



3

L'URGENCE ET LES NOUVELLES CONDITIONS DU RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Michel Delnoy
professeur à l'U.Lg.
avocat

Martin Lauwers
maître de conférences à l'U.Lg., avocat

Renard Smal
maître de conférences à l'U.Lg., avocat

Sommaire

Introduction	262
Section 1 Les nouvelles conditions du référé administratif	265
Section 2 La nouvelle procédure du référé administratif	329
Section 3 Le droit transitoire	336
Conclusions	337

Introduction

L'article 6 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État a remplacé l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État¹ par le texte suivant, où les modifications sont identifiées en italique :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible prima facie de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2, la suspension ou les mesures provisoires ne peuvent être demandées après le dépôt du rapport visé à l'article 24. Toutefois, toute partie qui y a un intérêt peut dans ce cas adresser au président de la chambre saisie de la requête, une demande motivée en vue d'obtenir la fixation de l'affaire en urgence. La demande de suspension ou de mesures provisoires introduite entre le dépôt du rapport et sa notification est assimilée à la demande motivée. Le président se prononce par ordonnance sur cette demande. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance et au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande, et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires.

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

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

Si la section du contentieux administratif rejette une demande de suspension ou de mesures provisoires en raison du défaut d'urgence, une nouvelle demande ne peut être introduite que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande. La section du contentieux administratif peut, en outre, fixer un délai au cours duquel aucune nouvelle demande de suspension ou

1. Cette disposition concerne le référé administratif général : elle ne vise ni celui du droit des étrangers, ni celui des marchés publics, que nous n'évoquons pas ici.

de mesures provisoires ne peut être introduite si le seul élément nouveau invoqué consiste en l'écoulement du temps.

§ 3. Les arrêts portant sur une demande de suspension ou de mesures provisoires ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce opposition et ne sont pas davantage susceptibles de révision.

Les arrêts par lesquels la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties.

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}.

Le cas échéant, cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent même être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires.

La suspension et les mesures provisoires qui ont été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées s'il apparaît qu'aucune requête en annulation invoquant des moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure.

§ 5. Le président de la chambre ou le conseiller d'État qu'il désigne statue dans les quarante-cinq jours sur la demande de suspension ou de mesures provisoires. Si la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt.

§ 6. La section du contentieux administratif peut, suivant une procédure accélérée déterminée par le Roi, annuler l'acte ou le règlement si, dans les trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou des mesures provisoires ou confirme la suspension provisoire ou les mesures provisoires, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

§ 7. Il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ou la demande de mesures provisoires ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt.

§ 8. L'arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée. Dans ce cas, l'article 36, §§ 2 à 5, est d'application.

§ 9. Au cas où la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires sont ordonnées pour détournement de pouvoir, l'affaire est renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Si l'assemblée générale n'annule pas l'acte ou le règlement attaqué, la suspension ou les mesures provisoires cessent immédiatement leurs effets. Dans ce cas,

l'affaire est renvoyée pour examen d'autres moyens éventuels, à la chambre qui en était initialement saisie.

§ 10. Si la chambre compétente pour statuer au fond n'annule pas l'acte ou le règlement qui fait l'objet du recours, elle lève la suspension ordonnée *ainsi que les mesures provisoires*».

Trois importantes nouveautés en ressortent :

- 1) le remplacement de la condition du « risque de préjudice grave difficilement réparable » par celle de « l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation » ;
- 2) l'ajout du filtre de la balance des intérêts ;
- 3) la suppression de la requête unique, « au profit d'une demande de suspension qui peut être introduite postérieurement à l'introduction du recours en annulation, si celui-ci est toujours en cours et si l'urgence le justifie »².

Des travaux préparatoires, il ressort que les objectifs poursuivis par le législateur étaient :

- d'une manière générale, à la fois d'« améliorer la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et de « répondre davantage à des préoccupations concrètes dans l'intérêt du justiciable et des autorités administratives »³ ;
- plus spécifiquement concernant le référé, de supprimer « l'introduction automatique d'une demande de suspension, [...] qui entraîne une multiplication des rapports et des audiences »⁴.

Dans les lignes qui suivent, nous examinerons successivement, au regard de ces objectifs législatifs, chacune de ces trois nouveautés législatives et l'interprétation que le Conseil d'État en a faite, en tentant de déterminer si elles se sont traduites par de véritables changements dans le traitement des affaires.

À cet effet, nous n'avons examiné que la jurisprudence francophone et nous avons par ailleurs arrêté nos recherches aux arrêts disponibles sur le site internet du Conseil d'État au 30 septembre 2015.

2. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 4.

3. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 2. Dans le même sens, comp. « faciliter l'accès au Conseil d'État lorsqu'un tel recours s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des justiciables, tout en permettant à celui-ci d'assurer au mieux ses missions consultatives et juridictionnelles » (p. 3).

4. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 4.

Section 1

Les nouvelles conditions du référé administratif

On le sait, « l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation » est, à côté de l'existence d'au moins un moyen sérieux, l'une des deux conditions de la suspension d'exécution d'un acte administratif⁵. Après avoir dit un mot des moyens sérieux (A), nous évoquerons plus en détails cette condition d'urgence (B). La procédure d'extrême urgence étant une alternative à la procédure de suspension ordinaire, nous l'examinerons également (C), avant d'évoquer la balance des intérêts que le juge doit réaliser dans chacune des deux procédures (D).

A. Les moyens sérieux

Le législateur de 2014 a clairement entendu maintenir, inchangée, la condition des moyens sérieux qui doivent assortir une demande de suspension⁶. Le Conseil d'État le constate⁷, tout en indiquant utilement que « l'appréciation *prima facie* de la légalité de l'acte relève de la recherche du moyen sérieux qui est une condition autonome de la décision de suspendre » et « qu'il s'ensuit notamment que le moyen sérieux ne doit pas être directement relatif à la légalité de l'atteinte spécifique [à l'élément qui] justifie l'urgence »⁸. Nous renvoyons à la doctrine existante sur cette condition⁹.

B. L'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation

Depuis la loi du 20 janvier 2014, la condition du « risque de préjudice grave difficilement réparable » a été remplacée par celle de « l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ». Nous verrons ci-après ce que recouvre cette nouvelle notion (1), avant d'en examiner l'application dans trois contentieux particuliers (2). Nous essayerons ensuite, sous forme de conclusions, d'en déduire les changements concrets auxquels la réforme de 1994 a abouti (3).

5. C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*

6. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 4.

7. C.E., n° 230.282 du 24 février 2015, *Perpette*; C.E., n° 229.169 du 14 novembre 2014, *Delbouille*.

8. C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*.

9. Voy. not. P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 584 et s.; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, pp. 754 et s.; J. JAUMOTTE, E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 1536 et s.

1. La notion

La première condition du référé administratif est désormais libellée, à l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées, par référence à l'existence d'une « urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ».

La substitution, en 2014, de cette condition à celle du risque de préjudice grave difficilement réparable¹⁰ empêche *a priori* la persistance de la jurisprudence antérieure, à tout le moins en toutes ses composantes : en usant de nouveaux vocables, le législateur a nécessairement voulu imprimer un changement de fond. Autrement dit, « l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation » ne peut théoriquement avoir le même contenu que celui que la jurisprudence avait jusque-là assigné au « préjudice grave difficilement réparable ».

Au cours des travaux préparatoires de la loi de 2014, le législateur a donné quelques indications sur l'interprétation à faire de cette nouvelle condition :

- 1) elle est, à ses yeux, « plus claire »¹¹, « plus simple à manier »¹² et plus prévisible que l'ancienne¹³. On n'identifie cependant pas en quoi elle l'est et le législateur lui-même non plus, semble-t-il¹⁴;
- 2) il faut « s'inspirer[r] de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire »¹⁵, même s'il convient, à tout le moins en théorie, de tenir compte des « circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'État »¹⁶. De la jurisprudence judiciaire ressortiraient les critères de l'« existence d'une voie de fait, [la] crainte sérieuse d'un préjudice grave, [la] balance des droits et des intérêts des parties, [l']attitude procédurale antérieure du demandeur, ..., mais non pas uniquement l'impuissance de la procédure ordinaire à régler le différend en temps utile »¹⁷. On sait par ailleurs que la Cour de cassation a précisé dans

10. Bien identifiée par le Conseil d'État. Voy. p. ex. C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.*; C.E., n° 228.631 du 2 octobre 2014, *C.P.A.S. d'Anderslecht et crts.*; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*.

11. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 5.

12. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13.

13. Qui est vue comme une « notion difficilement objectivable » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 5), caractérisée par « le subjectivisme » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 11) et qui, tout en « exige[ant] un examen minutieux », « donne lieu à une jurisprudence [...] parfois disparate » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 5).

14. Il ne voit pas de contradiction à associer ces qualificatifs à la nouvelle notion tout en reconnaissant son caractère « évolutif » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 5; voy. égal. p. 14) et en rappelant l'absence de définition légale et l'appréciation laissée au président (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13).

15. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 5.

16. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13.

17. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13.

de nombreux arrêts qu'il y a urgence au sens de l'article 584 du Code judiciaire dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable et qu'il est permis, dès lors, de recourir au référé lorsque la procédure ordinaire serait impuissante à résoudre le différend en temps voulu, ce qui laisse au juge des référés un large pouvoir d'appréciation en fait¹⁸;

- 3) il faut tendre à éviter de « maintenir artificiellement un acte administratif dont il s'avèrera par la suite qu'il était illégal »¹⁹. De cette affirmation, on peut sans doute déduire la volonté d'ouvrir plus généreusement le référé administratif, ce qui semble contraire à la volonté évoquée ci-dessus d'éviter la « multiplication des rapports et des audiences ».

