité à l'effectivité de la protection des droits fondamentaux du justiciable lorsqu'il se trouve partie à une instance devant le juge administratif des référés d'urgence.

IV) Problématique.

L'urgence semble prendre une part grandissante au sein des différentes branches de contentieux tant administratifs que judiciaires. Le contentieux constitutionnel, extérieur à ce dualisme juridictionnel, semble faire exception à ce constat dans le cadre du contrôle *a posteriori* des lois. S'il est communément admis par la doctrine que la QPC est un succès, pour les justiciables la réalité de son succès contentieux semble plus contrasté.

Cette hypothèse mène à se demander si la QPC garantit une protection effective des droits fondamentaux lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence.

³² CC, 09 juin 2011, *op. cit.*, consid. 16.

³³ Le constat identique peut être porté sur la procédure de la garde à vue.

V) Annonce du plan.

Au terme de cinq années de mise en œuvre de la QPC devant le juge administratif des référés d'urgence, il convient d'affirmer que l'introduction de la QPC révèle une prise en compte *a minima* des particularités inhérentes à l'office du juge administratif des référés d'urgence (PARTIE I) avant de pouvoir porter le constat de son ineffectivité lorsqu'elle est soulevée devant ce juge. Le souci permanent lié au renforcement de l'Etat de droit et de la protection des droits fondamentaux conduit nécessairement à vouloir combler ce déficit d'effectivité. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'instaurer une procédure d'examen en urgence des QPC soulevées devant le juge administratif des référés d'urgence (PARTIE II).

PARTIE I : UNE PRISE EN COMPTE A
MINIMA PAR LA QPC DES
PARTICULARITES DES REFERES
ADMINISTRATIFS D'URGENCE.

Les référés des articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA constituent des recours juridictionnels privilégiés dans la protection en urgence des droits fondamentaux et dans le contrôle du respect de la régularité des normes adoptées par l'administration. Ayant sensiblement le même objet, la question prioritaire de constitutionnalité ne paraît pas s'épanouir pleinement lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence.

Au mois de juin 2015, seule une décision³⁴ a été rendue sur saisine du juge administratif des référés d'urgence. C'est en effet devant le juge du référé-suspension du tribunal administratif de Grenoble qu'à été soulevée une QPC relative à la conformité de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution. C'est sur renvoi du Conseil d'Etat³⁵ que le Conseil constitutionnel a pu juger que la disposition législative querellée était contraire à la Constitution.

Le rapporteur du projet de loi organique relatif à la mise en œuvre de l'article 61-1 de la Constitution, dans son analyse des juridictions concernées par le nouvel article 23-1 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 a expliqué que *"si la faculté de soulever une question de constitutionnalité devant le juge des référés n'est pas exclue, il sera dans l'intérêt même des parties de soulever plutôt cette question devant le juge du principal [...]"*³⁶. Cette remarque ne manque pas de lucidité. Ainsi, il convient de considérer les éléments de la faible prise en compte par la procédure de la QPC des particularités de l'office du juge administratif des référés d'urgence en distinguant l'étude relative à son office juridictionnel (CHAPITRE 1) puis celle de son activité jurisprudentielle (CHAPITRE 2).

³⁴ Décision n° 2014-391 QPC, 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre]*.

³⁵ CE, 19 février 2014, n° 373999, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*.

³⁶ Rapport WARSMANN, AN, n° 1898, 3 septembre 2009, p. 41.

CHAPITRE 1 : La QPC et l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence.

Eu égard aux objectifs visés par la réforme ayant introduit un article 61-1 dans la Constitution, la prise en compte *a minima* des spécificités des référés administratifs d'urgence par la QPC est incohérente au vue de la finalité commune de ces procédures (SECTION 2). L'étude de la consécration tant formelle que jurisprudentielle de l'applicabilité de la QPC aux instances devant le juge administratif des référés d'urgence (SECTION 1) permet de déceler les sources de cette incohérence.

SECTION 1 : La consécration formelle et jurisprudentielle.

La reconnaissance juridique de la possibilité d'exciper de l'inconstitutionnalité d'une loi applicable à un litige en cours devant le juge administratif des référés d'urgence implique de s'intéresser à sa consécration tant formelle que jurisprudentielle. La consécration formelle est laconique (I). La réception de la QPC par le juge administratif des référés d'urgence ne semble pas plus prometteuse en ce qu'elle s'avère insuffisante (II). Le juge suprême du référé suspension ayant d'ailleurs déjà explicitement exprimé son souhait de réserver au juge du fond l'examen des QPC³⁷.

I) Une consécration formelle laconique.

La consécration formelle de l'applicabilité de la QPC aux instances en cours devant le juge administratif des référés d'urgence est assurément lapidaire. Il n'empêche que la QPC est un moyen pouvant être utilement soulevée devant le juge administratif des référés d'urgence (A). La prise en compte de l'urgence relative aux référés administratifs se concentre essentiellement sur les dispositions encadrant la question du sursis à statuer (B).

³⁷ CE, 17 juin 2011, n° 349753, *M. A et autres.* ; CE, 8 décembre 2011, n° 354201, *Ordre des avocats au barreau de Bastia* : "[...] que le Conseil d'Etat devrait, dans le cadre de l'instance au fond, statuer à très brève échéance sur le renvoi de la question au Conseil constitutionnel ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de statuer, dans le cadre de la présente instance en référé, sur la demande de renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité ;".

A) La QPC, un moyen utile devant le juge administratif des référés d'urgence.

La question prioritaire de constitutionnalité peut-elle être soulevée à l'occasion d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence ?

Au vu de l'exposé des motifs du projet de loi organique *relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cette question n'est pas totalement dénuée d'intérêt. Le gouvernement soutenait en effet que "*les délais d'examen de la question de constitutionnalité par le Conseil d'État [...], puis, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel, ne sont pas compatibles avec certaines règles de procédure qui imposent que le juge statue dans un délai déterminé. Il en va ainsi, par exemple, [...], devant le juge administratif, dans le cadre des référés, du contentieux électoral ou de certains recours touchant au droit des étrangers.*"³⁸

La réforme du 23 juillet 2008 insérant dans la Constitution un nouvel article 61-1 a notamment pour objectif de "*donner un droit nouveau au justiciable en lui permettant de faire valoir les droits qu'il tire de la Constitution*"³⁹. Pour permettre au justiciable de bénéficier des droits et libertés que la Constitution garantit, il est nécessaire d'ouvrir largement les possibilités pour le justiciable de soulever une QPC. La lecture combinée de l'article 61-1 de la Constitution et de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 indique que la QPC peut être soulevée "*à l'occasion d'une instance en cours*"⁴⁰ "*devant les juridictions relevant du Conseil d'État*"⁴¹. Cette mention large permet de ne pas écarter la possibilité de soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant le juge administratif des référés d'urgence⁴². Il convient de préciser que ce juge statue au sein d'une formation de jugement des tribunaux administratifs ou du Conseil d'État. Il n'est donc pas un organe juridictionnel à part entière.

Les délais d'examen de la QPC par les juridictions suprêmes⁴³, puis, le cas échéant par la juridiction constitutionnelle⁴⁴, sont de trois mois. La décision du juge *a quo* de transmettre la QPC au Conseil d'État doit intervenir "*sans délai*"⁴⁵. Cette absence de délai signifie que le juge *a quo* se prononce "*dans le plus bref délai*"⁴⁶. Notons, en dernier lieu, que si la demande

³⁸ Projet de loi organique *relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, p. 6.

³⁹ M. GUILLAUME, "La question prioritaire de constitutionnalité", *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*, 2010, p.1.

⁴⁰ Article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴¹ Article 23-1 de l'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

⁴² D. ROUSSEAU (dir.), *La QPC*, Lextenso, 2010, § 27.

⁴³ Article 23-4 de l'Ordonnance du 7 novembre 1958.

⁴⁴ Article 23-10 de l'Ordonnance de 1958.

⁴⁵ Article 23-2 de l'Ordonnance de 1958.

⁴⁶ Décision n° 2009-595 DC, 03 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, consid. 8. ; Décision n° 2003-484 DC, 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, consid. 77.

de transmission est accordée, celle-ci est adressée au Conseil d'Etat "dans les huit jours de son prononcé"⁴⁷.

De plus, l'article 23-3 alinéa 3 de l'ordonnance de 1958 évoque les cas où le juge *a quo* ou la juridiction d'appel, saisi d'un moyen de constitutionnalité, doit, lorsque la loi ou le règlement le prévoit, statuer "dans un délai déterminé ou en urgence". Différents contentieux imposent en effet au juge administratif de statuer "dans un délai déterminé". Au titre de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, le juge administratif doit statuer dans un délai de deux mois sur les recours tendant à ce que soit ordonné le logement ou le relogement d'un demandeur de logement social. L'article L. 512-1 du CESEDA prévoit un délai de trois mois pour les recours formés contre les décisions relatives au séjour assorties d'une obligation de quitter le territoire. La référence faite à l'urgence par le législateur organique renvoie, notamment, aux référés d'urgence codifiés aux articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-3 du CJA.

B) La prise en compte de l'urgence au prisme du sursis à statuer.

Selon le professeur Jean-Yves VINCENT, "*une question est dite préjudicielle lorsque sa solution doit précéder l'examen au fond et lorsqu'elle doit être tranchée par une juridiction autre que celle compétente sur l'action principale*"⁴⁸. Lorsque le juge administratif des référés d'urgence décide de transmettre la QPC, celui-ci doit, conformément à la règle de principe énoncée par l'article 23-3 alinéa 1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, sursoir à statuer "jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat [...] ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel". Lorsque la QPC a été soulevée devant le juge des référés du Conseil d'Etat, il convient de se reporter à la section 2 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. L'article 23-5 alinéa 4 prévoit que, dès lors que la QPC a été renvoyée au juge constitutionnel, le Conseil d'Etat sursoit à statuer jusqu'à ce que la constitutionnalité de la loi ait été examinée par le Conseil constitutionnel. Le principe du sursis à statuer tient au caractère incident de la décision de transmission au Conseil d'Etat ou de renvoi au Conseil constitutionnel par rapport à la procédure principale.

Après avoir exposé le principe de l'automaticité du sursis à statuer prévu à l'alinéa 1 de l'article 23-3, il convient d'en dévoiler les exceptions contenus dans les alinéas suivants. Pour ce faire, il est approprié de distinguer les exceptions facultatives (a) au principe de celles qui

⁴⁷ Article 23-2 alinéas 1 et 6 de l'Ordonnance de 1958.

⁴⁸ J. -Y. VINCENT, *L'évidence en contentieux administratif*, Presses universitaires de Rennes, L'univers des Normes, 2013, p. 105.

sont obligatoires (b). En ce cas, le juge ayant décidé de transmettre ou de renvoyer la QPC pourra trancher le litige sur le fondement d'un autre moyen soulevé ou bien alors rejeter la requête au vu de ces mêmes autres moyens soulevés. La clôture du procès ne préjudiciant ainsi pas la poursuite de l'examen de la QPC. C'est en ce sens que le Conseil d'Etat a pu juger que "lorsqu'une juridiction a statué au fond sur la requête présentée devant elle afin de respecter les dispositions législatives ou réglementaires qui lui imposent de statuer en urgence ou dans un délai déterminé, après avoir transmis au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité qui a été soulevée devant elle, cette question ne peut être regardée comme ayant perdu son objet pour ce seul motif"⁴⁹.

a) Le sursis à statuer facultatif.

Lorsque la loi ou le règlement imposent au juge administratif de statuer dans "un délai déterminé ou en urgence", celui-ci *peut* ne pas sursoir à statuer. L'article 23-3 alinéa 3 étend cette possibilité à la juridiction d'appel. L'alinéa 4 prévoit également qu'il est fait exception au sursis à statuer lorsqu'il "risquerait d'entraîner des conséquences irréremédiables ou manifestement excessives pour les droits d'une partie". Il *peut* enfin, conformément à l'article 23-5 alinéa 4, ne pas être sursis à statuer lorsque la juridiction administrative suprême est tenue "de se prononcer en urgence".

L'article 771-6 du CJA ouvre la possibilité pour les juges *a quo* de suspendre leur instance lorsqu'une QPC similaire à celle qui vient d'être soulevée devant eux est en cours d'examen devant le juge suprême ou devant le juge constitutionnel. *A contrario*, si aucune QPC n'a été soulevée devant eux, la transmission d'une QPC par un juge des référés n'impose pas aux autres juges des référés de sursoir à statuer dès lors qu'ils sont saisis de requêtes semblables⁵⁰. La solution retenue par le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat dans l'arrêt *Diana Aboubakarova* ne semble toutefois pas permettre à la QPC de s'inscrire pleinement en tant que mécanisme de protection effective des droits et libertés constitutionnels⁵¹. Enfin, il est possible de faire un lien entre l'article 771-6 du CJA et l'absence de délai prévu par l'article 23-2. En effet, lors de l'examen par le Sénat de la loi organique, le rapporteur Hugues

⁴⁹ CE, 4 juin 2012, n° 357693, *Morel*. ; S. BRONDEL, "Quel sort pour une QPC quand le litige au fond est clos?", *AJDA*, 2012, p. 1132.

⁵⁰ CE, 21 mars 2011, n° 347232, *Diana Aboubakarova*.

⁵¹ S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *CRDF*, n° 9, 2011, p. 60. ; J. ARRIGHI DE CASANOVA, J.-H. STAHL et L. HELMLINGER, "Les dispositions relatives aux juridictions administratives du décret du 16 février 2010 sur la question prioritaire de constitutionnalité", *AJDA*, 2010, p. 386.

PORTELLI s'était exprimé sur le fait que "*l'absence de délai déterminé permettra d'introduire davantage de souplesse dans le règlement, notamment, du contentieux de masse : lorsque la même question aura été posée dans un grand nombre d'affaires devant plusieurs juridictions [...] celles-ci pourront attendre la décision du Conseil d'Etat [...] et procéder par analogie pour les questions identiques*"⁵².

b) L'exception obligatoire au sursis à statuer.

La formulation de l'article 23-3 alinéa 2 exclut toute option quant à la décision du juge de sursoir à statuer⁵³. Il est clairement énoncé qu'"il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté". Ainsi, le fait pour le requérant de soulever une QPC ne peut avoir pour conséquence de prolonger sa détention⁵⁴. Le contentieux des étrangers permet d'illustrer la situation dans laquelle le juge administratif des référés d'urgence peut se trouver à appliquer les dispositions de l'article 23-3 alinéa 2. En effet, à l'occasion d'une décision de placement en rétention, l'étranger peut porter son litige devant le juge du référé-liberté dans un délai de cinq jours⁵⁵. De plus, l'article L. 512-1 du CESEDA prévoit qu'un recours en annulation de la décision de placement en rétention d'un étranger peut être porté devant le président du tribunal administratif dans les quarante-huit heures suivant sa notification. Notons également que le président du tribunal administratif "statue au plus tard soixante-douze heures à compter de sa saisine". De même, le contentieux des décisions de l'administration pénitentiaire est éclairant sur ce point.

Au vu de ce qui précède, on peut raisonnablement confirmer que "*la prise en compte par le législateur organique de 2008 des nécessités du contentieux de référé fait défaut*"⁵⁶. La consécration prétorienne ne fait pas exception à ce constat.

⁵² JO Sénat, 13 octobre 2009, p. 8563.

⁵³ L'article 23-5 *in fine* de l'ordonnance du 7 novembre 1958 étend l'applicabilité de cette norme au Conseil d'Etat.

⁵⁴ A. ROBLOT-TROIZIER, "La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions ordinaires : entre méfiance et prudence", *AJDA*, 2010. 80. Voir aussi : Rapport WARSMANN, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁵ Depuis la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, le juge des libertés et de la détention peut être saisi pour se prononcer sur la prolongation de la rétention qu'après l'écoulement d'un délai de cinq jours.

⁵⁶ A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence (Trois ans et demi de saisines juridictionnelles inabouties)", *LPA. La loi*, n° 223, Novembre 2013, p. 9.

II) L'insuffisance de la consécration jurisprudentielle.

"*Un juge des référés renforcé dans son office de juge de la loi*⁵⁷", tel est le résumé, selon le professeur Olivier LE BOT, de l'apport de l'ordonnance *Diakité*⁵⁸ rendue par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat le 16 juin 2010. Par cet arrêt, il est reconnu aux justiciables, au cours d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence, la faculté de soulever utilement à l'encontre d'une disposition législative, un moyen tiré de la méconnaissance d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit. Il est expressément déclaré qu' "une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge administratif des référés statuant, en première instance ou en appel, sur le fondement de l'article L. 521-2" du CJA. De plus, il est logiquement reconnu qu' il appartient "au juge des référés de première instance d'apprécier si les conditions de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat sont remplies et au juge des référés du Conseil d'Etat, lorsqu'il est lui-même saisi d'une telle question, de se prononcer sur un renvoi de la question au Conseil constitutionnel". Bâtie sur le fondement de la procédure du référé-liberté, cette solution s'est étendue à la procédure du référé-suspension⁵⁹ ainsi qu'à l'ensemble des référés. Il n'en reste pas moins que cette reconnaissance apparaît insuffisante à deux égards. L'ordre procédural de l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence concernant l'examen des éléments de la requête n'est pas favorable au succès des QPC soulevées (A). Le sort réservé à une QPC dont la requête en référé a été rejeté (B) est également éclairant sur le caractère peu propice à la QPC de la consécration jurisprudentielle.

A) La QPC et l'ordre procédural de l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence.

Le caractère prioritaire conféré par le législateur organique à la question préjudicielle de constitutionnalité est l'élément central de la réussite de la réforme ayant introduit un nouvel article 61-1 à la Constitution en 2008. L'un des objectifs affichés de cette nouvelle voie de droit était d' "assurer la prééminence de la Constitution dans l'ordre interne"⁶⁰. Rejetant tout *actio popularis*, le constituant a cantonné la possibilité d'exciper de l'inconstitutionnalité d'une

⁵⁷ O. LE BOT, "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec le droit de l'Union européenne devant le juge des référés", *AJDA*, 2010, p.1662.

⁵⁸ CE, 16 juin 2010, *op. cit.*

⁵⁹ CE, 21 octobre 2010, n° 343527, *Conférence Nationale des Présidents des Unions Régionales des Médecins Libéraux*.

⁶⁰ M. GUILLAUME, "La question prioritaire de constitutionnalité", *op. cit.*, p.1.

loi à une "instance en cours devant une juridiction". Le juge administratif écarte donc logiquement une QPC soulevée en l'absence d'une requête préalablement formée⁶¹. Ainsi, afin d'éviter la formation d'une QPC "mort-née", la recevabilité de la requête en référé est donc primordiale⁶². Le juge des référés d'urgence du Conseil d'Etat est venu préciser le moment de l'appréciation de la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité. Il s'avère ainsi que l'urgence (a), la recevabilité (b) et la compétence (c) s'érigent en conditions "*préliminaires ou supplémentaires*"⁶³ de la QPC. En revanche, l'appréciation du bien fondé de la requête intervient après l'examen de la recevabilité de la QPC(d).

a) La priorité de l'urgence.

L'urgence constitue le noyau dur des critères de recevabilité des référés d'urgence. Elle est "*l'essence des référés*"⁶⁴.

A l'instar du juge du référé-liberté⁶⁵, le juge du référé-suspension est venu confirmer le principe selon lequel il pouvait "en toute hypothèse, y compris lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée devant lui, rejeter de telles conclusions pour défaut d'urgence"⁶⁶. De même, saisi d'une demande de suspension à l'occasion de laquelle il a été soulevé un moyen de contrariété à la Constitution d'une loi ordinaire servant de base légale à la décision contestée, le juge des référés du Conseil d'Etat a pu préciser que "le juge du référé suspension ne procède à son examen [celui de la QPC] qu'après avoir réglé la question de l'urgence"⁶⁷.

L'appréciation en premier lieu de l'urgence ne semble pas -à ce stade de l'étude- porter atteinte à l'effectivité de la protection des droits et libertés du justiciable ayant soulevé une QPC.

⁶¹ TA Paris, 25 janvier 2011, n° 1022387/6-1, *M. P.*

⁶² F. JACQUELOT, "Le Conseil constitutionnel : trois ans de QPC", *op. cit.*, p. 4.

⁶³ A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence", *op. cit.*, p. 10.

⁶⁴ O. LE BOT, "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec le droit de l'Union européenne devant le juge des référés", *AJDA*, 2010, p. 1662.

⁶⁵ CE, 13 avril 2011, n° 248364.

⁶⁶ CE, 8 décembre 2011, n° 254201.

⁶⁷ CE, 27 février 2013, n° 364751, *société promogil* : Pour voir des arrêts plus récents CE, 24 mars 2015, n° 388345, *Association Taxi libre et Chambre syndicale des loueurs d'automobiles de Paris Ile-de-France* ; CE, 7 avril 2015, n° 389165, *M. B...A...*

b) La compétence du juge.

Le juge administratif des référés d'urgence se reconnaît compétent dès lors qu'il n'est pas manifeste que le litige échappe à sa compétence⁶⁸. L'appréciation de sa compétence eu égard à l'objet de la demande et au cadre territorial dans lequel s'inscrit le litige apparaît donc favorable au justiciable. Il n'est toutefois logiquement pas procédé à l'examen d'une QPC lorsque celle-ci a été soulevée à l'occasion d'une requête devant une juridiction incompétente⁶⁹. C'est à l'origine d'un recours fondé sur l'article L. 521-2 du CJA que le juge administratif, après s'être déclaré incompétent, a refusé de traiter la "question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la jurisprudence issue de l'arrêt n° 01420 du 27 novembre 1952 du Tribunal des conflits, en tant qu'il distingue les actes relatifs au fonctionnement du service public de la justice relevant des juridictions judiciaires de ceux relatifs à l'organisation même du service public de la justice relevant des juridictions administratives"⁷⁰.

c) La recevabilité des conclusions du requérant.

Le caractère prioritaire de la question préjudicielle de constitutionnalité semble également s'effacer devant l'examen, par le juge administratif de la recevabilité de la requête. En effet, l'irrecevabilité des conclusions à fin d'injonction présentées sur le fondement de l'article L. 521-3 fonde le refus du juge du référé-mesures utiles de statuer sur la demande de renvoi au Conseil constitutionnel d'une QPC soulevée devant lui⁷¹. Par ailleurs, il appartient au juge du référé-suspension de subordonner la recevabilité du recours intenté devant lui à la recevabilité de la requête principale⁷². Hors le cas où le requérant est tenu d'intenter un recours préalable obligatoire⁷³, cette exigence de soulever d'office l'irrecevabilité de la requête principale est d'ordre public⁷⁴.

⁶⁸ Voir par exemple : CE, 21 mai 2003, n° 256160, *Sté. Logirep*.

⁶⁹ CA Rennes, 26 janvier 2011, n° 09/02067 ; CA Angers, 5 juin 2012, n° 12/00574.

⁷⁰ CE, 6 août 2012, n° 361542, *M. B.*

⁷¹ CE, 7 mai 2013, n° 368313, *Syndicat des médecins d'Aix et régions (SMAER)*.

⁷² Article R. 522-1 alinéa 2 ; CE, 11 mai 2001, n° 231802, *Commune de Loches*. ; voir aussi F. SENERS, concl., sur CE, 9 octobre 2002, n° 244783, *Commune d'Aix-en-provence*, *BJDU*, n° 5, 2002, p. 357.

⁷³ CE, Sect., 12 octobre 2001, n° 237376, *Société Produit Roche*.

⁷⁴ CE, 31 janvier 2001, n° 229484, *Association Promouvoir*. ; CE, 23 juin 2004, n° 262878, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c. Vaissière*.

Le principe ne survivant jamais longtemps sans son exception, le Conseil d'Etat est venu, le 27 novembre 2014⁷⁵, en tempérer sa portée. C'est à l'occasion d'une requête de la société Mutuelle des Transports Assurances tendant à l'annulation d'un acte de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, que le Conseil d'Etat, saisi directement, a pu énoncer qu'il "n'est pas tenu, lorsqu'à l'appui d'une requête est soulevée devant lui une question prioritaire de constitutionnalité, sur laquelle il lui incombe de se prononcer dans un délai de trois mois, de statuer au préalable sur la recevabilité de cette requête". Il convient à ce stade de préciser que, saisi de la même QPC soulevée à l'appui d'une requête en référé suspension, le juge suprême des référés, a cette fois-ci, dans sa droite ligne jurisprudentielle, déclaré ne pas avoir lieu à statuer sur le renvoi de cette dernière "pour défaut d'urgence"⁷⁶.

Il convient de relever en dernier lieu qu'aux termes de l'article R. 771-17 du CJA, l'irrecevabilité du pourvoi en cassation n'interdit pas au juge suprême d'examiner la QPC.

d) Le caractère mal fondé de la demande.

Le dispositif de la procédure de tri est prévu par l'article L. 522-3 du CJA. Le "référé-filtrage" qui en découle induit une mise en œuvre large ne garantissant, par la même, une garantie efficace des droits des justiciables⁷⁷. Dans une décision relative à la *Loi de finance pour 1990*⁷⁸, le Conseil constitutionnel a élevé au rang constitutionnel le principe du contradictoire. Il est à ce propos intéressant de relever que deux QPC relatives à la procédure de tri ont été soulevées devant le Conseil d'Etat⁷⁹. S'étant vu confronté à un refus du juge suprême administratif de retenir le moyen tiré de l'inconstitutionnalité la procédure de tri, les requérants avaient, notamment, soulevé sa contrariété avec le droit à un recours juridictionnel effectif. Certains redoutaient d'ailleurs que la procédure de tri ne se transforme en un "régulateur face à un afflux des QPC"⁸⁰.

La priorité revient donc logiquement à l'appréciation de l'urgence, à la question de la recevabilité et à celle de la compétence⁸¹. L'examen de la question prioritaire de

⁷⁵ CE, 21 novembre 2014, n° 384353, *Société Mutuelle des Transports Assurances*.

⁷⁶ CE, 1 octobre 2014, n° 384354, *Société Mutuelle des Transports Assurances*.

⁷⁷ A. SAYEDE HUSSEIN, *Le juge administratif, juge du référé suspension. Douze ans de mutations juridictionnelles et jurisprudentielles*, Centre de recherches administratives, Université d'Aix-Marseille, 2014, p. 130.

⁷⁸ CC, n° 89-268 DC, 29 décembre 1989, *Loi de finance pour 1990*.

⁷⁹ CE, 29 avril 2013, n° 366058, *M. A.* ; CE, 13 novembre 2013, n° 371321, *Association Sauvegarde de la faune sauvage et autre*.

⁸⁰ S. SLAMA, "La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions administratives (1. Dépôt et instruction)", *CPDH*, 2010.

⁸¹ B. PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 2^e éd., 2010, p. 95.

constitutionnalité n'intervient par conséquent qu'en quatrième instance. Le dispositif prévu à l'article L. 522-3 du CJA prévoyant, entre autres, l'appréciation du caractère fondé ou non de la requête, ne s'applique qu'en dernier lieu. En effet, si le recours n'a pas été écarté pour défaut d'urgence, irrecevabilité ou incompétence, le juge ne peut se prononcer sur le caractère fondé du recours sans avoir préalablement procédé à l'examen de la QPC. Dans un arrêt du 16 janvier 2015⁸², le Conseil d'Etat, statuant en tant que juge d'appel, a infirmé l'ordonnance n° 1308311 du juge des référés du tribunal administratif de Nantes du 30 octobre 2013 en sanctionnant l'absence d'examen d'une QPC consécutif au rejet de la requête pour absence d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. En effet, "si le juge des référés envisage de rejeter la demande en vertu de l'article L. 522-3 au motif qu'il apparaît manifeste qu'elle est mal fondée, il lui appartient dans cette hypothèse de se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés devant lui, y compris celui tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution".

Il est avéré qu'il ressort de la pratique jurisprudentielle du juge administratif du référé-suspension une confusion faite, notamment, entre la recevabilité et le bien fondé de la requête ainsi qu'entre l'urgence et le doute sérieux quant à la légalité de l'acte⁸³. L'existence d'une telle pratique dans l'application de la procédure de tri affaiblit les chances du justiciable de voir sa QPC aboutir. Or, il apparaît que le juge administratif des référés d'urgence n'a pas su se saisir de la nouvelle question prioritaire de constitutionnalité pour mettre fin aux ambiguïtés du mécanisme de filtrage des recours de l'article L. 522-3 du CJA.

B) Le sort de la QPC après le rejet de la requête en référé.

Quel sort réserve le juge administratif des référés d'urgence à une QPC régulièrement soulevée à l'occasion d'une requête qui s'est vue rejetée pour défaut d'urgence, de recevabilité ou de compétence de la juridiction saisie ? Cette problématique n'est pas sans intérêts pour le requérant qui souhaite contester le refus de transmission au juge suprême du moyen de contrariété d'une disposition législative à la Constitution qu'il a soutenu. Le requérant débouté d'une QPC soulevée devant le juge administratif des référés ne peut s'écarter de la procédure prévue aux articles 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et 771-16 du CJA lorsqu'il entend contester le refus de transmission de la dite QPC devant le Conseil d'Etat⁸⁴.

⁸² CE, 6^e et 1^{er} ss-sect., 16 janvier 2015, n° 374070.

⁸³ A. SAYEDE HUSSEIN, *Le juge administratif, juge du référé suspension*, op. cit., p. 142 et s.

⁸⁴ CE, 29 avril 2013, n° 366058, *M.A*

Il convient en effet de se reporter aux dispositions des articles 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et 771-16 du CJA pour connaître des modalités de la contestation d'un refus de transmission. Cette contestation doit intervenir, à l'appui d'un appel ou d'un pourvoi en cassation, avant l'expiration des délais de recours contentieux⁸⁵, "dans un mémoire distinct et motivé, accompagné d'une copie de la décision de refus de transmission". Aux termes des dispositions précitées, le Conseil d'Etat déclare irrecevable une QPC soulevée devant lui qui serait identique à celle ayant fait l'objet d'un refus de transmission devant la cour administrative d'appel⁸⁶. Il est toutefois possible, devant le Conseil d'Etat, de poser la même QPC dirigée contre les mêmes dispositions législatives en soulevant des moyens nouveaux. Le juge des référés du Conseil d'Etat statue alors uniquement sur les nouveaux moyens soulevés à l'appui de la QPC⁸⁷.

Peu favorable à leur examen, la jurisprudence s'est peu à peu retournée dans le sens d'une meilleure réception des QPC dont la requête en référé à l'appui de laquelle elle a été soulevée s'est vue rejetée.

Au terme d'un rejet des conclusions motivé par leur irrecevabilité ou pour défaut d'urgence, le juge des référés du Conseil d'Etat tranche à la défaveur de l'examen de la demande de renvoi au juge constitutionnel d'une QPC⁸⁸. Ce refus abrupt, a par la suite été "adouci" dans un arrêt du 29 avril 2013⁸⁹. Le Conseil d'Etat énonce que, dans la situation qui nous intéresse⁹⁰, le juge doit être réputé avoir refusé de transmettre la QPC soulevée à l'occasion du litige dont il est saisi. Et ce, même si le refus de transmission n'est pas explicitement mentionné⁹¹. Au vu de ce qui précède, le requérant peut, s'il souhaite contester le refus de transmission, soulever une nouvelle QPC différente de celle faisant l'objet du refus.

SECTION 2 La finalité commune de la procédure de QPC et des référés administratifs d'urgence.

La création des procédures de l'article L. 521-2 du CJA et 61-1 de la Constitution répondaient toutes deux à un besoin de protection juridictionnelle des droits fondamentaux (I). De même, la réformation du sursis à exécution opéré par la loi de 2000 et la création d'un

⁸⁵ CE, 1^{er} février 2011, n° 342536, *SARL Prototype Technique Industrie (PROTOTECH)*.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ CE, 1^{er} février 2012, n° 351795, *Région Centre*.

⁸⁸ CE, 19 novembre 2010, n° 344014, *Benzoni*.

⁸⁹ CE, 29 avril 2013, n° 366058, *M. A.*

⁹⁰ A savoir le rejet de la requête en référé pour défaut d'urgence, irrecevabilité ou incompétence.

⁹¹ S. DEYGAS, "Le juge des référés administratif et la QPC", *Procédures*, n° 7, Juillet 2013, comm. 226.

mécanisme de contrôle *a posteriori* des lois renforcent l'Etat de droit par la mise en place d'un contrôle de légalité *lato sensu* (II).

I) La protection juridictionnelle des droits fondamentaux.

La QPC et le référé-liberté ont pour objet commun la protection des *droits fondamentaux*. La première procédure confère aux justiciables la possibilité de contester une disposition législative qui porterait atteinte aux *droits et libertés que la constitution garantit*. La seconde, offre quant à elle, un moyen de protection contre les atteintes manifestement graves et illégales portées par l'administration à une *liberté fondamentale*. N'ayant pas défini ces notions, le législateur ordinaire et le constituant ont renvoyé aux juges le soin d'en déterminer les contours.

C'est donc à l'occasion d'une QPC soulevée devant le juge du référé-liberté que se pose la question du rapport entre *constitutionnalité* et *fondamentalité*. L'accessibilité et l'intelligibilité des droits et libertés protégés sont aussi essentielles que celles de la loi⁹². La persistance de cette dissemblance est-elle problématique ? Une uniformisation conceptuelle est souhaitable ?

C'est une réponse négative qui sera apporté ci-dessous. Cette dissemblance conceptuelle ne semble pas problématique car les droits et libertés que la Constitution garantit sont *ipso facto* fondamentaux (A) et que cette absence d'uniformité semble être le moteur d'un enrichissement mutuel des jurisprudences administrative et constitutionnelle (B).

A) La *fondamentalité* des droits et libertés garantis par la Constitution.

La constitutionnalité d'un droit ou d'une liberté leur confère *ipso facto* le caractère de la *fondamentalité*. Pour ces deux procédures la volonté du législateur, tant ordinaire que organique, converge dans le sens d'une protection particulière des droits et libertés les plus importants dans la hiérarchie des valeurs et des normes.

Selon une première approche doctrinale, la conception formelle des droits fondamentaux renvoie la source de la *fondamentalité* au niveau normatif supralégislatif. Si les droits et libertés protégés par le Conseil constitutionnel au titre de la QPC trouvent exclusivement leur

⁹² L. FONTAINE, *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ?*, Compte-rendu analytique, critique... et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la Justice, l'UMR 6201 – Institut Louis Favoreu – GERC – CDPC – IEIA et l'AFDC, p. 15.

source dans la Constitution -ou plus précisément, dans son préambule pour une large majorité d'entre eux- il s'avère qu'aucun rang normatif ne vient poser de limites au juge du référé-liberté dans la détermination des *libertés fondamentales* protégées au titre de l'article L. 521-2 du CJA. Ainsi, il arrive que le juge des référés consacre des *libertés fondamentales* en tirant leur source dans la Constitution⁹³ ou bien encore d'une loi ordinaire⁹⁴. Ainsi il n'est pas inadapté d'illustrer la reconnaissance d'une *liberté fondamentale* ayant une loi ordinaire pour origine au vue des débats parlementaires actuels⁹⁵ relatifs à la proposition de loi *créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie*. Ce texte, s'il est adopté, reconnaît l'assurance d'une "mort apaisée"⁹⁶. Eu égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au droit du patient de consentir à un traitement médical et de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable⁹⁷, il n'est pas exclu que le juge consacre, au titre des *libertés fondamentales* protégées par l'article L. 521-2 du CJA, le droit pour le patient de demander et de recevoir une sédation profonde.

A cette fondamentalité formelle des droits et libertés que la Constitution garantit, il convient d'ajouter l'aspect substantiel de la fondamentalité des droits et libertés constitutionnels.

Au titre d'une approche matérielle de la fondamentalité, ce n'est pas la valeur juridique d'une norme qu'il convient de retenir mais plutôt son degré d'importance, son caractère essentiel. Formellement, la Constitution comporte en son sein les normes suprêmes d'un ordre juridique donné. De par leur place au sommet de la hiérarchie des normes, les valeurs essentielles dégagées lors du "*moment constitutionnel*"⁹⁸ se trouvent à l'abri du jeu des alternances des majorités parlementaires.

Si les qualifications retenues des droits et libertés protégées tant par le juge constitutionnel que par le juge du référé-liberté sont indépendantes l'une de l'autre, il n'en demeure pas moins que leurs choix jurisprudentiels sont source d'influences réciproques.

⁹³ La libre administration des collectivités territoriales est une liberté fondamentale au titre de l'article L. 521-2 du CJA. Elle trouve sa source à l'article 72 de la Constitution : CE, 18 janvier 2001, n° 229247, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*.

⁹⁴ Voir par exemple la reconnaissance en tant que liberté fondamentale du pluralisme des courants d'expression socioculturels issue de la loi du 30 septembre 1986 relative à la communication audiovisuelle.

⁹⁵ Ce mémoire porte sur l'état du droit et des débats parlementaires au 16 juin 2015.

⁹⁶ Rapport de présentation et texte de la proposition de loi de MM. Alain CLAEYS et Jean LEONETTI créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, p. 19.

⁹⁷ CE, Ass, 24 juin 2014, n° 375081 ; voir aussi sur le droit du patient à donner son consentement : CE, 16 août 2002, n° 249552, *Mmes Feuillatey*

⁹⁸ G. ZAGREBELSKY, *Le droit en douceur*, PUAM, 2000, p. 111.

A) Une dissemblance source d'enrichissement mutuel.

Les textes laissent une large autonomie au Conseil constitutionnel et au juge du référé-liberté quant à la détermination des droits et libertés que la Constitution garantit et des libertés fondamentales. De plus, le caractère indéfini de ces notions induit une souplesse dans leur détermination qui s'avère salvatrice pour la protection des droits et libertés. Ainsi, dans l'affaire dite du fichage des élèves *présumés* musulmans, le Conseil d'Etat a récemment pu consacrer :

"le droit pour toute personne ou groupe de personnes de ne faire l'objet d'aucun recueil d'informations sous quelque forme que ce soit fondé sur l'appartenance à une religion, qui procède du principe de non discrimination découlant de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, repris par l'article 1er du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L.521-2 du code de justice administrative⁹⁹".

Il convient donc de se référer à la jurisprudence pour connaître le champ des droits et libertés protégés par ces deux juges. Cette autonomie prétorienne n'est toutefois pas absolue car elle s'inscrit dans un vaste contexte juridictionnel. Le Conseil constitutionnel semble protéger un éventail plus large de droits et libertés. Ainsi, par exemple, alors qu'il est un objectif de valeur constitutionnel et est donc invocable à l'appui d'une QPC, le juge du référé-liberté a refusé de consacrer le caractère de liberté fondamentale au droit au logement¹⁰⁰. Mais encore, tandis que le principe d'égalité constitue la base essentielle des QPC, celui-ci n'est pas consacré par le juge du référé-liberté¹⁰¹. De même, le Conseil d'Etat ne reconnaît pas le droit au travail¹⁰² alors que le Conseil constitutionnel consacre la valeur constitutionnelle du droit pour chacun d'obtenir un emploi au visa du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946¹⁰³. Il apparaît par ailleurs peu convenable qu'il en aille de même pour le droit à la santé¹⁰⁴.

⁹⁹ TA Montpellier, 11 mai 2015, n° 1502575, *Coordination contre le racisme et l'islamophobie (CRI)*.

¹⁰⁰ CE, 3 mai 2002, n° 245697, *Association de réinsertion sociale du Limousin*. Au vu de la récente condamnation de la France par l'arrêt CEDH, 9 avril 2015, Req. n° 65829/12, *Tchoukoti Happi c. France*, les jurisprudences françaises relatives au droit au logement sont susceptibles d'évolutions.

¹⁰¹ CE, 14 mars 2005, n° 278435, *Gollnisch*. En revanche le Conseil d'Etat juge que "certaines discriminations peuvent eu égard aux motifs qui les inspirent, constituer des atteintes à une liberté fondamentale" au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative même si "la méconnaissance du principe d'égalité ne révèle pas, par elle-même, une telle atteinte" (CE, 26 juin 2003, n° 257938, *Conseil Départemental des parents d'élèves Meurthe-et-Moselle*).

¹⁰² CE, 28 février 2001, n° 229163, *Casanovas*.

¹⁰³ CC, décision n° 2010-98 QPC, 4 février 2011, M. Jacques N. [*Mise à la retraite d'office*], Consid. 3.

¹⁰⁴ CE, 8 septembre 2005, n° 284803, *Garde des Sceaux c/ M. Bunel*. La valeur constitutionnelle de ce droit a été reconnue par le Conseil constitutionnel. A ce propos : X. BIOY, "L'apparition timide du droit de la santé dans le

Ces quelques discordances jurisprudentielles sont notamment liées à la différence de nature des contentieux. Cela peut mener à des incohérences. Par exemple, la limitation de l'atteinte au principe d'égalité à certains motifs de discriminations peut être problématique. Une QPC invoquant la violation du principe d'égalité pourrait en effet être renvoyée au Conseil constitutionnel et dans le même temps constituer un motif de rejet du recours en référé au motif de l'absence d'une atteinte à une liberté fondamentale.

En dépit de cela, Marie-Joëlle REDOR-FICHOT évoque des possibles interactions entre les jurisprudences du juge constitutionnel et du juge du référé-liberté. Si l'influence de la jurisprudence administrative sur le juge constitutionnel est "*à première vue moins vraisemblable*"¹⁰⁵, on peut tout de même s'interroger sur une éventuelle extension de la catégorie des libertés fondamentales sous l'influence de la mise en œuvre de la QPC. Marie-Joëlle REDOR-FICHOT donne en exemple à cette hypothèse le droit à l'instruction¹⁰⁶ ou bien encore le droit à l'environnement¹⁰⁷.