Du texte et de ses travaux préparatoires, on peut donc dans un premier temps déduire que la nouvelle condition implique une situation d'urgence comparable à celle admise en référé judiciaire, moins stricte que le risque de préjudice grave difficilement réparable et à apprécier par référence à son incompatibilité avec le traitement de l'affaire en annulation.

Que nous apprend la jurisprudence actuelle du Conseil d'État ? Avant tout, que l'obligation pour le requérant d'attendre le déroulement de la procédure au fond n'est pas à elle seule suffisante pour remplir la condition ici examinée : « la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain »²⁰ ne peut suffire car « une certaine durée est inhérente à la procédure en annulation »²¹. Cette affirmation concorde parfaitement avec le texte légal : la condition du référé n'est pas que le « traitement de l'affaire en annulation » prenne un certain temps, mais la crainte que quelque chose d'incompatible avec cette durée se produise dans l'intervalle. Autrement dit, la condition de l'urgence renvoie avant tout non à la durée de la procédure au fond, mais à l'éventuelle conséquence de cette durée.

18. Voy. not. l'arrêt prononcé le 23 septembre 2011 en l'affaire C-10.0279/F/1.

19. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 11.

20. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 231.395 du 1^{er} juin 2015, *Clayton et Walsh*; C.E., n° 230.994 du 27 avril 2015, *Gouthier*; C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*; C.E., n° 229.356 du 27 novembre 2014, *Gillard*; C.E., n° 228.758 du 14 octobre 2014, *Niederkorn et Thill*; C.E., n° 228.711 du 8 octobre 2014, *Haskouri*; C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*; C.E. n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*.

21. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 230.234 du 18 février 2015, *Valli et crts.*; C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*; C.E., n° 229.340 du 26 novembre 2014, *Van Tricht*; C.E., n° 228.908 du 23 octobre 2014, *Michiels*; C.E., n° 228.907 du 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et État belge*; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*.

Reste qu'il en découle incidemment que la durée de la procédure en annulation n'en est pas moins un élément de définition de la condition : c'est pendant cette durée que le « quelque chose » qui vient d'être visé risque de se produire. Quelle est cette durée ? Tout en reconnaissant implicitement la nécessité théorique de le faire²², le Conseil d'État n'a pour l'essentiel pas encore répondu à cette question, fût-ce en utilisant une moyenne ou une fourchette²³. La VIII^e chambre, elle²⁴, a osé le faire, en évoquant des durées de « moins de deux ans »²⁵, « douze à quinze mois »²⁶, puis « quinze à dix-huit mois grand maximum »²⁷. Progressivement, les affinements jurisprudentiels successifs rendront sans doute de plus en plus malaisé l'évitement de cette question par l'ensemble des autres chambres de la haute juridiction administrative.

Par contre, l'immédiateté du « quelque chose » n'est pas un critère : le référé n'implique pas que le « quelque chose » en question risque de se produire immédiatement, mais seulement qu'il risque de se produire pendant la durée de la procédure en annulation. L'immédiateté était un critère dans la jurisprudence relative à l'ancienne condition, mais il est devenu incompatible avec la référence désormais faite, en termes de temps, au « traitement de l'affaire en annulation »²⁸. Dans certains arrêts, l'immédiateté continue pourtant d'être exigée²⁹, mais dans la plupart des autres, quand il est fait référence au timing de mise en œuvre de l'acte attaqué, c'est sans cette « précision »³⁰.

22. C.E., n° 227.803 du 23 juin 2014, *Princen* : « cette notion d'urgence doit donc être mise en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation ». Dans le même sens : C.E., n° 231.940 du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont* ; C.E., n° 231.727 du 23 juin 2015, *Bosquet* ; C.E., n° 231.571 du 12 juin 2015, *Mpati*.
23. Sauf dans un arrêt, rendu dans la matière du droit de la fonction publique, où le Conseil d'État a affirmé que les délais de traitement d'un recours en annulation oscillent entre douze et quinze mois (C.E., n° 229.096 du 7 novembre 2014, *Sæur*).
24. Voy. égal. C.E., n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et crts.*, où la XV^e chambre indique « qu'il est possible mais peu vraisemblable qu'un arrêt au fond puisse être prononcé avant l'expiration [d'une période de douze mois] ».
25. C.E., n° 229.357 du 27 novembre 2014, *Jeanmoye*.
26. C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle* ; voy. aussi C.E., n° 231.180 du 11 mai 2015, *Gravez* ; C.E., n° 229.419 du 2 décembre 2014, *Beine*.
27. C.E., n° 231.325 du 26 mai 2015, *Squibin*.
28. Au contentieux judiciaire, l'immédiateté est avant tout liée à la décision du juge des référés (« rend une décision immédiate souhaitable »), non au dommage susceptible de se produire.
29. C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.* ; C.E., n° 229.145 du 13 novembre 2014, *Stalon*.
30. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon* ; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.* ; C.E., n° 228.758 du 14 octobre 2014, *Niederhorn et Thill* ; C.E., n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz* ; C.E., n° 227.917 du 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*. Voy. égal. C.E., n° 231.670 du 18 juin 2015, *Lefebvre* : « S'il est vrai, comme le souligne la partie adverse, qu'une suspension d'un acte administratif peut être ordonnée à tout moment, l'on peut considérer dès maintenant qu'il est plau-

Reste évidemment à définir le « quelque chose », ce qui risque de se produire au cours du traitement de l'affaire en annulation et qui est incompatible avec ce traitement. À ce sujet, dans la jurisprudence nouvelle, la condition de l'urgence est paraphrasée par une série de formules différentes, qui donnent en réalité des sens différents au critère. On peut tenter de les classer en trois catégories.

Dans une *première catégorie*, on trouve les arrêts dans lesquels l'urgence est définie par référence à la nécessité d'une décision avant l'issue du traitement de l'affaire en annulation afin que le litige puisse être *tranché*. Cette définition ne fait *a priori* aucunement appel à un quelconque dommage ou inconvénient³¹. Elle ne correspond pas pour autant à une simple référence à la crainte d'une décision lointaine, ci-dessus exclue, et elle est donc *a priori* admissible. Il se trouve cependant que le législateur l'a, au cours des travaux préparatoires, expressément rejetée³². En tout état de cause, le texte légal vise l'« urgence » en plus de l'incompatibilité avec la procédure au fond, ce qui implique que l'incompatibilité ne suffit pas pour qu'il y ait urgence, ainsi que le Conseil d'État l'a indiqué à plusieurs reprises³³. De même, sous cet angle, doit être approuvée la jurisprudence suivant laquelle « il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une urgence inhérente à celle-ci »³⁴ ou « il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause établissant que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond »³⁵.

Dans une *deuxième catégorie*, nous classons les arrêts dans lesquels l'urgence est définie par référence à la nécessité d'une décision rapide

sible qu'un arrêt au fond ne puisse être prononcé avant l'expiration de cette période d'un an, en février 2016 ».

31. Sauf évidemment à considérer que l'impossibilité de trancher un litige – résultant donc ici de l'absence de suspension – est dommageable en soi.
32. En excluant une référence à la seule impuissance de la procédure ordinaire à régler le différend en temps utile (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13). Certes, dans la jurisprudence de la Cour de cassation (rappelée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 229.375 du 27 novembre 2014, *S.P.R.L. Pharmacie de la Fougeraie et crts.*), il est fait référence à « l'impuissance de la procédure ordinaire à résoudre le différend en temps voulu », mais c'est en renvoyant par ailleurs à un « préjudice d'une certaine gravité » ou à des « inconvénients sérieux ». Le renvoi, par le législateur, à la jurisprudence judiciaire ne pourrait donc justifier cette première catégorie.
33. Not. C.E., n° 229.357 du 27 novembre 2014, *Jeanmoye* ; C.E., n° 229.356 du 27 novembre 2014, *Gillard* ; C.E., n° 228.758 du 14 octobre 2014, *Niederborn et Thill* ; C.E., n° 227.963 du 2 juillet 2014, *Giot*. L'arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et crts.*, nous semble également clairement aller dans ce sens.
34. C.E., n° 227.963 du 2 juillet 2014, *Giot*.
35. C.E., n° 228.758 du 14 octobre 2014, *Niederborn et Thill*.

pour éviter un « dommage irréversible »³⁶, une « atteinte irréversible » aux intérêts du requérant³⁷ ou un « dommage irréparable »³⁸. Certes, il est ici fait référence à un dommage ou à une atteinte, mais indépendamment de sa gravité. Dans la mesure où ne pas voir son litige traité à temps est le plus souvent en soi préjudiciable, cette définition est de nature à se confondre avec celle de la première catégorie³⁹. Les formules de cette deuxième catégorie doivent donc à nos yeux être écartées au même titre que celles de la première. Dans bon nombre d'arrêts où le « dommage irréversible » est évoqué, il est d'ailleurs en réalité étroitement associé au critère du préjudice *grave* et ces arrêts relèvent donc en réalité davantage de la troisième catégorie ci-après.