Les discordances présentées ci-dessus sont difficilement tenables. Les éventuelles difficultés que cela pose pour le justiciable sont susceptibles d'être surmontées par une influence mutuelle et progressive des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. D'autant plus que l'interprétation des droits fondamentaux protégés par les juridictions françaises est chapotée par l'influence de la jurisprudence de la CEDH.

II) Une exigence commune de régularité.

La QPC permet de porter à la connaissance du juge un litige portant sur la conformité à la Constitution d'une disposition législative. L'application de l'article L. 521-2 du CJA mène le juge à contrôler un acte de l'administration susceptible de porter une "atteinte [...] illégale" à une liberté fondamentale. De même, l'article L. 521-1 du CJA habilite le juge à suspendre l'exécution d'une décision administrative lorsqu'il existe un "doute sérieux quant à la légalité de la décision" attaquée. Le juge constitutionnel et le juge administratif des référés d'urgence contrôlent la régularité des normes. Toutefois, la nature des contentieux portée à la

champ de la QPC", *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 39, avril 2013 : "*Dans les faits une dizaine de décisions QPC a trait à la santé [...] aucune ne concerne vraiment le droit "à" la santé, tout au moins explicitement, privilégiant une lecture objective et collective de la santé*".

¹⁰⁵ M.-J. REDOR, "Le Conseil constitutionnel, la question prioritaire de constitutionnalité et les "droits et libertés que la Constitution garantit", *CRDF*, n° 9, 2011, p. 46.

¹⁰⁶ CE, 15 décembre 2010, n° 344729, *Ministre de l'éducation nationale*. Cette affaire concernait précisément le droit à la scolarisation d'un enfant handicapé.

¹⁰⁷ CC, décision n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, *Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*.

connaissance de ces juges n'est pas la même (A) et la sanction des irrégularités constatées diffère également (B).

A) Une différence de nature des contentieux.

Thierry DI MANNO considère le contentieux objectif comme "*un moyen de redressement du droit objectif, et ceci par le biais d'un "procès fait à un acte" dans l'intérêt premier de l'ordonnancement juridique [...]. C'est donc l'intérêt général qui est au cœur du contentieux objectif, ce qui [explique] le rôle secondaire des parties dans ce type de contentieux*". "*Au contraire, le contentieux subjectif est destiné à préserver un intérêt individuel, à réparer la violation d'un droit subjectif. Il s'agit d'un procès entre des parties*¹⁰⁸". Le contentieux de la QPC apparaît alors comme étant pleinement objectif. Pur contrôle de norme à norme, le Conseil constitutionnel est limité à la vérification de la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés constitutionnels. Il ne se préoccupe pas de la situation du requérant.

Lié d'une manière plus étroite à la situation du requérant, le juge administratif des référés d'urgence est saisi *directement* par le justiciable. Ce juge a pour mission d' "*ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale*" dont l'administration y aurait porté atteinte d'une manière grave et manifestement illégale. Il découle donc une plus grande part de subjectivité dans la détermination du contentieux des référés. Toutefois, il ne peut être nié que subsiste une part de contrôle objectif dans le contentieux du référé-liberté. En effet, une des conditions de sa mise en œuvre réside dans l'existence d'une illégalité manifeste dont résulte l'atteinte à une liberté fondamentale. De plus, à l'instar de la QPC, une illégalité ou une inconstitutionnalité de pure forme ne peut que conduire au rejet du recours intenté.

Sans qu'il soit besoin d'approfondir le débat relatif à la nature des contentieux, il convient tout de même de relativiser cette dichotomie entre un contentieux objectif et un contentieux subjectif. En effet, selon Thierry SANTOLINI, "*le contentieux de constitutionnalité présente à la fois des implications subjectives et objectives. De sorte que le procès constitutionnel apparaît comme le lieu d'une protection médiatisée de la Constitution où les prétentions individualistes des parties se trouvent mêlées à la défense du bien commun [...]. Certes, le contrôle de constitutionnalité se présente comme un procès fait à une norme. Mais cette*

¹⁰⁸ T. DI MANNO, *Le Conseil constitutionnel et les moyens et conclusions soulevés d'office*, Economica-PUAM, 1994, p. 41.

*conformation structurelle du contentieux n'empêche pas les intérêts purement subjectifs d'y obtenir une représentation et une défense effective*¹⁰⁹".

B) Une différence de degré dans la sanction de l'irrégularité.

Cette seconde différence réside dans le degré de sanction de la norme jugée irrégulière. Le degré de sanction de la régularité est plus élevé lorsqu'il résulte d'une décision du juge constitutionnel que d'une ordonnance du juge administratif des référés d'urgence.

Si le Conseil constitutionnel juge la disposition législative conforme à la Constitution et si le juge *a quo* a sursis à statuer, l'instance devant laquelle la QPC a été soulevée reprend son cours et la disposition législative contestée y sera appliquée par le juge. En revanche, s'il est reconnu que la disposition législative est inconstitutionnelle, dans ce cas, elle est abrogée à compter de la publication de la décision. C'est donc un effet *erga omnes* qui est attaché à la décision du juge constitutionnel. *A contrario*, l'inconventionnalité d'une disposition législative n'a qu'un effet *inter partes*. La loi inconventionnelle reste en vigueur et sera simplement écartée de l'instance en cours devant le juge *a quo*. Par ailleurs, dans le cas où le juge prononce une abrogation différée, dans l'attente de l'intervention du législateur le Conseil constitutionnel peut compléter les effets de l'abrogation par la mise en place d'un droit transitoire¹¹⁰. Il peut donc être dérogé à l'applicabilité immédiate de la décision de non-conformité par une "*simple précision expresse du Conseil constitutionnel*"¹¹¹". Il convient également d'ajouter que l'abrogation peut avoir un effet rétroactif qui peut lui même faire l'objet de modulations.

Le degré de sanction de l'irrégularité est plus faible devant la juge administratif des référés. En effet, la loi incompatible avec le droit international est simplement écartée du litige. Quant à l'acte administratif attaqué, le juge administratif des référés d'urgence ne peut que suspendre son exécution si celui-ci est manifestement illégal ou s'il existe un doute sérieux sur sa légalité.

¹⁰⁹ T. SANTOLINI, "Les parties dans le procès constitutionnel en droit comparé", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24, 2008, p. 122.

¹¹⁰ CC, décision n° 2010-110, 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. [Composition de la commission départementale d'aide sociale]*, consid. 9.

¹¹¹ Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz, 3^e édition, 2014, p. 1102.

CHAPITRE 2 : La QPC et l'activité jurisprudentielle du juge administratif des référés d'urgence.

La confrontation de la QPC avec l'office du juge administratif des référés d'urgence ne pouvait s'effectuer sans une étude relative aux conditions substantielles d'octroi des mesures en référé. Par conséquent, il importe de se pencher sur l'articulation de l'examen de la QPC avec celui de la condition d'urgence qui est cœur de la mise en œuvre des référés (SECTION 1) puis, d'analyser l'incidence d'une QPC sur l'appréciation des conditions propres à la mise en œuvre de chaque référé (SECTION 2).

SECTION 1 : L'appréciation de l'urgence et la QPC.

Ayant été instituées pour répondre à des situations exceptionnelles rendant indispensable l'intervention en urgence du juge administratif, la condition de l'urgence à intervenir des référés des articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA est appréciée différemment selon que le juge examine une requête formée sur le fondement de l'article L. 521-1 ou L. 521-2 du CJA (I). C'est sur la base des recherches effectuées par monsieur Assem SAYEDE HUSSEIN qu'il convient de se demander si l'appréciation de l'urgence par le juge administratif des référés d'urgence n'a pas pour effet de constituer un obstacle difficilement franchissable pour le succès de l'examen de la QPC (II).

I) L'établissement de la condition d'urgence.

L'urgence est la condition substantielle commune des deux référés étudiés. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'elle est appréciée de la même manière par le juge du référé-liberté (A) que par le juge du référé-suspension (B). L'urgence est communément appréciée à la date "à laquelle le juge des référés est appelé à se prononcer"¹¹². Le juge procède à une appréciation *in concreto* puis à une appréciation *in globo* de l'urgence.

¹¹² CE, 31 octobre 2001, *Dourel*.

A) L'urgence *particulière* du référé-liberté.

Traité de manière identique durant les deux premières années de mise en œuvre des référés issus de la loi du 30 juin 2000, le juge a singularisé en 2003¹¹³ l'urgence du référé-liberté. Postérieurement à cet arrêt et eu égard au délai prescrit par l'article L. 521-2 du CJA, il convient de qualifier d' "*extrême*"¹¹⁴ l'urgence que le juge du référé-liberté se doit d'apprécier. Plus stricte, et liée à la finalité de la procédure du référé-liberté, l'appréciation de l'urgence implique la présence d'une situation grave et manifestement illégale de nature à porter atteinte à une liberté fondamentale. Cette situation d'urgence doit mener à ce "qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les quarante-huit heures"¹¹⁵.

B) L'urgence du référé-suspension.

L'appréciation de l'urgence dans le cadre du référé suspension appelle à vérifier si la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate¹¹⁶ à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre¹¹⁷. Il en va de même si "cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire"¹¹⁸. L'urgence doit être suffisamment caractérisée pour justifier que le juge du référé-suspension intervienne avant que le jugement au fond soit prononcé.

II) L'urgence substantielle, obstacle à l'utilité de la QPC ?

Devant le juge administratif des référés d'urgence, la priorité est donnée à "l'opportunité" de l'appréciation de l'urgence en tant que condition substantielle du référé-liberté et du référé-suspension (A). La position prétorienne relative à la QPC mène à se demander si l'activité jurisprudentielle du juge administratif des référés d'urgence ne va pas dans le sens d'une appréciation plus stricte de la condition de l'urgence lorsque ce juge est saisi d'une QPC (B).

¹¹³ CE, 28 février 2003, n° 254411, *Commune de Pertuis*.

¹¹⁴ G. BACHELIER, "le référé-liberté", *RFDA*, 2002, p. 262.

¹¹⁵ CE, 28 février 2003, *op. cit.*,

¹¹⁶ CE, 8 décembre 2011, n° 2542012, *Ordre des avocats au barreau de Bastia*.

¹¹⁷ CE, 8 juin 2012, n° 359570, *France Nature Environnement*.

¹¹⁸ CE, 19 janvier 2001, n° 228815, *Confédération nationale des radios libres*.

A) La priorité de l'opportunité.

Aux termes de l'ordonnance *Diakité*, le Conseil d'Etat indique que le juge des référés statue en priorité sur la condition d'urgence commune aux référés des articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA. Le caractère imprécis et "élastique" de la notion d'urgence est problématique dans le cadre des référés. En effet, cela peut entraîner des confusions regrettables pour le succès de l'examen de la QPC. L'appréciation de l'urgence précède celui de la QPC et l'appréciation du bien fondé de la requête ou bien de la condition du doute sérieux succède l'examen de la QPC. Assem SAYEDE HUSSEIN démontre dans sa thèse une confusion bien établie entre les causes de rejet de la requête en référé. Si une confusion entre l'urgence et le terrain de la recevabilité¹¹⁹ n'emporte pas de conséquences négatives sur la question de constitutionnalité vu leur caractère prioritaire sur cette dernière, en revanche, une confusion entre l'appréciation de l'urgence et le doute sérieux est plus dommageable pour les chances d'une QPC d'être examinée par le juge. Cette confusion peut être confirmée par l'exemple du rejet d'une requête tendant à la suspension d'une décision pour laquelle le juge a considéré qu'elle était mal fondée car l'urgence à suspendre n'était pas satisfaite puisque le juge du fond ne tarderait pas à statuer¹²⁰.

B) Une appréciation trop stricte de l'urgence ?

L'absence d'urgence est une des causes les plus fréquentes de rejet des requêtes de référé¹²¹. En principe, la substance de la condition d'urgence et la manière dont elle est interprétée ne diffère pas selon que le juge administratif des référés d'urgence est saisi ou non d'une QPC. Pourtant, à ce stade de l'étude, il apparaît nettement que la réception de la QPC par le juge administratif des référés d'urgence laisse présager des perspectives peu enthousiasmantes pour son épanouissement dans de telles instances. Partant de cette hypothèse, Assem SAYEDE HUSSEIN s'est penché sur la question de savoir si le juge administratif des référés d'urgence, auquel une QPC lui aurait été soumise, apprécie de manière plus "draconienne" la condition de l'urgence. Son étude porte sur vingt saisines du juge administratif suprême des référés d'urgence¹²². Sur ce total, le défaut d'urgence était

¹¹⁹ Voir par exemple : CE, 30 septembre 2002, n° 248895, *M. Urban*.

¹²⁰ CE, 9 mai 2005, n° 280290, *Mlle K. O.*

¹²¹ A. SAYEDE HUSSEIN, *Le juge administratif, juge du référé suspension*, op. cit., p. 95 et s. et 477 et s.

¹²² L'étude porte sur la période du 1^{er} mars 2010 au 1^{er} septembre 2013 et intègre les saisines du Conseil d'Etat sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du CJA.

responsable dans 40% des cas de l'absence d'examen de la QPC. Il est logique que le juge se prononce par priorité sur l'urgence puisque cette condition subordonne l'adoption des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ou du prononcé d'une mesure de suspension d'une décision administrative. En revanche, il est contestable qu'en présence d'une QPC soulevée devant lui, le juge des référés d'urgence durcisse son appréciation de la condition d'urgence. Toutefois, l'étude menée par Assem SAYEDE HUSSEIN ne permet pas d'affirmer de manière tangible l'hypothèse selon laquelle, face à une QPC soulevée par le justiciable, le juge des référés d'urgence procéderait à un contrôle plus strict de la condition de l'urgence.

SECTION 2 : Les implications de l'examen approfondi du caractère sérieux de la QPC sur l'activité jurisprudentielle du juge administratif des référés d'urgence.

L'article 23-2 3° prévoit que le juge *a quo* procède à la transmission de la QPC si les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 sont réunies et si la question "n'est pas dépourvue de caractère sérieux". Le renvoi au Conseil constitutionnel de la QPC nécessite, aux termes de l'article 23-4, que le Conseil d'Etat procède au réexamen des conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 et qu'il vérifie que la question soulevée "présente un caractère sérieux". L'examen du caractère sérieux de la question par la cour suprême s'apparente à un contrôle de constitutionnalité de la loi, ou du moins à un pré-contrôle. En effet, il ne peut que bloquer le processus de saisine du juge de la constitutionnalité des lois. C'est en ce sens que l'on peut parler d'un contrôle de constitutionnalité négatif. On peut aussi considérer que la décision de ne pas renvoyer la QPC équivaut à une décision de conformité à la Constitution et donc de contrôle de constitutionnalité positif. La problématique soulevée ne concerne pas l'étude de la nature de l'office du juge dans l'appréciation du *caractère sérieux* de la QPC. En revanche, c'est sous l'angle de l'intérêt du justiciable à soulever une QPC en défense, qu'il convient d'analyser l'impact de l'étendu de l'examen du caractère sérieux sur l'office du juge administratif des référés d'urgence. Ainsi, concernant les conditions substantielles particulières des référés étudiés, il convient dans un premier temps de mettre en parallèle l'examen du caractère sérieux de la QPC avec la condition du *doute sérieux* prévue à l'article L. 521-1 du CJA (I), puis, dans un second temps, avec l'existence d'une atteinte à une *liberté fondamentale* (II).

I) Du *caractère sérieux* de la QPC au *doute sérieux* sur la légalité de l'acte administratif.

Le juge de Strasbourg reconnaît une certaine marge d'appréciation dans l'examen du bien fondé de la demande de renvoi d'une question de constitutionnalité. En effet, aux termes de la jurisprudence européenne, "le droit à un tribunal, dont le droit d'accès constitue un aspect, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment en ce qui concerne les conditions de la recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation¹²³". La QPC est un moyen qui tend à faire naître le *doute sérieux* qui conditionne l'octroi de la mesure de suspension par le juge. La consécration de la conciliabilité de la QPC avec la procédure de l'article L. 521-1 du CJA par l'arrêt du 21 octobre 2010 peut paraître insuffisante sur un point particulier. La QPC est un moyen soulevé à l'appui d'une demande tendant à l'obtention de la suspension d'un acte administratif. En ce sens, *quid* d'un recours devant le juge du référé-suspension dont la QPC constitue l'unique moyen soulevé à l'appui des conclusions tendant à la suspension d'un acte de l'administration ? Dans ce cas d'espèce, le juge administratif des référés d'urgence ne pourrait bien évidemment rendre sa décision avant que la question de constitutionnalité ait été réglée. Il serait à cet égard opportun que le juge du référé consacre une présomption d' "*identité*"¹²⁴ entre le *caractère sérieux* de la question de constitutionnalité et le *doute sérieux* affectant la légalité de l'acte administratif attaqué. Ainsi, dans le cas où la QPC satisfait la condition du *caractère sérieux*, le juge du référé-suspension considérerait de manière automatique la condition du *doute sérieux* comme remplie. Rappelons que la protection effective des droits fondamentaux du justiciable est le guide de ce devoir. Par conséquent, quel serait l'intérêt pour le justiciable de voir renvoyer au juge constitutionnel la QPC qu'il a soulevé, et ne pas pouvoir bénéficier, le cas échéant, de la décision de non conformité ?

¹²³ CEDH, 3 juillet 2008, *Soffer c. République tchèque*, n° 31419/04, § 45.

¹²⁴ S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *op.cit.*, p. 64.

II) De l'atteinte à une *liberté fondamentale* au *caractère sérieux* de l'atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Concernant la procédure du référé-liberté, la QPC est un moyen permettant de soutenir la démonstration de l'existence d'une atteinte portée par l'administration à une liberté fondamentale, laquelle serait garantie par la Constitution. De la même manière que pour une requête formée devant le juge du référé-suspension, *quid* de la situation dans laquelle la QPC est le seul moyen soulevé par le requérant pour obtenir, au titre de l'article L. 521-2 du CJA, toute mesure destinée à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ?

A l'instar du référé de l'article L. 521-1 du CJA, le juge du référé-liberté n'a pas reconnu, au profit de la protection des droits fondamentaux du justiciable, de présomption d' *identité* entre le caractère sérieux d'une QPC soutenant qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés constitutionnelles et l'atteinte que l'administration aurait portée à une liberté fondamentale. Cette position réside certainement dans le degré d'appréciation par le juge de l'atteinte portée aux droits fondamentaux du requérant. En effet, il est à noter que le caractère *manifestement illégal* de l'atteinte à une *liberté fondamentale* est une condition "difficile à satisfaire"¹²⁵. Or, contrairement à la condition plus souple du 3° de l'article 23-2 examiné par le premier juge du filtre, il s'avère que l'examen du caractère sérieux de la QPC par le Conseil d'Etat révèle un "contrôle de constitutionnalité" de la disposition législative contestée plus approfondi.

Incontestablement, le caractère approfondi de l'examen du caractère sérieux de la QPC entraîne un empiétement du juge suprême sur les compétences du Conseil constitutionnel, d'une part, et outre l'allongement procédural qu'il induit, il limite sensiblement les chances pour le justiciable de voir perdurer devant le juge constitutionnel le moyen en défense tiré de la contrariété à la Constitution d'une disposition législative applicable à son litige. Il n'en demeure pas moins que l'intensité de l'examen de la recevabilité de la QPC est moins restrictif que celui permettant de faire droit à la demande en référé¹²⁶. Il découle de cela, la possibilité d'une éventuelle situation dans laquelle un requérant pourra voir sa question de constitutionnalité transmise ou renvoyée et, dans le même temps, subir le rejet de sa requête en référé au motif que l'inconstitutionnalité soulevée n'est pas grave ou manifeste.

¹²⁵ O. LE BOT, *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté*, *op. cit.*, p. 288.

¹²⁶ P. CASSIA, "Le juge administratif des référés, la QPC et le droit de l'Union européenne", *op. cit.*, p. 1359.

PARTIE II : LA NECESSITE
D'INSTAURER UNE PROCEDURE
D'EXAMEN EN URGENCE DES QPC
SOULEVEES DEVANT LE JUGE
ADMINISTRATIF DES REFERES
D'URGENCE.

Selon le Professeur Rolland DRAGO, "*la conciliation entre la rapidité et la qualité est non seulement possible, elle est nécessaire au sens le plus fort du mot, car elle est au cœur de l'office du juge*¹²⁷".

La QPC peut être utilement soulevée devant le juge administratif des référés d'urgence. Se pose alors la question de l'effectivité d'un tel moyen dans la protection des droits et libertés du justiciable. La pleine effectivité de la QPC lorsqu'elle est soulevée devant le juge administratif des référés d'urgence semble souffrir de deux entraves. L'articulation des procédures recèle un premier défaut de célérité. Afin de contrer les potentiels effets dommageables liés à l'écoulement du temps sur la situation du requérant, les juges doivent être mis en position de pouvoir statuer avec la plus grande célérité. Comme l'affirmait le Professeur René CHAPUS, juger bien c'est, avant tout, juger vite¹²⁸. Il convient par conséquent d'adapter la procédure de la QPC à l'impératif de célérité (CHAPITRE 1). En second lieu, c'est un manque d'efficacité dans la protection des droits et libertés du justiciable qui grève cette combinaison procédurale. Il convient donc d'améliorer l'efficacité de la QPC face aux situations d'urgence portées devant le juge constitutionnel (CHAPITRE 2). Le fait de soulever ces difficultés nous mène logiquement à dégager certaines pistes permettant de pallier à ces lacunes. Les pistes envisagées mènent inéluctablement à soumettre le justiciable à des conditions de mise en œuvre de la question de constitutionnalité différentes en fonction de la juridiction devant laquelle celle-ci est soulevée. Il en découle par conséquent une certaine complexification du contentieux constitutionnel. Il n'en demeure pas moins que la justification de la mise en œuvre d'une telle exception réside dans l'office particulier dévolu au juge administratif des référés d'urgence.