Si l'irréversibilité ne peut donc à elle seule suffire pour qu'il y ait urgence, peut-elle par contre constituer, malgré tout, un élément de définition de l'urgence, en ce sens qu'une atteinte ne serait admise à ce titre que si elle est irréversible? Même si une telle lecture pourrait éventuellement trouver appui dans les travaux préparatoires⁴⁰, elle doit être rejetée. En effet, faire de l'irréversibilité un élément constitutif de l'urgence reviendrait à exiger plus que ce que visait l'ancienne condition, qui ne se référait qu'à un préjudice *difficilement* réparable. Or, on a vu ci-dessus que le législateur a clairement marqué sa double volonté, d'une part, de s'écarter de l'ancienne condition et, d'autre part, d'ouvrir davantage le référé. Ceci étant, rien n'empêche évidemment de faire de l'irréversibilité un indice de gravité de l'atteinte⁴¹ ou le degré supérieur de gravité de l'atteinte⁴².

36. C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.*; C.E., n° 228.625 du 2 octobre 2014, *Felten*; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne*: « l'urgence suppose qu'il existe une crainte sérieuse pour le requérant, au moment de sa demande, de se trouver dans une situation dont les conséquences pourraient lui causer un dommage irréversible, s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation ». *Idem*, avec formulation très légèrement différente: C.E., n° 228.631 du 2 octobre 2014, *C.P.A.S. d'Anderlecht et crts.*

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

38. C.E., n° 229.061 du 5 novembre 2014, *Kohnen*.

39. D'ailleurs, tous les arrêts ici évoqués font suivre la formule de l'affirmation que « la notion de l'urgence est donc devenue évolutive dès lors que, selon le législateur, il y a lieu de la mettre en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation » (C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.*; C.E., n° 228.625 du 2 octobre 2014, *Felten*; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne*. *Idem*, avec formulation très légèrement différente: C.E., n° 228.631 du 2 octobre 2014, *C.P.A.S. d'Anderlecht et crts.*).

40. Le législateur y fait référence au critère des « conséquences dommageables irréversibles » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 13), mais, à la page suivante il n'est plus question que d'une « crainte sérieuse d'un préjudice grave » (*ibid.*, p. 14).

41. Voy. l'arrêt n° 229.145 du 13 novembre 2014, *Stalon*, où le Conseil d'État vise l'atteinte aux intérêts qui serait subie de manière suffisamment grave et immédiate, au point que cette atteinte devienne irréversible.

42. Voy. les arrêts qui font du « dommage irréparable » un stade plus grave que celui du « préjudice grave »: « l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que

Dans une *troisième catégorie*, nous classons les arrêts dans lesquels l'urgence est définie par référence à la nécessité d'une décision rapide pour éviter un *dommage d'une certaine gravité*⁴³. Cette définition ne s'expose à aucune objection et trouve appui dans les travaux préparatoires, en ce qu'elle s'apparente à la définition de l'urgence au référé judiciaire. C'est donc celle-là qui devrait idéalement être retenue.

Quel est le degré de gravité exigé ? Le Conseil d'État use, pour le définir, de nombreuses formules différentes : « préjudice grave, voire dommage irréparable »⁴⁴, « préjudice important, voire dommage irréparable »⁴⁵, « dommage subi de manière suffisamment grave et immédiate »⁴⁶, « conséquences très dommageables »⁴⁷, « dommage ou inconvénient d'une certaine importance »⁴⁸, « inconvénients d'une certaine gravité »⁴⁹, « atteinte, de manière suffisamment grave, à la situation du requérant »⁵⁰ ou « inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond »⁵¹. Il n'est certes pas certain que ces différentes formules correspondent à des concepts distincts, mais le contraire ne peut davantage être garanti. La gravité ne peut donc être quantifiée, identifiée à l'avance, ce que les deux dernières formules traduisent très clairement. En droit,

subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation » (C.E., n° 228.384 du 17 septembre 2014, *S.A. Terbeke-Pluma* ; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse* ; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.* ; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*. Quasiment *idem* : C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*).

43. En somme, on vient de passer en revue les justifications potentielles suivantes du référé :
 - je ne supporte pas que mon litige dure longtemps ;
 - s'il dure, mon litige ne sera pas traité à temps ;
 - s'il dure, je vais subir un préjudice irréversible ;
 - si ça dure, je vais subir un préjudice ;
 - si ça dure, je vais subir un préjudice grave.
44. C.E., n° 228.384 du 17 septembre 2014, *S.A. Terbeke-Pluma* ; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse* ; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.* ; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*.
45. C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*.
46. C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand* ; C.E., n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz* ; C.E., n° 227.917 du 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*.
47. C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*.
48. C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*.
49. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*.
50. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*
51. C.E., n° 230.994 du 27 avril 2015, *Gouthier* ; C.E., n° 230.234 du 18 février 2015, *Valli et crts.* ; C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange* ; C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.* ; C.E., n° 229.340 du 26 novembre 2014, *Van Tricht* ; C.E., n° 228.908 du 23 octobre 2014, *Michiels* ; C.E., n° 228.907 du 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et État belge* ; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire* ; C.E., n° 228.711 du 8 octobre 2014, *Haskouri* ; C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte* ; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes* ; C.E. n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*.

cela n'est pas problématique, puisqu'en usant des termes vagues de l'article 17, le législateur a nécessairement voulu renvoyer à une appréciation juridictionnelle au cas par cas du caractère suffisamment grave du préjudice/inconvénient/atteinte⁵².