¹²⁷ R. DRAGO, "Préface", in O. DUGRIP, *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, op. cit., p. 5.

¹²⁸ R. CHAPUS, *Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, op. cit., p. 341.

CHAPITRE 1 : L'adaptation de la QPC à l'impératif de célérité.

Le terme célérité, du latin *celeritas*, *celeritatis* signifie "vitesse" et *de celer* veut dire "vite". La célérité se définit comme la rapidité à agir ou bien encore la promptitude dans l'exécution. Définie comme telle, la célérité est, selon le doyen Gérard CORNU, une "*urgence renforcée justifiant une promptitude particulière d'intervention*"¹²⁹.

C'est l'urgence de l'affaire dont le juge a à connaître qui détermine la rapidité de la procédure. En conséquence, l'urgence se manifeste dans l'instance en cours par la célérité de la procédure applicable. La réception de la QPC par le juge administratif des référés d'urgence tend à faire primer l'urgence, prise en tant que condition substantielle des référés, sur la question de constitutionnalité. Cette urgence, comme condition de fond, induit également une urgence d'ordre procédurale. En ce sens, il serait profitable de perfectionner la prise en compte de l'impératif de célérité au stade de la formation de la QPC devant le juge administratif des référés d'urgence (SECTION 1) puis de mettre l'accent sur l'introduction de l'urgence à statuer dans l'office du juge constitutionnel statuant dans le cadre du contrôle *a posteriori* des lois. (SECTION 2). S'il ne peut être fait l'économie d'une citation incontournable dans une étude relative à l'urgence, c'est à ce stade des développements qu'il convient de se rapporter à ce qu'indiquait le professeur René CHAPUS : "*le signe extérieur d'une bonne justice, c'est l'excellence de ses procédures d'urgence*"¹³⁰.

SECTION 1 : La célérité et la formation de la QPC devant le juge administratif des référés d'urgence.

S'il n'est plus à démontrer que la simplicité et la souplesse de la mise en œuvre du référé-liberté ont contribué largement à sa réussite¹³¹, il convient de se demander s'il ne serait pas opportun de s'inspirer de l'organisation de son introduction afin de perfectionner la

¹²⁹ G. CORNU, "Célérité", in Ass. H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, PUF, 8^e éd., 2007.

¹³⁰ R. CHAPUS, *Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, op. cit., p. 338.

¹³¹ X. MAGNON, "L'accès du justiciable au juge des libertés : l'exemple du référé-liberté", *Revue de la Cour administrative suprême*, Mai 2013.

procédure de QPC devant le juge administratif des référés d'urgence. L'introduction d'un mécanisme de filtrage permet indéniablement d'éviter l'engorgement du prétoire d'une juridiction. Sa raison ne peut toutefois se résumer à des considérations matérielles. *In fine*, c'est en fonction de la technique de filtrage des recours qui est retenue que la juridiction saisie peut "*s'adapter aux contraintes du temps*"¹³².

La position soutenue ici, tendant à imaginer une procédure de question préjudicielle de constitutionnalité effective lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une procédure de référé d'urgence devant le juge administratif prône un schéma visant à adapter la première à la seconde. L'adaptation des conditions de recevabilité de la QPC à l'office du juge administratif des référés d'urgence implique un assouplissement de l'acheminement de la question de constitutionnalité vers son juge. Afin de faciliter l'accès en urgence du justiciable au juge de la constitutionnalité des lois, il convient de simplifier le mécanisme procédural menant à sa saisine (I) et d'assouplir les conditions substantielles de recevabilité de la QPC (II).

I) La simplification du processus procédural de filtrage.

Au terme de cinq années de mise en œuvre de la QPC, il est majoritairement admis par la doctrine que la "fusée à trois étages" instituée par le législateur organique, a été placée en orbite avec succès. Certains soulèveront tout de même la présence résiduelle de dysfonctionnements au niveau du premier étage de cette fusée, notamment devant les juridictions judiciaires¹³³. Quoi qu'il en soit, la loi du 30 juin 2000 impose au juge administratif des référés d'urgence d'intervenir immédiatement. Dans ce cadre, le double filtrage de la QPC entraîne un allongement certain de la procédure (A). De plus, l'examen des QPC devant le Conseil d'Etat par une formation collégiale (B) et les délais de jugement (C) sont "*en contradiction avec l'impératif de l'urgence qui est l'élément-clé des procédures d'urgence*"¹³⁴.

¹³² D. CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 84.

¹³³ Les années 2010, 2011 et 2012 révèlent une augmentation des délais de traitement des QPC devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il passe de 32 jours en 2010 à 55 jours en 2012. En 2012, la Cour d'appel de Colmar dépasse les 100 jours et celle de Montpellier atteint même les 187 jours. Voir l'audition de M. GUILLAUME le 21 novembre 2012 devant la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale.

¹³⁴ A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence (Trois ans et demi de saisines juridictionnelles inabouties)", *op. cit.*, p. 6-14.

A) La suppression du double filtrage.

Outre la procédure de réexamen codifiée à l'article L. 521-4 du CJA et la procédure du pourvoi en cassation contre les ordonnances de tri, la seule voie de recours ouvertes contre les décisions rendues en application de l'article L. 521-2 du CJA est l'appel devant le Conseil d'Etat "dans les quinze jours de leur notification"¹³⁵. En revanche, à l'exception de la procédure de réexamen, la voie de recours ouverte à une décision rendue au titre de l'article L. 521-1 du CJA est celle de la cassation devant le Conseil d'Etat.

A titre subsidiaire, la suppression du second niveau de filtrage pourrait permettre à des justiciables de se voir offrir une nouvelle chance de voir leur QPC "*in house*"¹³⁶ renvoyées à l'examen du juge de la constitutionnalité des lois. A titre d'exemple il peut être fait référence à la contestation de la double fonction consultative et contentieuse du Conseil d'Etat¹³⁷, sur la demande de renvoi pour cause de suspicion légitime devant le Conseil d'Etat¹³⁸ ou bien encore du double rôle contentieux et gestionnaire à l'égard des magistrats administratifs¹³⁹.

B) La généralisation de l'examen des QPC par un juge unique.

Le principe de la collégialité des formations de jugement structure le contentieux administratif¹⁴⁰. En instaurant des procédures de référé d'urgence par la loi du 30 juin 2000, le législateur ne pouvait que déroger à ce principe. Le choix du juge unique est un préalable indispensable à la célérité d'une procédure d'urgence, il est "*une condition quasi fondamentale*"¹⁴¹.

L'article L. 511-2 du CJA consacre l'exception au principe de la collégialité pour le juge administratif des référés. Hors le cas où le juge décide de renvoyer l'examen de la requête à une formation collégiale, cet allègement procédural se manifeste également par l'absence d'intervention du rapporteur public à l'occasion d'une instance en cours devant le juge administratif des référés d'urgence¹⁴².

¹³⁵ Article L. 523-1 alinéa 2 du CJA.

¹³⁶ S. SLAMA, "Procès équitable: Refus de transmission de QPC mettant en cause la partialité structurelle du Conseil d'Etat au regard de sa double fonction consultative et contentieuse", *Lettre "Actualités Droits-Libertés" du CREDOF*, 23 avril 2010.

¹³⁷ CE, 16 avril 2010, n° 320667, *Association Alcaly*.

¹³⁸ CE, 20 mai 2010, n° 309503, *Marc-Antoine*.

¹³⁹ CE, 21 février 2014, n° 359716, *M. Marc-Antoine*.

¹⁴⁰ Article L. 3 du CJA.

¹⁴¹ R. DRAGO, "La procédure de référé devant le Conseil d'Etat", *RDP*, 1953, p. 304.

¹⁴² Article L. 522-1 alinéa 3 du CJA.

Concernant la QPC, l'article R. 771-7 du CJA, réserve à un juge unique la faculté de statuer sur sa transmission au juge suprême de l'ordre administratif¹⁴³. Toutefois, l'examen devant le Conseil d'Etat de la QPC ne relève plus d'un juge unique. Il s'effectue alors par une formation collégiale. De surcroît, il convient d'ajouter que cet examen succède l'audition des conclusions du rapporteur public. Le principe de l'unicité judiciaire s'en trouve ainsi atteint et il découle, au surplus de cela, un allongement certain de la durée d'acheminement de la QPC vers le juge de la rue de Montpensier.

La nécessité pour le requérant d'obtenir en urgence du juge administratif des référés d'urgence une décision juridictionnelle sur le renvoi ou non de la QPC est un motif permettant de justifier l'exception au principe de collégialité. A ce propos, le Professeur Jacques NORMAND est favorable au recours au juge unique "*lorsqu'il n'y a pas de temps à perdre*"¹⁴⁴. Par conséquent il serait souhaitable de généraliser à l'ensemble des juges administratif des référés d'urgence, statuant sur le renvoi des QPC, l'absence de l'audition des conclusions du rapporteur public et le recours au juge unique pour statuer sur le renvoi de la QPC. Le principe de collégialité ne constitue aucunement une exigence constitutionnelle¹⁴⁵.

C) L'obligation pour le juge d'examiner la QPC dans un délai raccourci.

Il est clair que l'absence de délai concernant l'examen de la demande de transmission par le juge *a quo* et le délai de trois mois dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer sur la demande de renvoi sont inadaptés à l'exigence de célérité des procédures de référé d'urgence. Au terme d'une étude menée en 2012, il apparaît que "*lorsque le juge statue par ordonnance, le temps de traitement moyen est de 1 mois et 18 jours pour une décision de transmission et de 1 mois et 20 jours en cas de décision de non transmission*"¹⁴⁶. Ainsi, allant toujours dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'urgence par la procédure issue de l'article 61-1 de la Constitution, il est opportun d'instaurer un délai durant lequel le juge administratif des référés d'urgence, saisi d'une QPC doit effectuer son rôle de filtre. Il serait opportun que le juge du

¹⁴³ A cet égard, seul les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours ou les magistrats désignés à cet effet par le chef de juridiction sont visés par l'article R. 771-7 du CJA.

¹⁴⁴ J. NORMAND, "le juge unique et l'urgence" in L. CADIET, J.-P. GRIDEL, J. HERON et *alii.*, *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, XXI^e Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, organisé par l'IEJ de Toulon, Dalloz, 1996, p. 23-34.

¹⁴⁵ CC, décision n°75-56 DC, 14 octobre 1975, *Juge unique*. Voir aussi : CC, décision n° 2010-54 QPC, 14 octobre 2010, *Union syndicale des magistrats administratifs [Juge unique]*.

¹⁴⁶ A. VIALA (dir.), *Nature de l'office du juge de 1^{ère} instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité ?*, Mémoire de master 2, Université Montpellier I, CERCOP, 2012/2013, p. 98.

référé-liberté statue sur le renvoi de la QPC dans le délai de 48 heures qui lui est imposé par l'article L. 521-2 du CJA. Le juge du référé-suspension devrait quant à lui procéder "en urgence" à l'examen de la QPC. Le raccourcissement de ces délais ne peut toutefois être effectif que s'il est accompagné d'un assouplissement des conditions de recevabilité de la QPC lorsqu'elle est soulevée devant le juge administratif des référés d'urgence.

II) L'assouplissement des conditions de recevabilité de la QPC.

Eu égard aux délais dans lequel le juge est tenu d'examiner les moyens soulevés devant lui au titre des articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA, le juge administratif des référés d'urgence est une juge de l'évidence. Il convient donc logiquement, dans un souci de célérité de la procédure, de transformer le juge de la recevabilité de la QPC en juge de l'évidence (A). La simplification du processus procédural de la QPC et l'assouplissement de ses conditions de recevabilité impliquent de tempérer le risque d'engorgement du prétoire de la juridiction constitutionnelle (B).

A) Le juge de la recevabilité de la QPC, juge de l'évidence.

Eu égard à l'office qui est le sien, le juge administratif des référés d'urgence est un juge de l'*evidence*. Les conditions d'admission des recours prévus aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA éclairent la nature particulière de l'office du juge administratif des référés d'urgence. Noyau dur de cette catégorie de référé, la mesure de la nécessité du juge d'intervenir en urgence est *évidemment* appréciée. Entendue de manière assez souple dans le cadre du référé-suspension, le juge se borne à constater l'évidence de la situation d'urgence portée devant lui. Jouissant d'un degré supérieur de spécificité, le juge du référé-liberté limite son intervention à des situations d'atteinte évidente à une liberté fondamentale. En résumé, la condition d'urgence est valablement remplie lorsque celle-ci est évidente. Par ailleurs, le contrôle de cassation démontre que l'appréciation de cette condition ne doit pas avoir été effectuée de manière "*manifestement* erronée"¹⁴⁷. Sans qu'il soit là aussi besoin d'approfondir l'analyse, il apparaît formellement qu'au regard des conditions d'octroi des référés, le juge de l'urgence est un juge de l'évidence. L'article L.521-1 du CJA exige que le moyen soulevé fasse naître "un *doute* sérieux quant à la légalité de la décision" attaquée. L'article suivant du CJA prévoit, notamment, que l'atteinte à une liberté fondamentale soit "*manifestement* illégale". De plus, ce modèle souple de filtrage reposant sur l'évidence correspond à celui prévu à l'article L. 522-3

¹⁴⁷ A. BOURREL et J. GOURDOU, "Procédures d'urgence", *Rep. Collectivités locales*, Dalloz, 2006, n° 238.

du CJA. Il dispose qu'une requête en référé peut être écartée "lorsqu'il apparaît *manifeste*, au vue de la demande [...] qu'elle est *mal fondée*". Corrélativement, pour être recevable, l'article 35 alinéa 3 a) de la Convention européenne des droits de l'Homme prévoit que la requête ne doit pas être "*manifestement mal fondée*". Il en résulte que le contrôle de cette condition par la Cour requiert "un examen en surface"¹⁴⁸ de la requête.

En ce sens, Ronny ABRAHAM qualifie le juge administratif des référés de juge de "l'apparence d'un doute"¹⁴⁹. De même, selon le commissaire du gouvernement Laurent VALLEE, "l'apparence" et la "vraisemblance"¹⁵⁰ sont le propre de l'office du juge administratif des référés d'urgence. La confrontation du juge administratif des référés aux traités internationaux confirme la place de l'évidence dans son office. En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au contrôle de la compatibilité des lois est largement illustrative de l'office particulier du juge administratif des référés d'urgence¹⁵¹.

L'adaptation des conditions de recevabilité de la QPC aux spécificités du juge administratif de l'urgence tient principalement à l'exigence du caractère fondé ou non manifestement infondé de la question préjudicielle de constitutionnalité. Pour transmettre la QPC, le juge *a quo* doit, notamment, vérifier que "la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux"¹⁵², tandis que la juridiction suprême administrative doit contrôler que la question présente, entre autres, un caractère sérieux¹⁵³ pour la renvoyer au Conseil constitutionnel. Le modèle italien semble répondre à cette nécessité de souplesse. En effet, l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 1 de 1948 impose au juge *a quo* d'examiner la *non manifesta infondatezza* de la question préjudicielle de constitutionnalité. Le caractère non manifestement infondé impose au juge de "nourrir un doute quand à la constitutionnalité de la loi"¹⁵⁴ et n'exige pas le caractère manifestement fondé de la question. En effet selon la Cour constitutionnelle italienne, le contrôle de cette condition "ne signifie pas que le juge doit être convaincu du caractère fondé

¹⁴⁸ J.-J. PARDINI, "La garantie des droits fondamentaux dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'Homme", cours M2 Pratique des droits fondamentaux, Semestre 2, Faculté de droit de Toulon, Université du Sud Toulon-Var, 2014/2015.

¹⁴⁹ R. ABRAHAM, "L'application des traités internationaux et l'office du juge des référés administratifs", in *Mélanges D. LABETOUILLE*, Dalloz, 2007, p.3.

¹⁵⁰ L. VALLEE, Conclusions sur CE, 29 novembre 2002, n° 244727, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole*, BDCF 2/03, p. 38, nous soulignons.

¹⁵¹ Voir en ce sens : CE, 30 décembre 2002, n° 240430, *Carminati* ; CE, 9 décembre 2005, n° 287777, *Allouache* ; CE, 21 octobre 2005, n° 285577, *Aide et autres* ; CE, 16 juin 2010, *op. cit.*

¹⁵² Article 23-2 3° de l'ordonnance du 7 novembre 1958, *op. cit.*

¹⁵³ Article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, *op. cit.*

¹⁵⁴ T. DI MANNO, "Justice constitutionnelle et droits fondamentaux", cours M2 Pratique des droits fondamentaux, Semestre 1, Faculté de droit de Toulon, Université du Sud Toulon-Var, 2014/2015.

de la question, pas plus qu'elle n'impose que celui-ci soit subjectivement persuadé du contraire ; il est [...] suffisant qu'existent des raisons d'incertitude¹⁵⁵".

De même, en Belgique le juge de renvoi est tenu de vérifier que la disposition législative "ne viole *manifestement* pas¹⁵⁶" la norme constitutionnelle invoquée. En France, en 1990, le premier projet d'instauration d'une question préjudicielle de constitutionnalité reprenait littéralement la condition italienne.

Faisant office de filtre substantiel large de la question de constitutionnalité, le caractère *non manifestement infondé* permet d'écarter les questions soulevées à des fins purement dilatoires ou fantaisistes.

Au vue de ce qui précède, il apparaît souhaitable que le juge administratif des référés d'urgence, qu'il siège au sein d'un tribunal administratif ou du Conseil d'Etat, devant lequel une QPC a été soulevée, se borne à contrôler le caractère *non manifestement infondé* de la question de constitutionnalité. Cette condition permet de s'adapter au mieux à l'office d'un juge qui se doit de statuer avec une connaissance sommaire des éléments de l'affaire.

B) Le faible risque d'engorgement du Conseil constitutionnel.

La doctrine et le législateur, soucieux d'éviter l'engorgement du prétoire du Conseil constitutionnel, ont penché dans le sens de l'instauration d'un mécanisme de double filtrage de la question préjudicielle de constitutionnalité. La proposition de supprimer le niveau de filtrage qui incombe au juge suprême lorsque la QPC a été soulevée devant le juge *a quo* des référés d'urgence, combinée à l'assouplissement des conditions substantielles de recevabilité pourrait, de prime abord, laisser craindre un risque d'afflux important de QPC devant le juge de la constitutionnalité des lois. En effet, ces éléments sont de nature à élargir les chances pour une QP de ne pas être rejetée et donc d'être renvoyée au juge constitutionnel pour examen. Le recours aux expériences étrangères est éclairant sur ce prétendu risque. Le mécanisme retenu en Belgique ne connaît pas ce double niveau de filtrage. Il ressort de cet

¹⁵⁵ Cour constitutionnelle italienne, décision n° 161/1977, 22 décembre 1977 : "*Non comporta che il giudice sia convinto della fondatezza e nemmeno esclude che egli rimanga soggettivamente persuaso del contrario ; è invece sufficiente che esistano ragioni di invertezza*".

¹⁵⁶ Article 26 § 2 2° alinéa 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

équilibre entre ouverture et canalisation des saisines, une absence d'afflux massif de questions de constitutionnalité vers la Cour constitutionnel¹⁵⁷.

Par ailleurs, avant même la naissance de la QPC, Paul CASSIA prévoyait déjà qu'il n'est pas nécessairement avéré que le prétoire du Conseil constitutionnel devienne encombré par la mise en place du filtrage imaginé par le législateur organique¹⁵⁸. Il poursuit en expliquant que la "*prudence procédurale*" qui ressort du filtre des juridictions suprêmes est inopportune compte tenu du nombre peu élevé de dispositions législatives qui seraient contraire à la Constitution.

Il convient également de se référer aux critères retenus par la CEDH dans l'appréciation *in globo* et *in concreto* du respect des exigences du "délai raisonnable". En effet, si les Hautes Parties contractantes ont l'obligation "d'organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6¹⁵⁹", le niveau d'engorgement de leur prétoire ne saurait constituer un motif permettant d'exonérer les Etats de leurs obligations conventionnelles¹⁶⁰.

Enfin, il n'est pas inutile de relever qu'il ressort de cinq années de filtrage par la juridiction administrative suprême, un taux relativement constant de renvoi des QPC au Conseil constitutionnel¹⁶¹.

De surcroît, la mise en place d'un filtre large et l'absence de monopole du rôle de *portier* du Conseil d'Etat permettent d'éviter que les juges du fond et la juridiction administrative suprême se donnent les "*moyens d'étendre leur pouvoir juridictionnel et d'opérer par ce biais un contrôle dissimulé et donc diffus de constitutionnalité*"¹⁶².

¹⁵⁷ Cette absence d'encombrement du prétoire de la Cour constitutionnelle belge est notamment influencée par la conjugaison de trois facteurs. Il s'agit de l'efficacité de son organisation et de son fonctionnement, de la mise en place d'une «procédure préliminaire» qui permet de résoudre les cas les plus évidents en formation simplifiée et sous un bref délai. Enfin, la Cour s'est octroyée la possibilité de renvoyer avant jugement la question de constitutionnalité au juge *a quo* afin de solliciter de ce dernier des éclaircissements supplémentaires. Voir en ce sens A. VIALA (dir.), *Nature de l'office du juge de 1ère instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité ?*, *op. cit.*, p. 86 et s.

¹⁵⁸ P. CASSIA, "Le renvoi préjudiciel en appréciation de constitutionnalité, une "question" d'actualité", *RFDA*, septembre-octobre 2008, p. 877 à 898.

¹⁵⁹ CEDH, 6 mai 1981, *Buchholz c. RFA*, n° 7759/77, § 51.

¹⁶⁰ CEDH, 23 mars 1944, *Muti c. Italie*, n° 14146/88.

¹⁶¹ Conseil d'Etat, "Le Conseil d'État et la juridiction administrative en 2014", Conférence de presse du Rapport public 2015, 21 mai 2015, p. 8.

¹⁶² A. VIALA (dir.), *Nature de l'office du juge de 1ère instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité ?*, *op. cit.*, p. 93.

SECTION 2 : La célérité et l'examen de la QPC par le juge constitutionnel.

Selon Roland DRAGO, "*l'urgence est l'âme des procès. Si une partie intente une action devant un juge, c'est parce qu'elle en espère une solution rapide*¹⁶³". S'il apparaît souhaitable d'instaurer une procédure d'examen en urgence des QPC par le Conseil constitutionnel (I), cela ne peut se faire au détriment des exigences du procès équitable (II).

I) L'examen en urgence des QPC par le Conseil constitutionnel.

S'il est opportun d'instaurer une procédure d'examen en urgence par le Conseil constitutionnel des QPC soulevées devant le juge administratif des référés d'urgence (A), il convient, de la même façon, d'adapter le mécanisme de l'examen des QPC sérielles (B) dont les instances en référés d'urgence peuvent en être l'origine.

A) L'examen en urgence des QPC renvoyées par le juge administratif des référés d'urgence.

L'élément primordial permettant de conférer à la QPC un caractère effectif face aux situations d'urgence est l'instauration d'une procédure de leur examen en urgence par le juge de la constitutionnalité des lois. La question du filtrage des QPC par le juge administratif des référés d'urgence ayant été abordée, il convient de s'intéresser à leur traitement par le Conseil constitutionnel. La problématique qui sous-tend la mise en place d'une telle procédure est commune à l'office juridictionnel de tout juge. Celle-ci réside dans la conciliation entre l'impératif de garantir au justiciable que sa question sera correctement examinée et jugée et que ce temps nécessaire au juge "*coïncide avec celui des parties*¹⁶⁴". La balance du temps du jugement doit donc s'équilibrer entre le devoir de prendre le temps de juger et celui de juger à temps¹⁶⁵. Juger rapidement ne signifie pas automatiquement juger efficacement. De plus, il va de soit que juger rapidement ne peut être synonyme de justice expéditive.

Tirant les conséquences de l'inadaptation de la QPC à la protection des droits et libertés dans des situations d'urgence, le professeur Serge SLAMA invite le législateur organique à prendre

¹⁶³ R. DRAGO, "Préface" in O. DUGRIP, *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, op. cit., p. 5.

¹⁶⁴ B. STIRN, "Juge des référés, un nouveau métier pour le juge administratif", in *Mélange D. LABETOULLE*, Dalloz, 2007, p. 799.

¹⁶⁵ D. CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, op.cit., p. 31 et s.

la mesure des lacunes en instaurant "*une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence*"¹⁶⁶. Cette procédure reposerait sur deux éléments principaux. La mise en place d'une formation spéciale de jugement (a), d'une part, et le raccourcissement du délai imparti au Conseil constitutionnel pour trancher le litige (b), d'autre part.

a) Une formation spéciale de jugement.

Toujours dans l'optique d'adapter la QPC aux situations d'urgence portées devant le juge administratif des référés, il n'est pas inutile de se demander si la question prioritaire de constitutionnalité ne devrait pas être tranchée par un juge constitutionnel unique. Le recours au juge unique est évidemment un élément favorisant la célérité procédurale. Or, contrairement à la mise en place *généralisée*¹⁶⁷ d'un juge unique statuant sur la recevabilité des QPC, le maintien d'une formation collégiale de jugement des QPC semble préférable. Ce maintien est du à la *portée* de la décision QPC, d'une part, et à la *complexité* de la question à trancher, d'autre part.

Il convient, dans un premier temps, de rappeler la portée des décisions de non-conformité qui emportent l'abrogation ou la nullité d'une norme législative. Puis de souligner qu'une décision de conformité confère à la disposition législative un "brevet de constitutionnalité" empêchant celle-ci de faire à nouveau l'objet d'une QPC, sauf changement de circonstances¹⁶⁸.

De plus, le maintien du principe de collégialité suppose une délibération et conforte ainsi l'aspect qualitatif de la décision rendue. Cet aspect qualitatif se traduit par une présence amoindrie d'erreurs d'appréciation et une limitation des risques lié à l'impartialité subjective du juge. On peut raisonnablement se rallier à la proposition de Serge SLAMA visant à la mise en place d'une formation spéciale de jugement composée de trois juges¹⁶⁹.

b) Un délai de jugement raccourci.

Les juges du Conseil constitutionnel ne sont pas totalement exempts de toute confrontation avec l'impératif d'urgence. En effet, dans le cadre de l'examen de la constitutionnalité des lois ordinaires et organiques avant leur promulgation, des règlements

¹⁶⁶ S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *op.cit.*, p. 55

¹⁶⁷ Voir *supra* p. "b) La généralisation de l'examen des QPC par un juge unique."

¹⁶⁸ Articles 23-2 2° de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

¹⁶⁹ S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *op. cit.*, p. 67.

des assemblées et des propositions de loi de l'article 11, le Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61 de la Constitution doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, l'alinéa 3 du même article prévoit qu'à la demande du gouvernement et si l'urgence le commande ce délai est ramené à huit jours. De même, une saisine du Conseil constitutionnel en application de l'article 41 alinéa 2 de la Constitution peut le conduire à contrôler le caractère réglementaire ou législatif d'un texte soumis à une assemblée dans un délai de huit jours. Egalement, il est à remarquer que l'examen *a priori* des lois de finance¹⁷⁰ et de celles de financement de la Sécurité sociale bénéficient *de facto* d'un contrôle de constitutionnalité en urgence.

Dans une décision du 18 février 2009, le tribunal constitutionnel de Pologne¹⁷¹ a jugé "si les justiciables ont effectivement le droit à ce que leur cause soit entendue avec célérité, ils ont également le droit à ce que justice soit rendue à bon escient, *i.e.* sans que cela se fasse au détriment de l'interprétation et de l'application correcte des normes juridiques".

En conséquence, il est envisageable de calquer le délai prévu pour le contrôle *a priori* dans les situations d'urgence à la proposition d'une procédure d'examen en urgence des QPC soulevées devant le juge administratif des référés d'urgence.

B) L'examen en urgence des QPC sérielles.

La problématique du sursis à statuer se répercute également sur le terrain de l'examen par le juge du filtre et le Conseil constitutionnel des QPC dites "sérielles". Les affaires sérielles recourent les hypothèses de contentieux de "masse" dont les juridictions sont susceptibles de faire face¹⁷². Madame la Présidente du tribunal administratif de Montpellier Dominique BONMATI indique que la plupart des questions déposées devant les juges du fond, sont des QPC de série¹⁷³. La possibilité d'un traitement en série des QPC est large, en ce sens qu'elle s'applique à l'ensemble des questions reposant "sur les mêmes moyens" même si

¹⁷⁰ Suite à la déclaration de non conformité totale à la Constitution de la loi de finance pour 1980 (Décision n° 79-110 DC, 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*), le Conseil constitutionnel, saisi le 28 décembre 1979 de la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants, par soixante députés et soixante sénateurs, avait rendu sa décision deux jours plus tard (Décision n° 79-111 DC, 30 décembre 1979, *Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants*).

¹⁷¹ Tribunal constitutionnel polonais, 18 février 2009, Kp 3/08.

¹⁷² Ce contentieux de masse peut être illustré par les exemples de la procédure de la garde à vue ou bien encore par la problématique de la cristallisation des pensions des anciens combattants.

¹⁷³ D. BONMATI, "le traitement des QPC par les juges du fond", in *Question sur la Question - La QPC façonnée par ses acteurs : quelle(s) tendances ?*, 2ème journée d'étude toulousaine sur la QPC, organisée par l'IMH, 2012.

les dossiers sont parfaitement distincts, c'est-à-dire, qu'il n'est pas nécessaire de regrouper des affaires identiques en faits et en droit.

Le dispositif prévu aux articles R. 771-6¹⁷⁴ et R. 771-18 du CJA¹⁷⁵ est un moyen efficace de gestion des QPC sérielles susceptibles d'engorger le prétoire des juridictions¹⁷⁶. Ces dispositions prévoient que le juge n'est pas tenu de transmettre ou de renvoyer une QPC "mettant en cause, par les mêmes motifs, une disposition législative dont le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel est déjà saisi". Notons qu'il s'agit là pour le juge *a quo* d'une simple faculté. La mise en œuvre de ces dispositions conduit à ce que la décision à intervenir devant le juge administratif des référés d'urgence soit différée dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat et, le cas échéant, de celle du Conseil constitutionnel sur la première QPC transmise ou renvoyée.

Dès lors que ces questions de série sont susceptibles d'avoir pour origine une instance devant le juge administratif des référés d'urgence et de concerner un nombre important d'affaires, il convient de prévoir également une possibilité de traitement en urgence par le Conseil constitutionnel de ces QPC sérielles. De surcroît, le respect de l'objectif de bonne administration de la justice dans la gestion des QPC de série nécessitant l'intervention en urgence du juge impose de mettre en œuvre "*un système d'information ou d'alerte des magistrats administratifs performant dans lequel les QPC déjà posées soient systématiquement recensées en indiquant la ou les dispositions législatives mises en cause et le ou les droits et libertés constitutionnels atteints*"¹⁷⁷.

II) Le nécessaire respect des exigences du procès équitable.

"L'article 6 prescrit la célérité des procédures judiciaires, mais il consacre aussi le principe plus général, d'une bonne administration de la justice"¹⁷⁸. Il est clair qu'une réforme procédurale ne peut s'effectuer sans une nécessaire et préalable balance entre les objectifs de célérité et de qualité de la décision juridictionnelle à intervenir. Antérieurement à la réforme ayant ajouté un article 61-1 à la Constitution, le Conseil constitutionnel, notamment dans ses missions de contrôle *a priori* des textes votés par le parlement et de contrôle des opérations

¹⁷⁴ L'article R. 771-6 est applicable aux instances en cours devant les TA et les CAA.

¹⁷⁵ L'article R. 771-18 est applicable aux instances en cours devant le Conseil d'Etat.

¹⁷⁶ F. JACQUELOT, "Dossier : Le Conseil constitutionnel : trois ans de QPC", *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 40, juin 2013, p. 14.

¹⁷⁷ <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/02/23/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-devant-les-juridictions-administratives-1-depot-et-instruction/>

¹⁷⁸ CEDH, 12 octobre 1982, *Boddaert*, § 39 ; CEDH, 16 septembre 1996, *Süßmann*, § 57.

électorales¹⁷⁹, n'était pas visé par les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. La nouvelle voie de droit permettant de saisir le juge constitutionnel par question préjudicielle et la position soutenant qu'il *devrait être* créée une procédure d'examen en urgence de ces questions implique de regarder ces nouvelles attributions au prisme de l'article 6 § 1 de la Convention. Il convient donc dans un premier temps d'affirmer l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la QPC lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une instance en référé (A), puis de se pencher dans un second temps sur l'impérative conciliation entre le respect du contradictoire et l'objectif de célérité (B).

A) L'applicabilité de l'article 6 § 1 à la question préjudicielle de constitutionnalité soulevée devant le juge des référés.

Selon le professeur Jean-François FLAUSS, "*l'urgence procédurale devant les juridictions nationales est devenue une exigence de plus en plus présente, depuis une décennie, dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg*"¹⁸⁰.

Les cours constitutionnelles européennes ne sauraient échapper à l'exigence du délai raisonnable prévu à l'article 6 § 1 de la CEDH. Appréciant le respect par l'Allemagne des exigences du délai raisonnable, la CEDH, a, par deux décisions antérieures à l'incontournable arrêt *Ruiz Mateos*¹⁸¹, pris en compte la durée de la procédure devant la Cour de Karlsruhe¹⁸².

Cette position conférant l'applicabilité des exigences du procès équitable fut ensuite entérinée de manière constante par la cour¹⁸³. Il aura fallu attendre 1997, pour voir l'article 6 § 1 s'appliquer aux Cours constitutionnelles saisies de questions préjudicielles de 3constitutionnalité¹⁸⁴. La consécration de l'exigence de respect de l'article précité par les Cours constitutionnelles saisies d'une question préjudicielle repose sur le raisonnement considérant que la saisine de la juridiction constitutionnelle s'inscrit dans une instance en cours durant laquelle des droits et libertés sont en jeu. L'article 6 étant applicable à l'instance devant laquelle la question préjudicielle a été soulevée, il doit donc logiquement s'appliquer à la procédure préjudicielle à suivre. En effet, la question préjudicielle de constitutionnalité "constitue un prolongement ou une continuation de celle menée devant les juridictions

¹⁷⁹ CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France* ; CEDH, 14 septembre 1999, *Masson c. France* ; CEDH, 26 janvier 1999, *Cheminade c. France*.

¹⁸⁰ J.-F. FLAUSS, "L'urgence et la convention européenne des droits de l'Homme", in O. GOHIN (dir.), *Les procédures d'urgence : approche comparative*, op.cit., p. 22.

¹⁸¹ CEDH, 26 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*.

¹⁸² CEDH, 29 mai 1986, *Deumeland c. Allemagne* ; CEDH, 29 mars 1989, *Bock c. Allemagne*.

¹⁸³ CEDH, 26 juin 1993, op. cit., CEDH, 19 septembre 2008, *Korbely c. Hongrie*.

¹⁸⁴ CEDH, 1^{er} juillet 1997, *Pammel et Probstmeier c. Allemagne*.

ordinaires et ces instances apparaissent tellement imbriquées qu'à les dissocier on verserait dans l'artifice et l'on affaiblirait à un degré considérable la protection des droits des requérants¹⁸⁵".

Concernant les instances civiles¹⁸⁶, la Commission européenne des droits de l'Homme considérait initialement qu'une procédure d'urgence ne relève pas du champ d'application de l'article 6 § 1¹⁸⁷. Ce n'est qu'aux termes d'un arrêt *Boca c. Belgique*¹⁸⁸ que la cour, concluant à une violation de l'article 6 § 1, admet qu' "une procédure en référé est par essence une procédure dont la solution ne peut souffrir aucun retard".

Au vu de la jurisprudence de la CEDH concernant le respect de l'exigence du "délai raisonnable", l'on peut raisonnablement considérer, de manière générale, que le Conseil constitutionnel saisi d'une question préjudicielle de constitutionnalité ne viole pas cette "obligation positive de célérité"¹⁸⁹". Toutefois, de manière particulière, c'est à dire lorsque la QPC est soulevée devant le juge administratif des référés d'urgence, le constat inverse semble préférable. En l'état actuel de la jurisprudence de la CEDH, le droit à une procédure d'urgence ne semble pas avoir été consacré. Cela étant, on peut raisonnablement se poser la question de la survenance d'une éventuelle condamnation de la France concernant l'ineffectivité de la QPC dans la protection en urgence de certains droits absolus garantis par la Convention.

B) L'impérative conciliation entre le respect du contradictoire et l'objectif de célérité.

Selon Olivier GOHIN, "*contradiction et urgence ne sont pas à opposer mais bien à concilier*"¹⁹⁰". En ce sens, l'article L. 5 du CJA dispose que "l'instruction des affaires est contradictoire" mais que "les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence". Spécialement, l'article L. 522-1 du CJA impose au juge administratif des référés d'urgence de statuer "au terme d'une procédure contradictoire".

Il est bien entendu exclu qu'une telle conciliation ne se répercute pas sur la procédure appliquée devant le juge constitutionnel. Selon Didier CHOLET, "*les exigences du procès*

¹⁸⁵ CEDH, 26 juin 1993, *op. cit.*, § 59 ; CEDH, 3 juillet 2008, *Soffer c. République tchèque, op.cit.*, § 34.

¹⁸⁶ La Cour a une conception autonome de ce que recoupe la matière civile. Ainsi, le contentieux de la responsabilité administrative fait, par exemple, parti de la matière civile. Voir CEDH, 28 juin 1978, *König c. Allemagne*.

¹⁸⁷ CEDH, 11 mai 1981, *Gallogly c. R-U, n° 7990/97*.

¹⁸⁸ CEDH, 15 novembre 2002, *Boca c. Belgique, n° 50615/99*.

¹⁸⁹ S. DE LA ROSA, "Droit constitutionnel et CEDH L'article 6 § 1 de la Convention européenne, le Conseil constitutionnel et la question préjudicielle de constitutionnalité", *RFDC*, 80, 2009.

¹⁹⁰ O. GOHIN, *La contradiction dans la procédure administrative contentieuse*, LGDJ, 1988, p. 258.

*équitable comme l'égalité des armes, la motivation des décisions de justice, le droit d'être entendu contradictoirement ou le droit au juge ne peuvent être réalisés que dans la durée, dans un espace de temps qui potentiellement, risque de s'opposer au principe de célérité. Il est donc nécessaire de concilier la célérité avec ces différentes exigences*¹⁹¹". En plus de cela, c'est par l'arrêt *Ruiz Mateos* que la CEDH étend l'applicabilité, au delà du simple respect du délai raisonnable, de l'ensemble des principes fondamentaux procéduraux aux instances devant une Cour constitutionnelle. Le principe du contradictoire est considéré par la Cour de Strasbourg comme "la faculté pour une partie de prendre connaissance des observations ou pièces produites par l'autre partie, ainsi que son droit à les discuter"¹⁹²". L'article 23-10 de l'ordonnance de 1958 dispose que "les parties sont mises à même de présenter contradictoirement leurs observations". De même, le principe du contradictoire est repris aux alinéas 1, 2, 3 et 4 de l'article 1 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité¹⁹³. Ce règlement prévoit aussi, notamment, les règles relatives à la publicité et au déroulement des audiences. A l'instar de la procédure préjudicielle d'urgence devant la Cour de justice de l'Union européenne, il convient évidemment d'adapter les exigences du procès équitable à l'urgence. Pour ce faire, il est par exemple préférable de privilégier, le recours aux moyens électroniques pour l'échange des mémoires. Egalement, toujours dans l'optique de s'adapter au délai raccourci dans lequel le Conseil constitutionnel doit se prononcer, il n'est pas inenvisageable de limiter les personnes habilitées à intervenir dans le procès constitutionnel. De manière générale et de la même façon que pour les référés, il convient de recentrer la procédure sur l'oralité.

¹⁹¹ D. CHOLET, *La célérité en droit processuel*, LGDJ, n° 469, 2006, p. 458.

¹⁹² CEDH, *Ruiz Mateos*, *op. cit.*, § 63 ; CEDH, 20 février 1996, *Lobo Machado c. Portugal*, § 31.

¹⁹³ Règ. int. relatif à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Dernière modification en date du 22 novembre 2013 (décision 2013-128 ORGA).

CHAPITRE 2 : L'amélioration de l'efficacité de la QPC aux situations d'urgence.

Sous peine de perdre sa raison d'être, la QPC se doit d'être efficace. Inévitablement, le juge constitutionnel doit s'astreindre à assurer l'effet utile de sa décision dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois (SECTION 1). L'importance de soulever la question de l'effet utile de la décision rendue en application de l'article 61-1 de la Constitution se révèle à la lettre même du code constitutionnel et des droits fondamentaux. En effet, aux termes du commentaire de l'article 62 de la Constitution, on peut lire que "c'est évidemment pour pallier ce risque [l'abrogation différée des dispositions inconstitutionnelles] que les justiciables ont intérêt à invoquer en même temps l'inconventionnalité de la disposition dont ils contestent la constitutionnalité¹⁹⁴". En l'absence d'une préservation par le Conseil constitutionnel de l'effet utile de sa décision, le requérant souhaitant voir écarter une disposition législative lui paraissant contraire à ses droits fondamentaux pourrait se détourner de la procédure de la QPC et privilégier le recours aux moyens conventionnels (SECTION 2).