Ceci étant, d'autres caractères généraux nous semblent pouvoir être associés, à l'analyse de la jurisprudence, au préjudice/inconvénient/atteinte dont il est question⁵³:

- ce sont les intérêts dont le requérant se prévaut qui doivent être en jeu⁵⁴; le préjudice invoqué par le requérant doit lui être personnel et le dommage par répercussion ne peut être retenu⁵⁵;
- les intérêts dont se prévaut le requérant doivent par ailleurs être légitimes⁵⁶;
- le préjudice doit pouvoir être mis en relation suffisante avec l'exécution de l'acte attaqué, dans laquelle il doit trouver son origine directe⁵⁷.

En définitive, la référence à des « inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond » nous semble constituer une bonne synthèse de tout ce qui vient d'être dit à propos des deux éléments qui définissent la condition de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation⁵⁸, à savoir un préjudice/inconvénient/atteinte d'une certaine

-
52. Pour un bel exemple d'expression de ce critère du caractère suffisant du dommage apprécié par le juge, voy. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*: « Considérant qu'il en résulte que le dommage visuel craint ne présente pas un degré de gravité suffisant pour justifier l'urgence ».
53. Le Conseil d'État précisant à propos des deux premiers de ces caractères que la substitution de conditions ci-dessus évoquée n'a eu aucun impact à leur égard.
54. C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.*; C.E., n° 228.631 du 2 octobre 2014, *C.P.A.S. d'Anderlecht et crts.*; C.E., n° 228.625 du 2 octobre 2014, *Felten*; C.E., n° 228.384 du 17 septembre 2014, *S.A. Terbeke-Pluma*; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*; C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*
55. C.E., n° 231.969 du 16 juillet 2015, *S.P.R.L. Socodem*.
56. C.E., n° 231.395 du 1^{er} juin 2015, *Clayton et Walsh*.
57. C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*.
58. Le Conseil d'État vise les « deux aspects de l'urgence » qui doivent être réunis pour obtenir la suspension (C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*). Dans un autre arrêt récent (C.E., n° 230.330 du 25 février 2015, *Demiddeleer*), il vise par contre les « trois aspects » de l'urgence: « une immédiate suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée ». Nous avons déjà indiqué ci-dessus pourquoi l'irréversibilité doit être rejetée. Quant à l'immédiate, elle doit également l'être, sauf si les vocables « une immédiate suffisante » renvoient à l'incompatibilité avec le traitement de l'affaire en annulation.

gravité, mais non nécessairement irréversible, et le constat que le traitement de l'affaire au fond ne permettrait pas de l'éviter⁵⁹.

À cela, le Conseil d'État ajoute régulièrement l'exigence de « crainte sérieuse » : ce qui doit exister, c'est une crainte sérieuse du dommage⁶⁰ dont il vient d'être question. Il nous semble raisonnable de considérer que cela correspond à l'idée de risque suffisamment établi, qui équivaut à la notion de risque dans l'ancienne condition. Le requérant ne doit donc pas établir que le dommage qu'il invoque va nécessairement se produire, mais ne peut pas pour autant se prévaloir d'une urgence purement hypothétique⁶¹. Certes, l'article 17 ne comporte pas expressément cette précision, mais elle nous semble effectivement ne constituer qu'une précision et non un ajout au texte.

Dans certains arrêts⁶², le Conseil d'État indique encore qu'« il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint »⁶³. On peut comprendre l'exigence⁶⁴ en ce qu'on ne peut admettre qu'il soit devenu impossible d'éviter le dommage par le traitement de l'affaire en annulation uniquement parce que le requérant a tardé à agir⁶⁵. En d'autres