SECTION 1 : L'effet utile de la décision QPC.

La décision du Conseil constitutionnel doit s'adapter autant que faire se peut à la situation et aux intérêts du justiciable qui a soulevé la QPC. C'est au terme de la motivation de la première décision QPC rendue par le Conseil constitutionnel que les sages ont déclaré se soucier de "préserver l'effet utile de la présente décision à la solution des instances actuellement en cours¹⁹⁵". Pourtant, lors du contrôle de la loi relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a pu juger que les exceptions au sursis à statuer sont conformes à la norme suprême en ce qu'elles permettent de garantir "l'effet utile de la question prioritaire de constitutionnalité pour le justiciable qui l'a posée" et qu'elles participent du "bon fonctionnement de la justice¹⁹⁶". Qu'il nous soit permis ici de douter que l'application dans un litige d'une disposition dont la constitutionnalité est contestée est de

¹⁹⁴ Code constitutionnel et des droits fondamentaux, *op. cit.*, p. 1103.

¹⁹⁵ Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. [Cristallisation des pensions]*, consid. 12.

¹⁹⁶ CC, 3 décembre 2009, *op. cit.*, consid. 17.

nature à préserver l'effet utile de la QPC. La préservation de l'effet utile de la QPC en tant que droit subjectif et de "moyen en défense du justiciable" impose de s'intéresser en premier lieu aux effets de la saisine du juge constitutionnel (I) puis de se pencher sur les effets de la décision rendue par la juridiction constitutionnelle (II).

I) Les effets de la saisine juge constitutionnel.

Le caractère exécutoire d'une décision administrative a pour corollaire le caractère provisionnel de son exécution. Un recours dirigé contre un acte administratif n'a pas pour effet de bloquer son application. Il s'agit là d'une "règle fondamentale du droit public"¹⁹⁷. Le recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un acte administratif n'a en effet pas d'effet suspensif. Le contentieux constitutionnel transcende l'immuable dichotomie droit public/droit privé, c'est pourquoi il convient de plaider pour la mise en place d'un effet suspensif dans l'examen en urgence des QPC par le Conseil constitutionnel (A). Il apparaît par ailleurs opportun, au vu des règles du droit public rappelées ci-dessus, de limiter le champ d'application de l'effet suspensif (B).

A) L'effet suspensif, une condition incontournable.

L'effet suspensif reconnu à un recours sert à "*paralyser les effets du temps durant l'instance*"¹⁹⁸.

Les enjeux de la "*vieille idée neuve*"¹⁹⁹ issue de la révision constitutionnelle de 2008 dans la protection des droits fondamentaux, imposent impérativement au Conseil constitutionnel et au juge de Strasbourg de rompre le "*dialogue sans parole*"²⁰⁰ qui s'est installé entre les deux juridictions. Il n'est en effet pas inintéressant de s'intéresser aux effets de l'éventuelle mise en place d'une procédure d'examen en urgence des QPC par le Conseil constitutionnel. La CEDH contrôle le respect des articles 13 et 35 de la Convention par les procédures d'urgence nationales. Même si en l'état actuel de la jurisprudence de la Cour, la question prioritaire de constitutionnalité n'est pas une voie de recours à épuiser pour pouvoir prétendre accéder au

¹⁹⁷ CE, 2 juillet 1982, n° 25288, 25323, *Huglo*.

¹⁹⁸ O. DUGRIP, *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁹ B. DE LAMY, "L'exception d'inconstitutionnalité : une vieille idée neuve", in G. DRAGO (dir.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2007, p. 117-141.

²⁰⁰ O. DUTHEILLET DE LAMOTHE, "Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles", in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno GENEVOIS*, Paris, Dalloz, 2009, p. 403-417.

prétoire de la Cour de Strasbourg, il convient de remarquer que si tel ne devait plus être le cas, la Cour contrôlerait le respect de l'obligation positive d'effectivité du recours. En ce sens, le juge de Strasbourg veille à ce que la procédure d'urgence permette d' "empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention"²⁰¹. Cet effet suspensif doit alors perdurer depuis la saisine jusqu'à la décision du juge constitutionnel. De surcroît, l'arrêt *Conka* impose la présence d'un effet suspensif *de jure*²⁰².

Le contentieux des étrangers est assez flagrant pour témoigner du caractère inévitable de l'effet suspensif de la saisine du juge constitutionnel. "*Être étranger et sans papiers n'est pas en soi une cause d'exclusion du service public de la justice, c'est même une circonstance qui fait que l'on y est parfois sévèrement confronté*"²⁰³. Il s'avère clairement, pour les étrangers irréguliers notamment, qu'il y a "*inadéquation entre le temps de la QPC et celui de l'étranger frappé de mesure d'expulsion en raison de l'absence d'effet suspensif*"²⁰⁴.

B) Un champ d'application limité de l'effet suspensif.

La jurisprudence de la CEDH semble accorder aux Etats une certaine marge d'appréciation dans le respect par les procédures d'urgence nationales des exigences de l'article 13 de la Convention. En effet, "les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait l'article 13"²⁰⁵. Au vu du caractère absolu de certains droits et dans l'optique de tempérer l'atteinte portée au caractère exécutoire des décisions de l'administration, il est souhaitable de limiter le champ d'application de l'effet suspensif. Il est difficilement contestable d'étendre, dans un premier temps, l'effet suspensif au pendant des droits et libertés que la Constitution garantit des articles 2, 3 et 4 de la Convention ainsi qu'aux protocoles additionnels 6 et 13. Le caractère intangible de ces droits justifie à lui seul le recours à l'effet suspensif. Dans un second temps, à l'instar des critères retenus par la CEDH dans le contrôle du respect du "délai raisonnable", il convient d'adapter l'effet suspensif attaché à la saisine du juge constitutionnel à la situation dans laquelle se trouve le requérant. En effet, il est envisageable de conférer un effet suspensif

²⁰¹ CEDH, 5 février 2002, *Conka et autres c. Belgique*, n° 561564/99 § 79 ; voir aussi CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin [Gaberamadhién] c. France*, n° 25389/05.

²⁰² CEDH, 5 février 2002, *op. cit.*, § 83.

²⁰³ A. LIZOP, "Qui peut soulever la question prioritaire de constitutionnalité", in D. ROUSSEAU (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Lextenso, Gaz. Pal., 2^e édition, 2012, p. 10.

²⁰⁴ F. KONGA, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit des étrangers*, mémoire de Master 2 droit comparé systèmes de droit contemporains et diversité culturelle, Paris VIII, 2012, p. 33.

²⁰⁵ CEDH, 5 février 2002, *op. cit.*, § 79.

au stade de la saisine du juge constitutionnel lorsque les conséquences de l'atteinte portée aux droits et libertés garantis par la Constitution sont "potentiellement *irréversibles*"²⁰⁶. Le cas d'espèce de l'arrêt *Gebremedhin* précité illustre cette nécessité. Au titre d'un exemple supplémentaire relatif à l'effectivité des recours contre des atteintes potentiellement irréversibles, on peut citer l'arrêt *Ekin c. France*²⁰⁷ portant sur la protection de la liberté d'expression au titre de l'article 10 de la Convention.

Il convient par ailleurs de relever les conséquences de la réserve d'interprétation relative au sursis à statuer dégagée par le Conseil constitutionnel²⁰⁸. Celle-ci prévoit que les articles 23-3 et 23-5 sont conformes à la Constitution en ce qu'ils ne sauraient, au même titre que l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de justice, "priver le justiciable de la faculté d'introduire une nouvelle instance pour qu'il puisse être tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel". Le Conseil constitutionnel en prenant une telle position semble avoir pleinement omis les situations d'atteintes *irréversibles* aux droits fondamentaux. Comment feront le demandeur d'asile éloigné et le justiciable étranger expulsés vers un Etat dans lequel leur vie est menacée ou leur dignité piétinée pour "introduire une nouvelle instance"? Est-il possible qu'une nouvelle instance introduite puisse aboutir à ce que le sang transfusé à un patient sans son consentement lui soit retiré ?

II) Les effets de la décision du juge constitutionnel.

Statuant en urgence, il convient de se questionner dans un premier temps sur l'opportunité pour le juge constitutionnel de pouvoir prononcer des mesures provisoires en sus de celles inhérentes à l'office du juge des référés d'urgence (A). Au regard, notamment, de l'affaire dite des *hospitalisations d'office*, il n'est pas inutile de rappeler les conséquences d'une modulation des effets dans le temps de la décision du Conseil constitutionnel. Confronté à une telle situation, le justiciable se voit appliquer une loi contraire aux droits et libertés qu'il tire de la Constitution. Ainsi celui-ci peut se voir débouté de ses prétentions et, de surcroît, devoir supporter l'ensemble des frais liés à l'instance et aux coûts engendrés par la QPC. Face à cela, il convient de défendre une *applicabilité immédiate procédurale* de la décision de censure rendue par le juge constitutionnel (B).

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ CEDH, 17 juillet 2001, n° 39288/58, *Association Ekin c. France*.

²⁰⁸ CC, 3 décembre 2009, *op. cit.*, consid. 18 et 23.

A) Le rejet des mesures provisoires.

En soulevant une QPC, le justiciable n'a qu'un seul but, celui de voir la disposition législative qu'il estime contraire aux droits et libertés qu'il tire de la Constitution écartée de son litige.

"*Préserver l'avenir*²⁰⁹", tel est selon René CHAPUS, l'objectif visé par le juge administratif des référés. Pour mener à bien cette tâche, le juge administratif des référés d'urgence, comme son nom le laisse entendre, répond aux situations juridiques illégales par le prononcé de mesures provisoires.

L'article 27 § 1 de la loi relative à la Cour constitutionnelle de la République du Kosovo²¹⁰ dispose que "la Cour constitutionnelle d'office ou à la demande d'une partie peut décider les mesures provisoires dans une affaire qui fait l'objet de poursuites, si ces mesures sont nécessaires pour éviter des dommages irréparables ou de danger, ou si une telle mesure provisoire est dans l'intérêt public". Egalement, l'article 32 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale du 12 mars 1951 prévoit que la Cour de Karlsruhe peut "en cas de litige, régler une situation par mesure provisoire lorsqu'une telle mesure s'avère urgente pour écarter de grands désavantages, pour empêcher qu'il soit fait usage d'une force menaçante ou pour toute autre raison importante, afin de préserver le bien public". Cette caractéristique de la procédure devant la Cour de Karlsruhe est la possibilité pour le justiciable de demander une ordonnance provisoire pour régler d'urgence une situation afin d'écarter une grave menace pour les individus ou le bien commun. La pratique de cette procédure révèle une protection efficace des droits fondamentaux.

Pour autant, il ne semble pas pertinent de conférer aux juges du Conseil constitutionnel la possibilité de prononcer des mesures provisoires²¹¹. La juridiction constitutionnelle saisie sur question préjudicielle doit se borner à sa mission de contrôler la conformité aux normes constitutionnelles d'une disposition législative. En effet, il n'apparaît pas approprié de superposer d'autres mesures provisoires à celles prononcées par le juge des référés. Et ce

²⁰⁹ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 1446

²¹⁰ Loi n° 03 / L-121 relative à la Cour constitutionnelle de la République du Kosovo du 16 décembre 2008.

²¹¹ Aucune norme n'habilite le Conseil constitutionnel à prononcer des mesures provisoires. Toutefois, afin de limiter les conséquences du report dans le temps des effets de la décision de censure, le juge Constitutionnel a pu mettre en œuvre une pratique consistant à combiner une abrogation reportée dans le temps et une réserve d'interprétation transitoire neutralisant les effets inconstitutionnels de la disposition en cause jusqu'à l'intervention du législateur. Voir : CC, décision n° 2014-400 QPC, 6 juin 2014, *Société Orange SA [Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés]* ; CC, décision n° 2014-404 QPC, 20 juin 2014, *Époux M. [Régime fiscal applicable aux sommes ou valeurs reçues par l'actionnaire ou l'associé personne physique dont les titres sont rachetés par la société émettrice]*.

d'autant plus qu'un recours fondé sur l'article 39 du règlement de la CEDH peut venir se greffer aux mesures provisoires prononcées par le juge administratif des référés d'urgence. On voit là rapidement poindre un risque de potentielles contradictions entre les mesures provisoires prononcées. Cela aurait également pour effet de complexifier le contentieux constitutionnel puisque, statuant dans un premier temps au provisoire, le juge devrait à nouveau devoir statuer sur le fond de la conformité à la Constitution de la disposition législative.

B) *L'applicabilité immédiate procédurale* de la décision de censure.

La modulation des effets dans le temps de la décision du juge constitutionnel vise "*à compenser ou à atténuer la rigueur et/ou l'inadaptation de l'alternative simple entre nullité et abrogation comme sanction de l'irrégularité d'une norme*"²¹²

L'article 62 alinéa 2 de la Constitution prévoit qu' "une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause." Cette disposition retient l'abrogation, effet *ex nunc*, de la disposition censurée et tempère cette solution par la possibilité de moduler dans le temps les effets de la décision de non conformité. Cette faculté conférée au juge constitutionnel mène à se questionner sur l'efficacité de l'instauration d'une procédure d'examen en urgence des questions de constitutionnalité si, *in fine*, le requérant ayant soulevé une QPC ne peut profiter de la décision de non conformité rendue. Il apparaît en ce sens, que lorsque le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur des dispositions législatives relatives à des mesures privatives de liberté, les décisions de censure qu'il a prononcé ont été dans la majeure partie d'entre elles, accompagnées d'une modulation des effets dans le temps de la censure²¹³. Ce constat est simplement formulé par Julie BENETTI : en tant que "*droit du justiciable, la QPC ne déploie pas toujours ses effets au profit de celui-ci*"²¹⁴. En principe, le requérant qui a soulevé la QPC doit bénéficier de la déclaration

²¹² X. MAGNON, "La modulation des effets dans le temps des décisions des juges constitutionnels", *AIJC*, 2012, p. 558-591.

²¹³ Voir en ce sens : CC, décision n° 2010-14/22 QPC, *M. Daniel W. et autres [Garde à vue]* ; CC, décision n° 2010-32 QPC, 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres [Retenue douanière]* ; CC, 09 juin 2011, *op. cit.*

²¹⁴ J. BENETTI, "Quel(s) usage(s) de la QPC pour quels pouvoirs au profit du justiciable ?" in X.MAGNON, P.ESPLUGAS, W.MASTOR, S. MOUTON (dir.), *Question sur la Question 3*, LGDJ, Grands colloques, 2014, p. 196.

d'inconstitutionnalité²¹⁵. Le Conseil constitutionnel veille d'ailleurs à ce que "l'effet utile de la question prioritaire de constitutionnalité pour le justiciable qui l'a posée²¹⁶" soit préservé. Trois différents destinataires de la décision constitutionnelle de censure peuvent être distingués²¹⁷. Cette étude porte sur l'effectivité de la procédure de la question préjudicielle de constitutionnalité dans la protection des droits fondamentaux lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence. A cet égard, seul l'intérêt *du justiciable* ayant soulevé la QPC à l'occasion d'une instance devant le juge administratif des référés d'urgence dirige l'appréhension des effets de la décision de censure du juge constitutionnel.

La problématique afférente à la question des effets de la décision de censure du Conseil constitutionnel est celle de la conciliation entre l'obligation pour le juge *a quo* de n'appliquer que des normes régulières et l'impératif de sécurité juridique ou de protection de l'ordre public. La position soutenue ici est celle permettant de répondre au mieux aux intérêts du justiciable ayant généré la QPC au terme d'une situation d'urgence. Ainsi, cette exigence commande de retenir la technique de l'*effet immédiat*²¹⁸. L'obligation pour le juge *a quo* de surseoir à statuer est alors primordiale puisque cette pratique a vocation à faire bénéficier *immédiatement* de la décision de non conformité à l'instance en cours non résolue devant laquelle la question préjudicielle de constitutionnalité a été soulevée. L'introduction récente d'un système de contrôle de constitutionnalité par la voie préjudicielle ordonne de ne pas décourager le justiciable d'y recourir. Offrant une meilleure réception de la décision de censure dans les situations d'urgence, cet *effet immédiat* à également l'avantage de conférer une "*prime au requérant*"²¹⁹. Il convient de souligner que cette solution se limite à la situation d'urgence dans laquelle se trouve le justiciable ayant soulevé la QPC. Le Conseil constitutionnel conserverait son habilitation lui permettant de moduler discrétionnairement les effets dans le temps de sa décision de censure pour l'ensemble des autres situations. En définitive, la décision de non conformité pourrait être accompagnée d'un *effet immédiat procédural* pour

²¹⁵ CC, décision n° 2010-108 QPC, 25 mars 2011, *Mme. Marie-Christine D. [Pension de réversion des enfants]*, consid. 5. ; CC, décision n° 2010-110 QPC, 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. [Composition de la commission départementale d'aide sociale]*, consid. 8. ; CC, décision n° 2010-112 QPC, 1^{er} avril 2011, *Mme. Marielle D. [Frais irrépétibles devant la Cour de cassation]*, consid. 8. ; CC, décision n° 2011-128 QPC, 6 mai 2011, *Syndicat SUD AFP [Conseil d'administration de l'Agence France-Presse]*, consid. 6. ; CC, 09 juin 2011, *op. cit.*, consid. 15.

²¹⁶ CC, 3 décembre 2009, *op. cit.*, consid. 17.

²¹⁷ Le justiciable étant à l'origine de la question préjudicielle, l'ensemble des instances en cours et les situations juridiques en cours.

²¹⁸ Voir : P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflits de lois dans le temps)*, Dalloz-Sirey, 2^e édition, 1960, 590 p.

²¹⁹ X. MAGNON, "La modulation des effets dans le temps des décisions des juges constitutionnels", *op. cit.*, p. 564.

l'instance en cours devant le juge administratif des référés d'urgence et d'un autre type d'effet dont le juge constitutionnel conserverait sa liberté d'appréciation. Il convient également d'étendre cette solution aux décisions de conformité sous réserve. La technique des *décisions interprétatives* impose que le juge administratif des référés d'urgence ayant renvoyé la QPC applique la disposition selon l' "*interprétation conforme au texte suprême*"²²⁰.

SECTION 2 : La coexistence entre la QPC et le contrôle de conventionnalité devant le juge administratif des référés d'urgence.

Le professeur Guy CARCASSONE, lors de son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, s'est d'abord inquiété que le mécanisme de filtrage des QPC ne se transforme en bouchon. Puis, il mettait en garde le législateur organique de ce que ce bouchon "*laisse la place à un canal de dérivation, détournant vers le contrôle de conventionnalité tout ce qui, en bonne logique, devrait relever du contrôle de constitutionnalité, lequel n'aurait alors plus aucun sens*"²²¹. La mise en garde du professeur Guy CARCASSONE repose sur la pratique privilégiée par les justiciables de l'invocation des moyens de conventionnalité. Madame le professeur Marie GAUTIER souligne que "*le contrôle de conventionnalité risquait de conserver l'essentiel de ses "parts de marché" quant au contrôle de la loi*"²²².

Quand il était porté atteinte à ses droits par l'administration, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000, le requérant se tournait plus volontiers vers le juge judiciaire faute de trouver un juge administratif capable de juger efficacement une situation d'urgence. Selon l'instigatrice de la réforme, la loi du 30 juin 2000 a pour ambition de "*conférer au juge administratif des référés une efficacité comparable à celle du juge civil des référés*"²²³. En outre, au vue de la disparition progressive actuelle de la voie de fait, le succès de la réforme des référés administratifs d'urgence est indéniable.

La QPC a été créée dans un contexte de concurrence accrue, dans le contentieux des droits fondamentaux, des moyens conventionnels au dépend de la constitutionnalité des droits garantis. De la même manière, la création du référé-liberté par la loi du 30 juin 2000 avait

²²⁰ X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipse, Université. Droit, 2008, p. 47.

²²¹ Rapport WARSMANN, *op.cit.*, p. 146.

²²² M. GAUTIER, "QPC et droit communautaire. Retour sur une tragédie en cinq actes.", *Droit Administratif*, n° 10, Octobre 2010, étude 19, p. 3.

²²³ E. GUIGOU, Sénat, séance du 8 juin 1999, JO Sénat CR, p. 3737.

pour l'ambition de rendre au juge administratif la masse des saisines du juge des référés civils relevant de son champ de compétence²²⁴.

Postérieurement à l'entrée en vigueur de la QPC, il est possible de se demander si la stratégie contentieuse des justiciables visant à faire écarter une disposition législative applicable à une instance dont ils sont partie, ne tend à privilégier les moyens conventionnels sur la question de constitutionnalité. Il est important de relever que, selon Paul CASSIA, "*l'habilitation du juge des référés à se prononcer sur le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi a eu une heureuse incidence sur le contrôle de conventionnalité opéré en urgence*"²²⁵.

Par conséquent il est nécessaire de relever la complémentarité limitée des moyens conventionnels *ordinaire* (I) avant de souligner la concurrence des questions d'unionité (II). Dans une décision dite *jeux d'argent et de hasard en ligne*²²⁶, le Conseil constitutionnel énonce que dès lors que le juge est tenu de statuer dans un délai déterminé ou en urgence, le juge peut prendre toutes les mesures provisoires ou conservatoires lui permettant, le cas échéant, de "suspendre immédiatement tout éventuel effet de la loi incompatible avec le droit de l'Union" et d' "assurer la préservation des droits que les justiciables tiennent des engagements internationaux et européens de la France". Il en allait de la garantie de la "pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir". Précédant de peu le Conseil d'Etat²²⁷, cet *obiter dictum* intervenant au soutien de la compatibilité de la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité au droit de l'Union européenne, semble ne pas prendre en compte les spécificités de la jurisprudence du juge administratif des référés d'urgence quant aux moyens de conventionnalité soulevés devant lui.

I) La complémentarité limitée des moyens conventionnels *ordinaires*.

L'ineffectivité du moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi devant le juge administratif des référés d'urgence est à ce stade amplement démontré. Faut-il encore rappeler que, *eu égard à son office*, ce même juge se refuse à contrôler la compatibilité d'une disposition législative querellée au regard des engagements internationaux de la France. Malgré quelques tempéraments à cette affirmation, il convient tout de même de souligner le caractère peu opérant du contrôle de conventionnalité *ordinaire* devant le juge administratif

²²⁴ J. PIASECKI, *L'office du juge administratif des référés : entre mutations et continuité jurisprudentielle*, Université du Sud Toulon Var, 2008, p. 31.

²²⁵ P. CASSIA, "Le juge administratif des référés, la QPC et le droit de l'Union européenne", *op. cit.*, p. 1361.

²²⁶ Décision n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, consid. 11.

²²⁷ CE, 14 mai 2010, n° 312305, *M. Senad Rujovic*.

des référés d'urgence (B). Par ailleurs, le contrôle de conventionnalité de l'article 39 de la Convention européenne, permet toutefois d'obtenir en urgence l'inapplication d'une disposition législative (A).

A) La possibilité d'obtenir en urgence l'inapplication d'une disposition législative.

Intervenant à titre subsidiaire, donc après l'épuisement des voies de recours internes, il peut paraître saugrenu d'associer la notion d'urgence à la CEDH. Pour autant, la procédure des mesures provisoires de l'article 39 du règlement de la CEDH permet, en urgence, d'obtenir toute mesure visant à empêcher la survenance d'un préjudice *irréparable* et *imminent* auquel le requérant est exposé. La Cour peut donc ordonner l'inapplication d'une disposition législative interne mais également d'un règlement européen²²⁸. Ces mesures provisoires revêtent, pour l'Etat destinataire, un caractère contraignant²²⁹. Cette procédure semble attrayante de prime abord puisqu'elle permet d'obtenir, en urgence, l'inapplication d'une disposition législative.

D'autre part, l'article 41 du même règlement prévoit que "la Cour tient compte de l'importance et de l'urgence des questions soulevées" afin de "déterminer l'ordre dans lequel les affaires doivent être traitées". La décision de traité prioritairement un dossier relève d'une décision discrétionnaire de la Cour. Comparativement aux mesures provisoires, l'article 41 peut trouver à s'appliquer dans des cas plus variés²³⁰.

B) Le caractère peu opérant du contrôle de conventionnalité *ordinaire* devant le juge administratif des référés d'urgence.

Refusant d'effectuer un contrôle de la compatibilité des lois ordinaires aux conventions internationales dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel

²²⁸ Sur l'inapplication du Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, dit règlement "Dublin II" : CEDH, G. C., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.

²²⁹ CEDH, 4 février 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, n° 46827/99 et 46951/99.

²³⁰ Exemple d'affaires ayant été traitées en priorité : CEDH, *Pretty c. R-U*, 29 avril 2002, n° 2346/02 ; CEDH, *Evans c. R-U*, 10 avril 2007, n° 6339/50

renvoie aux juridictions administratives et judiciaires le soin de l'exercer²³¹. A l'instar du contrôle de constitutionnalité des lois, le contrôle de conventionnalité n'est pas un moyen d'ordre public et s'exerce par conséquent à l'initiative des parties²³².

Concernant le déploiement du contrôle de conventionnalité, la position initiale du juge administratif des référés démontrait quelques réticences à sa mise en œuvre. *Eu égard à son office*, le juge du référé-suspension du Conseil d'Etat juge dans un arrêt *Carminati*²³³ que le moyen tiré de l'incompatibilité d'une loi avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales n'était pas "de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision". Déclarant, dans un premier temps, qu'il ne pouvait pas statuer utilement sur un moyen tiré de l'inconventionnalité d'une loi, le juge administratif des référés du Conseil d'Etat à lentement élargit son office à l'exercice d'un tel contrôle. La brèche a été ouverte à l'occasion d'une ordonnance rendue par le Conseil d'Etat le 21 octobre 2005²³⁴. Le requérant peut désormais utilement soutenir l'incompatibilité d'une loi avec une convention internationale à condition qu' "une décision juridictionnelle ayant statué en ce sens" ai déjà été " rendue soit par le juge saisi au principal, soit par le juge compétent à titre préjudiciel". De surcroît, le contrôle de la compatibilité d'une disposition législative avec les stipulations de la Convention de 1950 s'exerce lorsque, eu égard à son office particulier, le juge administratif statuant sur le fondement du référé-liberté, est confronté à une "décision prise par un médecin en application du code de la santé publique et conduisant à interrompre ou à ne pas entreprendre un traitement au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable et que l'exécution de cette décision porterait de manière irréversible une atteinte à la vie"²³⁵.

Au vue des éléments démontrant l'inefficacité de la QPC, ce "résidu" de contrôle de conventionnalité devant le juge des référés d'urgence demeure problématique. Malgré une similarité globale des droits et libertés constitutionnels et conventionnels, il est néanmoins possible de soutenir à l'appui de la complémentarité *limitée* des moyens de conventionnalité *ordinaires* qu'il existe une diversité plus grande et une protection spécifique de certains droits conventionnels. En dernier lieu, il convient de retenir que le juge de la conventionnalité bénéficie d'un pouvoir du "dernier mot" sur le juge de la constitutionnalité des lois. En effet,

²³¹ CC, décision n° 74-54 DC, 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, consid. 7. ; CC, décision n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, consid. 10.

²³² CE, 11 janvier 1991, n° 90995, *S.A. Morgane* ; Concernant le droit de l'Union européenne CE, 28 juin 2002, n° 232276, *Société Schneider Electric*.

²³³ CE, 30 décembre 2002, *op. cit.* ; Voir aussi pour la procédure de référé-liberté : CE, 9 décembre 2005, *op. cit.*

²³⁴ CE, 21 octobre 2005, *op. cit.*

²³⁵ CE, 24 juin 2014, n° 375081, 375090, 375091, *Mme F...I... et autres*.

celui-ci peut surmonter un éventuel obstacle issu d'un brevet de constitutionnalité attaché à une loi. Ensuite, le juge de la conventionnalité des lois peut pallier un refus de renvoi d'une QPC et, enfin, il peut contourner la modulation dans le temps des effets d'une décision de censure du juge constitutionnel²³⁶.

II) La concurrence des questions d'unionité

Levant le voile de l'ambiguïté, l'ordonnance *Diakité* étoffe l'office du juge administratif des référés d'urgence en lui permettant d'opérer un contrôle de la compatibilité des lois au regard du droit de l'Union européenne. Cet arrêt du Conseil d'Etat combiné aux différentes décisions juridictionnelles évaluant la compatibilité de la QPC au droit de l'Union européenne ont permis d'instaurer une sorte de *question prioritaire d'unionité* (A). Le droit de l'UE semble également concurrencer le contrôle de la constitutionnalité des lois en droit interne par le biais des procédures spécifiques applicables devant la Cour de justice de l'Union européenne (B).

A) La *question prioritaire d'unionité*.

Le 29 novembre 2002²³⁷, le juge administratif des référés d'urgence du Conseil d'Etat considérait qu'il ne relevait pas de son office de se prononcer sur les moyens mettant en cause la compatibilité d'une disposition législative avec le droit de l'Union européenne. L'ordonnance *Diakité* viendra assouplir ce refus en considérant qu'un moyen tiré de la contrariété d'une loi avec le droit de l'Union européenne "est de nature à être retenue, [...] qu'en cas de méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit de l'Union"²³⁸. La question de la concurrence entre la QPC et le contrôle d'unionité devant le juge administratif des référés d'urgence se pose de manière accrue depuis la "saga *Melki et Abdeli*"²³⁹. La motivation profonde de l'adjonction du caractère prioritaire à la question de constitutionnalité est celle d'assurer la suprématie de la norme constitutionnelle sur les normes conventionnelles. Le juge de la constitutionnalité de la loi organique relative à la mise en place du contrôle *a posteriori* des lois justifiait le caractère prioritaire des moyens de

²³⁶ D. ROUSSEAU (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, *op. cit.*, p. 111.

²³⁷ CE, 22 novembre 2002, n° 244727, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne-Métropole*.

²³⁸ CE, 16 juin 2010, *op. cit.*

²³⁹ Cass, Ass. pl., 16 avril 2010, n° 10-400001 et n° 10-40002, *Melki et Abdeli* ; CC, décision n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Jeux en ligne* ; CE, 14 mai 2010, n° 312305, *Rujovic* ; CJUE, 22 juin 2010, n° C-188/10 et C-189/10 ; Cass, Ass. pl., 29 juin 2010, n° 10-40001 et n° 10-40002.

constitutionnalité par ce que "le législateur organique a entendu garantir le respect de la Constitution et rappeler sa place au sommet de l'ordre juridique interne²⁴⁰".

Paradoxalement, le premier à avoir entamé le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité est le Conseil constitutionnel dans sa décision "*Jeux d'argent et de hasard en ligne*". En effet, il énonce au considérant 14 de sa décision que les dispositions mettant en œuvre la QPC n'empêchent pas "que le juge saisi d'un litige dans lequel est invoquée l'incompatibilité d'une loi avec le droit de l'Union européenne fasse, *à tout moment*, ce qui est nécessaire pour empêcher que des dispositions législatives qui feraient obstacle à la pleine efficacité des normes de l'Union soient appliquées dans ce litige". Dans le sillage tracé par le juge constitutionnel, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Rujovic*, énonce qu'en présence d'un moyen de constitutionnalité et d'un moyen d'unionité soulevé devant lui, la QPC ne peut faire barrage à l'effectivité du droit de l'Union européenne. En effet, le juge administratif procède à l'examen du moyen tiré de la contrariété d'une disposition législative au droit de l'UE soit après avoir statué sur la QPC soit "*à tout moment* de cette procédure, lorsque l'urgence le commande". De surcroît, "le juge administratif dispose de la possibilité de poser *à tout instant*, dès qu'il y a lieu de procéder à un tel renvoi en application de l'article 267 TFUE, une question préjudicielle." Répondant favorablement aux juridictions du Palais-Royal, le juge de Luxembourg affirme que le juge nationale doit pouvoir librement poser une question préjudicielle à la CJUE sur la base de l'article 267 du TFUE "*à tout moment* de la procédure²⁴¹".

B) Les procédures spécifiques applicables devant la CJUE.

Elevé au rang de droit primaire de l'UE, c'est par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'est vue conférer une valeur normative. La concurrence des questions préjudicielles à la CJUE se base, notamment, sur le terrain de la spécificité de certains droits protégés par rapport à ceux invocables à l'appui d'une QPC. S'il fallait citer un exemple, on pourrait retenir l'article 41 de la CDFUE qui consacre le droit à une bonne administration. Découlant des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789, l'objectif de valeur constitutionnel de bonne

²⁴⁰ CC, décision n°2009-595 DC, 3 décembre 2009, *op. cit.*, consid. 14.

²⁴¹ CJUE, 22 juin 2010, aff. C-188/10 et C-189/10, *Melki et Abdeli*, pt. 52.

administration de la justice ne fait pas parti des "droits et libertés" au sens de l'article 61-1 de la Constitution²⁴².

L'article 267 b) du traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit que la CJUE est compétente pour apprécier la "validité [...] des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union". Par conséquent, à l'occasion d'un litige porté devant lui, le juge national sursoit à statuer et saisit la Cour. Ainsi saisie, la Cour dit le droit quant à l'interprétation ou à la validité de la norme de l'UE. Enfin, le juge national applique la décision dégagée par la Cour au litige concret. Même si le renvoi en appréciation de validité est moins fréquent que celui en interprétation et qu'il ne peut porter que sur le droit dérivé de l'UE, en donnant son interprétation du droit de l'UE, la Cour conduit en pratique le juge national à en tirer les conséquences quant à la validité des mesures nationales qui lui sont soumises.

La CJUE apparait à plusieurs égards concurrente du Conseil constitutionnel dans le redressement des situations de violation des droits fondamentaux nécessitant l'intervention en urgence d'un juge. En atteste la proposition faite par Paul CASSIA devant la commission des lois constitutionnelles le 30 juin 2009²⁴³ puis reprise dans sa note relative à l'ordonnance *Diakité*, visant à adjoindre à la procédure de la QPC "*des dispositions comparables à celles de l'article 104 bis (procédure accélérée) ou 104 ter (procédure préjudicielle d'urgence) du règlement de procédure de la Cour de justice de l'Union européenne*"²⁴⁴.

L'article 278 du TFUE dispose que "les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif" et ajoute que "la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué." La procédure de référé vise à obtenir le sursis à l'exécution d'un acte d'une institution ou toute autre mesure provisoire nécessaire pour prévenir un préjudice grave et irréparable au détriment d'une partie. De la même manière que pour les référés administratifs d'urgence, celui-ci permet d'obtenir du juge, en urgence une mesure provisoire sans attendre le jugement au fond. En outre, trois procédures préjudicielles particulières ont été récemment mise en place.

D'abord, c'est une procédure préjudicielle *simplifiée*²⁴⁵ qui a été instaurée le 1er juillet 2000. Cette procédure trouve à s'appliquer dans le cas où une question est identique à une question antérieure ou lorsque la réponse à celle-ci peut être clairement déduite de la jurisprudence. La Cour va alors pouvoir statuer par voie d'ordonnance en faisant notamment référence dans les

²⁴² CC, décision n° 2010-77 QPC, 10 décembre 2010, *Mme Barta Z. [Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité]*.

²⁴³ J.-L. WARSMANN, *Rapport parlementaire relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, *op. cit.*, p. 154.

²⁴⁴ P. CASSIA, "Le juge administratif des référés, la QPC et le droit de l'Union européenne", *op. cit.*, p. 1360.

²⁴⁵ Article 104.3 du règlement de procédure de la CJUE.

motivations à l'arrêt déjà rendu sur cette question ou à la jurisprudence pertinente et cela sans même devoir interroger les parties.

Il existe ensuite, une procédure préjudicielle *accélérée*²⁴⁶ qui permet à la Cour de traiter une affaire en priorité. La demande de traitement en urgence est alors formulée par le juge national mais est librement appréciée par le président de la Cour. En pratique, la durée de la procédure sera alors comprise entre deux et quatre mois.

Enfin, c'est une procédure préjudicielle d'*urgence*²⁴⁷ qui est applicable devant la CJUE depuis le 1er mars 2008. Cette procédure est cependant réservée à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Sa mise en œuvre est cantonnée aux litiges relatifs à la coopération policière et judiciaire en matière civile et pénale, aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Au terme de ces développements relatifs à la QPC devant le juge administratif des référés d'urgence, l'organisation de cette dernière procédure est celle qui contient le plus d'intérêts pour cette ayant mené à la proposition d'une procédure d'examen en urgence des QPC. En effet, les affaires soumises à la PPU sont confiées à une chambre spéciale dont la composition est restreinte à nombre de cinq juges. L'idée de Paul CASSIA de se référer au modèle de la PPU pour le traitement en urgence de certaines QPC est intéressante en ce que l'exigence de célérité dans la mise en œuvre de la PPU fait que "la phase écrite se déroule, dans la pratique, essentiellement par voie électronique et est extrêmement réduite, tant dans sa durée que dans le nombre d'acteurs autorisés à soumettre des observations écrite²⁴⁸".

²⁴⁶ Article 104 bis du règlement de procédure de la CJUE.

²⁴⁷ Article 104 ter du règlement de procédure de la CJUE.

²⁴⁸ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/#procedures

CONCLUSION

C'est par une approche juridique qu'il a été préalablement fait état de l'articulation de la QPC avec les procédures de référé d'urgence devant le juge administratif. De cette observation du droit positif, il n'a pas été difficile de faire le bilan de l'ineffectivité de la QPC lorsqu'elle est soulevée à l'appui d'une saisine du juge du référé-liberté ou du juge du référé-suspension. Parvenant à un constat identique selon lequel "*l'interaction entre les caractéristiques de la QPC et les spécificités de la procédure de référé est largement absente*"²⁴⁹, Assem SAYEDE HUSSEIN a pu écrire justement que "*la QPC demeure l'affaire ou l'apanage de la juridiction principale*"²⁵⁰. La contribution -tardive- de la QPC dans l'approfondissement de l'Etat de droit ne peut être niée. Au vue des éléments apportés par l'étude de sa mise en œuvre devant le juge administratif des référés d'urgence, il est toutefois concevable de penser que cette nouvelle voie de droit n'est pas à la hauteur de la valeur ajoutée qui était attendue par son introduction dans l'ordre juridique français.

Partant de là, le discours a ensuite glissé dans une approche politique²⁵¹ -et donc subsidiaire à l'analyse juridique- de la problématique soulevée en introduction de ce devoir.

Selon Olivier GOHIN, "*le développement des procédures d'urgence a contribué à mieux faire connaître le recours au juge administratif en France*"²⁵². Aussi, tirant le bilan de la réforme du 30 juin 2000, Xavier DOMINO et Aurélie BRETONNEAU relevaient le succès de l'adaptation du juge administratif à la "*culture de l'urgence*"²⁵³²⁵⁴. Gageons que l'introduction souhaitée d'un examen en urgence des QPC contribue à véritablement rendre aux justiciables les droits et libertés que la Constitution leur confère. Une telle réforme permettrait, au surplus, de raffermir la légitimité du Conseil constitutionnel dans la protection des droits fondamentaux face au recours prépondérant des justiciables aux moyens conventionnels.

²⁴⁹ A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence, *op. cit.*, p. 14.

²⁵⁰ A. SAYEDE HUSSEIN, *op. cit.*, p. 10.

²⁵¹ Le discours sur le droit constitutionnel comporte en lui-même, de part son enjeu, une part de politique. Voir en ce sens : X. MAGNON, "Plaidoyer pour que le Conseil constitutionnel devienne une cour constitutionnelle", *RFDC*, 100, n° 4, p. 999.

²⁵² O. GOHIN, "Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif général", in O. GOHIN (dir.), *Les procédures d'urgence : approche comparative, op.cit.*, p. 157.

²⁵³ Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, *RFDA*, 2000, p. 942.

²⁵⁴ X. DOMINO et A. BRETONNEAU, "Dix ans d'urgence", *AJDA*, 2011, p. 1369. Voir aussi : B. STIRN, "Juge des référés, un nouveau métier pour le juge administratif", *op. cit.*, p. 795.

Face aux difficultés rencontrées par le requérant lorsqu'il décide de soulever une QPC devant le juge administratif des référés d'urgence, il est autrement possible de considérer que le juge ordinaire décide de ne pas faire droit à la demande de transmission ou de renvoi de la question de constitutionnalité au bénéfice de l'invocation de la théorie de l' "acte clair"²⁵⁵. La théorie de l'acte clair correspond à la situation dans laquelle il n'existe aucune contestation sérieuse sur le sens ou la portée d'une disposition. Si cette théorie permet de favoriser la rapidité de l'intervention juridictionnelle, il n'en demeure pas moins que son application emporte la violation de l'ordre public des compétences. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui argumentent avec ferveur pour le balayage de la jurisprudence *IVG* afin de garantir une pleine efficacité de la protection des droits fondamentaux par le Conseil constitutionnel. D'autres encore pourront envisager l'abandon du refus du juge administratif des référés d'urgence de contrôler la compatibilité des lois au regard des traités internationaux²⁵⁶. Un abandon qui "*ne fera pas couler trop de larmes*"²⁵⁷. Une solution supplémentaire pourrait résider dans l'introduction d'un recours en inconstitutionnalité contre une décision de justice ayant fait application d'une disposition législative non conforme à la Constitution. Il conviendrait alors de s'inspirer du modèle portugais²⁵⁸ ou bien encore de celui en vigueur en République Tchèque²⁵⁹.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que c'est au juge national qu'il revient, en premier lieu, d'assurer une protection effective des droits fondamentaux. La référence aux procédures des Cours européennes en matière de protection en urgence des droits fondamentaux n'a été réalisée dans ce devoir que dans l'objectif d'offrir une source d'inspiration pour la création d'une procédure d'examen en urgence des QPC par le juge constitutionnel français. Il ne s'agit pas de se satisfaire de la procédure de QPC ayant cours et de proposer de simples contournements à l'absence d'une procédure d'urgence devant le Conseil constitutionnel.