-
59. Dans l'arrêt n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*, le Conseil d'État utilise une formule fort similaire, en visant « d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient ». Dans cette formule, seul le qualificatif « immédiate » nous dérange, pour la raison indiquée ci-dessus.
60. C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.* ; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne*.
61. C.E., n° 230.162 du 10 février 2015, *Comité belge pour l'UNICEF et crts.* ; C.E., n° 228.631 du 2 octobre 2014, *C.P.A.S. d'Anderlecht et crts.* ; C.E., n° 228.040 du 8 juillet 2014, *A.S.B.L. Enseignement chrétien à Jodoigne* ; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*.
62. Dans un arrêt au moins, le Conseil d'État va expressément dans le sens opposé, en affirmant : « que l'on ne peut conditionner la recevabilité d'une demande en suspension ordinaire à une exigence de diligence qui ne peut être exigée que pour les demandes en suspension d'extrême urgence » (C.E., n° 229.967 du 23 janvier 2015, *Vanneste*).
63. C.E., n° 228.384 du 17 septembre 2014, *S.A. Terbeke-Pluma* ; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse* ; C.E., n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz* ; C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant* ; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.* ; C.E., n° 227.917 du 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels* ; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*.
64. Tout en considérant que « la seule circonstance de n'avoir pas agi selon la procédure d'extrême urgence, qui est et doit demeurer exceptionnelle, ne dément pas l'urgence » (C.E., n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et crts.*).
65. Cela correspond par ailleurs sans doute à l'une des hypothèses de négligence qui excluent l'urgence aux yeux du juge judiciaire : « le demandeur qui suscite par sa propre négligence l'urgence n'établit qu'une urgence artificielle » (G. DE LEVAL et Fr. GEORGES, *Précis de droit judiciaire – Tome 1*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 393).

termes, il ne faut pas que l'urgence soit factice. Ceci étant, il devrait en découler que le Conseil d'État puisse être amené à exclure l'urgence dans des hypothèses de négligence autres que la tardiveté de sa saisine.

Enfin, comme dans sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'État indique que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant⁶⁶.

Reste une question : l'urgence est-elle une condition de fond ou une condition de recevabilité de la demande de suspension ? Dans quelques arrêts, non sans avoir commencé par rappeler que « l'urgence est, à côté de l'existence d'au moins un moyen sérieux, une condition de *fond* pour qu'une suspension de l'exécution de l'acte administratif puisse être décidée », le Conseil d'État affirme que « la notion d'urgence est, d'une part, une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour le requérant un dommage ou un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif et, d'autre part, une condition de *recevabilité* en ce sens que ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient »⁶⁷. Le législateur n'a pourtant jamais, à propos de la condition du référé dont il est ici question, parlé de la recevabilité, alors que c'est à lui qu'il revient d'indiquer quand une condition relève de la vérification préalable de la recevabilité⁶⁸. On n'identifie d'ailleurs pas pourquoi il aurait pu juger utile de faire ici référence à la recevabilité⁶⁹. Par ailleurs, il découle de cette jurisprudence que la condition du référé serait une condition de fond dans sa composante « préjudice » et une condition de recevabilité

66. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

67. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*; C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*. Dans l'arrêt *Pierre*, un exemple est donné : « Lorsque la société bénéficiaire du permis d'environnement litigieux conteste les dommages que le riverain requérant veut prévenir par l'introduction d'un recours en référé, il s'agit d'une contestation de la condition d'urgence, comme condition de fond, au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Voy. égal. l'arrêt n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Ausperit et crts.*, où le Conseil d'État, après avoir examiné longuement le préjudice grave, déduit de l'absence de dommage personnel présentant un certain degré de gravité qu'il y aurait lieu de prévenir par un arrêt de suspension, l'irrecevabilité de la demande de suspension.

68. D'un point de vue conceptuel à tout le moins, la décision d'instaurer des conditions de recevabilité n'est en effet pas anodine, puisque, dans un souci soit de sécurité juridique, soit de préservation de la qualité du travail du juge, elle restreint le droit d'accès au juge par le biais de critères qui doivent être remplis avant que le juge puisse se pencher sur le bien-fondé de la demande (voy. not. A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1967, p. 470; C. DEBOUY, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, t. IX, Paris, P.U.F., 1980).

69. Fixée en ce sens qu'il suffit d'invoquer l'urgence dans son acte introductif d'instance pour que la compétence du juge des référés soit établie (G. DE LEVAL et Fr. GEORGES, *Précis de droit judiciaire – Tome 1, op. cit.*, p. 392), la jurisprudence judiciaire n'est pas utile à cet effet. Devenue, au fil du temps, ridicule, non seulement cette vérification judiciaire ne relève en réalité pas de la recevabilité, mais en plus elle ne correspond qu'à une exigence de forme, qui va bien en-deçà de ce que le Conseil d'État vise.

dans sa composante temporelle. Or « l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation » est présentée par le législateur comme un tout indissociable ou, à tout le moins, comme étant composée de deux éléments interdépendants, indissociablement liés et qu'il n'est pas possible de soumettre à des traitements distincts.