Si l'on ne saurait recenser les écrits doctrinaux relatifs à la réforme du 30 juin 2000 et ceux ayant trait à l'introduction dans la Constitution d'un nouvel article 61-1, rares sont les membres de la doctrine à avoir rendu un discours mêlant la QPC et les référés administratifs d'urgence. Paul CASSIA et Serge SLAMA, notamment, font exception à ce manque d'études

²⁵⁵ L. FONTAINE, *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ?*, Compte-rendu analytique, critique... et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la Justice, l'UMR 6201, Institut Louis Favoreu, GERC, CDPC, IEIA et l'AFDC, p. 7.

²⁵⁶ O. LE BOT, "Vers un discret abandon de la jurisprudence *Carminati* ?", *AJDA*, 2009, p. 102.

²⁵⁷ X. DOMINO, A. BRETONNEAU, "Dix ans d'urgence", *op. cit.*, p. 1369.

²⁵⁸ Article 280 de la Constitution portugaise.

²⁵⁹ Article 87 de la Constitution tchèque.

relatif à cette problématique. Il convient de reporter les propos conclusifs de deux de leurs articles ayant constitué des sources documentaires privilégiées pour l'élaboration de ce mémoire. Paul CASSIA conclut sa note relative aux référés d'urgence, à la QPC et au droit de l'UE en expliquant que "*le régime de la QPC a d'emblée été conçu comme transitoire ; il est à réécrire ; autant procéder à sa refonte le plus rapidement possible*²⁶⁰". Parvenant à une conclusion identique, Serge SLAMA complète ces/ses propos en finissant par ces mots : "*reste à savoir combien de temps il va falloir attendre...*²⁶¹"

En 2002, monsieur Roland VANDERMEEREN affirmait que "*dans le domaine de la protection des droits fondamentaux par le juge administratif, l'histoire distinguera peut-être deux époques : l'ancienne et la nouvelle, c'est-à-dire avant et après la réforme du référé administratif que vient de réaliser la loi du 30 juin 2000*²⁶²". Ne reste plus qu'à espérer que l'on puisse transfigurer promptement ce constat à la protection en urgence des droits fondamentaux par le juge constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Ainsi, il convient de conclure par cette déclaration de l'ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme, Jean-Paul COSTA : "*le combat pour les droits de l'Homme n'est jamais fini, car rien n'est jamais acquis. Ce combat c'est le rocher de Sisyphe, l'espoir en plus*²⁶³".

²⁶⁰ P. CASSIA, "Le juge administratif des référés, la QPC et le droit de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 1362.

²⁶¹ S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *op. cit.*, p. 67.

²⁶² R. VANDERMEEREN, "La réforme du référé administratif", in G. LEBRETON (dir.), *Regards critiques sur l'évolution des droits fondamentaux de la personne humaine en 1999 et 2000*, L'Harmattan, 2002, p. 143.

²⁶³ J.-P. COSTA, 5^e édition des Entretiens du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004.

BIBLIOGRAPHIE

- Ouvrages généraux :

- P. CASSIA, *Les référés administratifs d'urgence*, LGDJ, Systèmes, 2003, 198 p.
- R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, 1540 p.
- O. GOHIN, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 8^e édition, 2014, 445 p.
- O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Guides Dalloz, 2013-2014, 914 p.
- X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipse, Université. Droit, 2008, 167 p.
- B. MATHIEU, *Question prioritaire de constitutionnalité. La jurisprudence (Mars 2010-Novembre 2012)*, LexisNexis, Actualités, 2013.
- D. ROUSSEAU (dir.), *La QPC*, Lextenso, Guide pratique, 2010, 207 p.
- D. ROUSSEAU (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité.*, Lextenso, Gaz. Pal., 2^e édition, 2012, 255 p.

- Ouvrages spécialisés :

- D. CHOLET, *La célérité en droit processuel*, LGDJ, Bibliothèque de Droit privé, 2006, 713 p.
- C. CRZEGORCZYK, F. MICHAUT et M. TROPPER, *Le positivisme juridique*, LGDJ, La pensée juridique moderne, 1992, 523 p.
- T. DI MANNO, *Le Conseil constitutionnel et les moyens et conclusions soulevés d'office*, Economica-PUAM, Droit public positif, 1994, 202 p.
- G. DRAGO (dir.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2007, 234 p.
- P. ESTOUP, *La pratique des procédures rapides. Référés, ordonnances sur requête, procédures d'injonction, procédures à jour fixe et abrégées*, Litec, 2^e édition, 1998, 469 p.
- P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflits de lois dans le temps)*, Dalloz-Sirey, 2^e édition, 1960, 590 p.
- G. ZAGREBELSKY, *Le droit en douceur*, PUAM, 2000, 165 p.

- Mélanges :

- *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur de Bruno GENEVOIS*, Dalloz, 2009, 1166 p.

- *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel LABETOULLE*, Dalloz, 2007, 882 p.

- Revues :

- S. AMRANI-MEKKI, "Le principe de célérité", *RFAP*, n° 125, 2008, p. 43-53.

- J. ARRIGHI DE CASANOVA, J.-H. STAHL et L. HELMLINGER, "Les dispositions relatives aux juridictions administratives du décret du 16 février 2010 sur la question prioritaire de constitutionnalité", *AJDA*, 2010, p. 383.

- G. BACHELIER, "le référé-liberté", *RFDA*, 2002, p. 261.

- J. BARTHELEMY, L. BORE, "Les cas dans lesquels la question de constitutionnalité n'est pas prioritaire", *Constitutions*, 2010, p.549.

- J. BARTHELEMY, L. BORE, "La QPC entre recours objectif et recours subjectif", *Constitutions*, 2010, p.553.

- X. BIOY, "L'apparition timide du droit de la santé dans le champ de la QPC", *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 39, avril 2013

- A. BOURREL, J. GOURDOU, "Procédures d'urgence", *Rep. Collectivités locales*, Dalloz, 2006, n° 238.

- S. BRONDEL, "Quel sort pour une QPC quand le litige au fond est clos ?", *AJDA*, 2012, p. 1132.

- S. BRONDEL, M. C. DE MONTECLER, "Questions à... Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat", *AJDA*, 2010, p. 924.

- P. CASSIA, "Le juge administratif des référés, la QPC et le droit de l'Union européenne (CE, réf., 16 juin 2010, n° 340250)", *JCP (G)*, n° 26, 2010, p. 1358-1362.

- P. CASSIA, "Le renvoi préjudiciel en appréciation de constitutionnalité, une "question" d'actualité", *RFDA*, septembre-octobre 2008, p. 877 à 898.

- P. COSSALTER, "Pas une révolution, une évolution : le Conseil d'Etat peut ne pas se prononcer sur la recevabilité d'une requête à l'occasion de laquelle est soulevée une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)", Note sous CE, SSR., 21 novembre 2014, *Société Mutuelle des Transports Assurances*, requête n° 384353, *Revue générale du droit on line*, 2014, numéro 18498 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=18498).

- S. DE LA ROSA, "Droit constitutionnel et CEDH L'article 6 § 1 de la Convention européenne, le Conseil constitutionnel et la question préjudicielle de constitutionnalité", *RFDC*, 80, 2009.

- S. DEYGAS, "La QPC est recevable devant le juge des référés administratifs", *Procédures* n° 8-9, Août 2010, comm. 332.

- S. DEYGAS, "Le juge des référés administratif et la QPC", *Procédures*, n° 7, Juillet 2013, comm. 226.
- S. DEYGAS, "Référé-liberté et QPC", *Procédures*, n° 3, Mars 2015, comm. 103.
- X. DOMINO, A. BRETONNEAU, "Dix ans d'urgence", *AJDA*, 2011, p. 1369
- R. DRAGO, "La procédure de référé devant le Conseil d'Etat", *RDP*, 1953, p. 297-307.
- L. ERSTEIN, "La QPC dans le référé suspension", *JCP (ADP)*, n° 21, act. 436, 20 Mai 2013.
- M. FROMONT, "Présentation de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15 (Dossier : Allemagne) - janvier 2004
- M. GAUTIER, "QPC et droit communautaire. Retour sur une tragédie en cinq actes", *Dr. Adm.*, n° 10, Octobre 2010, étude 19.
- M. GUILLAUME "La question prioritaire de constitutionnalité", *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, 2010.
- F. JACQUELOT, "Dossier : Le Conseil constitutionnel : trois ans de QPC", *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 40, juin 2013.
- H. Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", trad. C. EISENMANN, *RDP*, vol. 45, 1928, p. 197-257.
- O. LE BOT, "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec le droit de l'Union européenne devant le juge des référés", *AJDA*, 2010, p.1662.
- S.-J. LIEBER, D. BOTTEGHI, V. DAUMAS, "La question prioritaire de constitutionnalité vue du Conseil d'État", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 29 (Dossier : La Question Prioritaire de Constitutionnalité) - octobre 2010.
- X. MAGNON, "L'accès du justiciable au juge des libertés : l'exemple du référé-liberté." *Revue de la Cour administrative suprême*, Mai 2013.
- X. MAGNON, "La QPC, beaucoup de bruit pour rien", *AJDA*, 2010, p. 1673.
- X. MAGNON, "La modulation des effets dans le temps des décisions des juges constitutionnels", *AJJC*, 2012, p. 558-591.
- X. MAGNON, "La QPC face au droit de l'Union : la brute, les bons et le truand", *RFDC*, n° 84, 2010, p. 761-791.
- X. MAGNON, "Premières réflexions sur les effets des décisions de censure du Conseil constitutionnel. Quel(s) bénéfice(s) pour le citoyen de la question prioritaire de constitutionnalité ?", *RFDA*, 2011, p. 761-771.

- J.J. PARDINI "Question prioritaire de constitutionnalité et question incidente de constitutionnalité italienne : *ab origine fidelis*", *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 101.
- M. QUYOLLET, "Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 1405, 2 novembre 2010 (dernière mise à jour 30 septembre 2013).
- M.-J. REDOR, "Le Conseil constitutionnel, la question prioritaire de constitutionnalité et les "droits et libertés que la Constitution garantit", *CRDF*, n° 9, 2011, p. 41-53.
- A. ROBLOT-TROIZIER, "Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État. Vers la mutation du Conseil d'État en un juge constitutionnel de la loi" *RFDA*, 2011, p. 691.
- T. SANTOLINI, "Les parties dans le procès constitutionnel en droit comparé", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24, 2008, p. 122-130.
- A. SAYEDE HUSSEIN, "La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence (Trois ans et demi de saisines juridictionnelles inabouties), *LPA, La loi*, n° 223, Novembre 2013, p.6-14.
- S. SLAMA, "Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat abattent leurs cartes face à la Cour de cassation (CC n° 2010-605 DC du 12 mai 2010; CE 14 mai 2010, *M. Senad Rujovic*)", *Lettre "Actualités droits-libertés" du CREDOF*, 18 mai 2010.
- S. SLAMA, "Plaidoyer pour l'instauration d'une procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité en urgence", *CRDF*, n°9, 2011, p. 55-67.
- S. SLAMA, "Procès équitable: Refus de transmission de QPC mettant en cause la partialité structurelle du Conseil d'Etat au regard de sa double fonction consultative et contentieuse", *Lettre "Actualités Droits-Libertés" du CREDOF*, 23 avril 2010.
- S. SLAMA, "Référé-liberté, QPC et contrariété au droit communautaire de l'absence de recours suspensif devant la CNDA pour ressortissants de pays "d'origine sûrs", *Lettre "Actualités Droits-Libertés" du CREDOF*, 21 juin 2010.

- Rapports

- R. GARREC, Rapport fait au nom de la commission des lois, *Sénat*, n° 380, mai 1999.
- J.-J. URVOAS, "Rapport d'information sur la question prioritaire de constitutionnalité". *Assemblée nationale*, n° 842, Mars 2013.
- J.-L. WARSMANN, "Rapport parlementaire relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution", *Assemblée nationale*, n° 1898, septembre 2009.
- Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, *RFDA*, 2000, p. 941-953.

- Thèses :

- D. CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2010, 904 p.
- O. DUGRIP, *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, PUF, Les grandes thèses du droit français, 1991, 411 p.
- C. EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Economica PUAM, collection DPP, 1986
- O. GOHIN, *La contradiction dans la procédure administrative contentieuse*, LGDJ, 1988, 496 p.
- O. LE BOT, *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté (Etude de l'article L. 521-2 du Code de la justice administrative)*, LGDJ-Fondation Varenne, Collection des Thèses, n° 9, 2007, 672 p.
- J. PIASECKI, *L'office du juge administratif des référés : entre mutations et continuité jurisprudentielle*, Université du Sud Toulon Var, 2008, 542 p.
- A. SAYEDE HUSSEIN, *Le juge administratif, juge du référé suspension. Douze ans de mutations juridictionnelles et jurisprudentielles*, Centre de recherches administratives, Université d'Aix-Marseille, 2014, 533 p.
- J.-Y. VINCENT, *L'évidence en contentieux administratif*, Presses universitaires de Rennes, Collection "L'univers des Normes", 2013.

- Colloques :

- L. CADIET, J.-P. GRIDEL, J. HERON et alii., *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, XXI^e Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, organisé par l'IEJ de Toulon, Dalloz, 1996.
- R. CHAPUS, *Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Rapport de synthèse in CNRS et IFSA, 1986.
- L. FONTAINE, *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ?*, Compte-rendu analytique, critique... et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la Justice, l'UMR 6201, Institut Louis Favoreu, GERC, CDPC, IEIA et l'AFDC.
- O. GOHIN (dir.), *Les procédures d'urgence : approche comparative*, Panthéon Assas, Colloques, 2008, 219 p.
- G. LEBRETON (dir.), *Regards critiques sur l'évolution des droits fondamentaux de la personne humaine en 1999 et 2000*, L'Harmattan, 2002, 289 p.
- X. MAGNON, P. ESPLUGAS, W. MASTOR, S. MOUTON (dir.), *Question sur la Question 3*, LGDJ, Grands Colloques, 2014, 220 p.

- H. PAULIAT, E. NEGRON, L. BERTHIER (dir.), *Le justiciable et la protection de ses droits fondamentaux : la QPC*, Pulim, Entretiens d'Aguesseau, 2011.

- P. WACHSMANN (dir.), *Le nouveau juge administratif des référés. Réflexions sur la réforme opérée par la loi du 30 juin 2000*, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, nouvelle série, n° 5, 2002, 282 p.

- Cours universitaires :

- T. DI MANNO, "Justice constitutionnelle et droits fondamentaux", cours M2 Pratique des droits fondamentaux, semestre 1, Faculté de droit de Toulon, Université du Sud Toulon-Var, 2014/2015.

- X. MAGNON, "Contentieux constitutionnel", cours M1 Droit public, semestre 1, Université Toulouse Capitole I, 2013/2014.

- J.-J. PARDINI, "La garantie des droits fondamentaux dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'Homme", cours M2 Pratique des droits fondamentaux, semestre 2, Faculté de droit de Toulon, Université du Sud Toulon-Var, 2014/2015.

- Mémoires :

- F. KONGA, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit des étrangers*, mémoire de Master 2 droit comparé systèmes de droit contemporains et diversité culturelle, Paris VIII, 2012.

- A. VIALA (dir.), *Nature de l'office du juge de 1ère instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité ?*, Mémoire de master 2, Université Montpellier I, CERCOP, 2012.

- Sites internet :

- <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/>

- http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

- <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb>

- <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fra>

- <http://www.legifrance.gouv.fr/>

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	6
INTRODUCTION	7
I) La question prioritaire de constitutionnalité.....	7
II) Le juge administratif des référés d'urgence.....	8
A) Un juge <i>administratif</i>	8
B) Un juge administratif des <i>référés</i>	9
C) Un juge administratif des référés d' <i>urgence</i>	9
III) L'intérêt du sujet.....	11
IV) Problématique.....	12
V) Annonce du plan.....	13
PARTIE I : UNE PRISE EN COMPTE A <i>MINIMA</i> PAR LA QPC DES PARTICULARITES DES REFERES ADMINISTRATIFS D'URGENCE.	14
CHAPITRE 1 : La QPC et l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence.	16
SECTION 1 : La consécration formelle et jurisprudentielle	16
I) Une consécration formelle laconique..	16
A) La QPC, un moyen utile devant le juge administratif des référés d'urgence.	17
B) La prise en compte de l'urgence au prisme du sursis à statuer.	18
<i>a) Le sursis à statuer facultatif</i>	19
<i>b) L'exception obligatoire au sursis à statuer</i>	20
II) L'insuffisance de la consécration jurisprudentielle.....	21
A) La QPC et l'ordre procédural de l'office juridictionnel du juge administratif des référés d'urgence. 21	
<i>a) La priorité de l'urgence</i>	22
<i>b) La compétence du juge</i>	23
<i>c) La recevabilité des conclusions du requérant</i>	23
<i>d) Le caractère mal fondé de la demande</i>	24
B) Le sort de la QPC après le rejet de la requête en référé.	25
SECTION 2 La finalité commune de la procédure de QPC et des référés administratifs d'urgence ... 26	
I) La protection juridictionnelle des droits fondamentaux.....	27
A) La fundamentalité des droits et libertés garantis par la Constitution	297
B) Une dissemblance source d'enrichissement mutuel.	29
II) Une exigence commune de régularité.	300
A) Une différence de nature des contentieux.	311
B) Des modalités différentes de sanctions de la régularité.....	32
CHAPITRE 2 : La QPC et l'office jurisprudentiel du juge administratif des référés d'urgence.....	33
SECTION 1 : L'appréciation de l'urgence et la QPC	33
I) L'établissement de la condition d'urgence	33
A) L'urgence <i>particulière</i> du référé-liberté.....	34
B) L'urgence du référé-suspension.....	34

II) L'urgence substantielle, obstacle à l'utilité de la QPC ?.....	34
A) La priorité de l'opportunité.....	35
B) Une appréciation trop stricte de l'urgence ?	35
SECTION 2 : Les implications de l'examen approfondi du caractère sérieux de la QPC sur l'activité jurisprudentielle du juge administratif des référés d'urgence.....	36
I) Du caractère sérieux de la QPC au doute sérieux sur la légalité de l'acte administratif	37
II) De l'atteinte à une <i>liberté fondamentale</i> au caractère sérieux de l'atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit	38
PARTIE II : LA NECESSITE D'INSTAURER UNE PROCEDURE D'EXAMEN EN URGENCE DES QPC SOULEVEES DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF DES REFERES D'URGENCE.....	39
CHAPITRE 1 : L'adaptation de la QPC à l'impératif de célérité.....	41
SECTION 1 : La célérité et la formation de la QPC devant le juge administratif des référés d'urgence.....	41
I) La simplification du processus procédural de filtrage.....	42
A) La suppression du double filtrage.....	43
B) La généralisation de l'examen des QPC par un juge unique.....	43
C) L'obligation pour le juge d'examiner la QPC dans un délai raccourci.....	44
II) L'assouplissement des conditions de recevabilité de la QPC.....	45
A) Le juge de la recevabilité de la QPC, juge de l'évidence.....	45
B) Le faible risque d'engorgement du Conseil constitutionnel.....	47
SECTION 2 : La célérité et l'examen de la QPC par le juge constitutionnel.....	49
I) L'examen en urgence des QPC par le Conseil constitutionnel.....	49
A) L'examen en urgence des QPC renvoyées par le juge administratif des référés d'urgence.....	49
a) Une formation spéciale de jugement.....	50
b) Un délai de jugement raccourci.....	50
B) L'examen en urgence des QPC sérielles.....	51
II) Le nécessaire respect des exigences du procès équitable.....	52
A) L'applicabilité de l'article 6 § 1 à la question préjudicielle de constitutionnalité soulevée devant le juge administratif des référés.....	53
B) L'impérative conciliation entre le respect du contradictoire et l'objectif de célérité.....	54
CHAPITRE 2 : L'amélioration de la QPC aux situations d'urgence.....	56
SECTION 1 : L'effet utile de la décision QPC.....	56
I) Les effets de la saisine juge constitutionnel.....	57
A) L'effet suspensif, une condition incontournable.....	57
B) Un champ d'application limité de l'effet suspensif.....	58
II) Les effets de la décision du juge constitutionnel.....	59
A) Le rejet des mesures provisoires.....	60
B) L'applicabilité immédiate procédurale de la décision de censure.....	61

SECTION 2 : La coexistence entre la QPC et le contrôle de conventionnalité devant le juge administratif des référés d'urgence.	63
I) La complémentarité limitée de la protection par les normes conventionnelles <i>ordinaires</i>	64
A) La possibilité d'obtenir en urgence l'inapplication d'une disposition législative.	65
B) Le caractère peu opérant du contrôle de conventionnalité <i>ordinaire</i> devant le juge administratif des référés d'urgence.	65
II) La concurrence des questions d'unionité.....	67
A) La <i>question prioritaire d'unionité</i>	67
B) Les procédures spécifiques applicables devant la CJUE.	68
CONCLUSION	71
BIBLIOGRAPHIE	74
TABLE DES MATIERES	80