2. L'application aux contentieux de la fonction publique, de l'urbanisme et de l'environnement et de la police administrative générale

Nous examinons ci-après les arrêts rendus en référé depuis l'entrée en vigueur de la réforme, sur des recours dirigés contre les mesures d'ordre et disciplinaires dont font l'objet les agents de la fonction publique au cours de leur carrière⁷⁰ (i), contre les permis d'urbanisme, uniques et d'environnement⁷¹ (ii) et contre les actes et règlements relevant de la police administrative générale (iii). Nous les avons présentés selon dix thèmes particuliers (a, b, c, etc.).

Dans cet examen, nous avons préférentiellement recours au vocable d'« atteinte » plutôt qu'à ceux de « préjudice » ou de « dommage », auxquels le juriste pourrait attacher une charge sémantique difficilement compatible avec un emploi neutre⁷². Par ailleurs, dans la mesure où la majorité des arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence comportent un examen distinct de l'urgence, d'une part, et de l'extrême urgence, d'autre part⁷³, ces arrêts, en tant qu'il y est statué sur l'urgence, seront évoqués dans la présente section sans signalement particulier. Les arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence qui ne comportent pas l'examen distinct dont il vient d'être question seront quant à eux signalés dans la présente section par un astérisque⁷⁴.

70. Ces recours représentent *grosso modo* la moitié du contentieux de la fonction publique et ne concernent donc pas, notamment, la matière des nominations et des promotions. Ne seront évidemment évoquées que les mesures d'ordre susceptibles de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État (voy. not. sur la recevabilité des recours en matière de fonction publique : C.E., n° 231.683 du 19 juin 2015, *Argiolas* et C.E., n° 229.145 du 13 novembre 2014, *Stalon*).

71. Ces recours constituent, faut-il le dire, l'immense majorité des recours relevant du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement.

72. Il se trouve par ailleurs qu'un test d'occurrence révèle que le vocable d'« atteinte » est le plus fréquemment utilisé par le Conseil d'État dans les trois contentieux examinés, considérés globalement, même si l'usage des deux autres l'emporte dans le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement.

73. À ce sujet, voy. Titre I.C.

74. Ces arrêts ont, pour l'essentiel, été rendus en référé d'extrême urgence au contentieux de la fonction publique (voy. *infra*, C.).

a) *Le risque d'atteinte*

i) FONCTION PUBLIQUE

Plusieurs arrêts rendus en matière de fonction publique rappellent que la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique⁷⁵. Revêt ce caractère – et ne peut donc être retenue – l'atteinte liée à l'exercice par un agent d'une fonction à titre subsidiaire, alors que la fonction qu'il exerce à titre principal justifie amplement un temps plein⁷⁶. Il en va de même du risque que le contrat de travail du conjoint du requérant ne soit pas renouvelé à son échéance, en l'absence de tout élément concret en ce sens, et du risque que ce requérant soit exclu du chômage, aussi longtemps qu'il n'a effectué aucune démarche auprès de l'ONEm pour connaître l'étendue de ses droits⁷⁷.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Les arrêts rendus en matière d'urbanisme et d'environnement rappellent aussi qu'un risque de dommage « purement hypothétique »⁷⁸ ou qui n'est « pas plausible »⁷⁹ ne peut être pris en considération.

Si elle ne reçoit pas toujours, loin s'en faut, un traitement distinct de celui de la gravité de l'atteinte alléguée et de sa preuve⁸⁰, la consistance du risque d'atteinte semble plus souvent examinée lorsque sont en cause

75. C.E., n° 231.670 du 18 juin 2015, *Lefebvre*; C.E., n° 228.625 du 2 octobre 2014, *Felten*.

76. C.E., n° 229.282 du 24 novembre 2014, *Loozen*.

77. C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**. Dans un autre arrêt, le Conseil d'État admet cependant la prise en compte « de la possibilité voire de la vraisemblance » de prolongations successives de la mesure de suspension provisoire d'un agent sans exiger des éléments concrets en ce sens (C.E., n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*).

78. Voy. not. C.E., n° 231.017 du 28 avril 2015, *la S.P.R.L. La Feuilletine*: risque d'occupation des unités de parking situés à proximité d'un commerce par des non-clients et risque d'insécurité routière liée à la création de places de parking parallèlement de part et d'autre de la voirie; C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriché*: préjudice en relation avec l'issue d'une procédure judiciaire; C.E., n° 230.362 du 28 février 2015, *L'association des copropriétaires de l'immeuble Régent et l'association des copropriétaires de la résidence le Dauphin*: risque de report d'éventuels attentats sur les immeubles voisins d'une ambassade à la suite de la sécurisation de celle-ci.

79. C.E., n° 228.800 du 17 octobre 2014, *Boskova et crts.*: risque d'accident non plausible compte tenu des caractéristiques du réseau viaire. À l'inverse, le risque seulement plausible peut, lui, être retenu (C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *la S.P.R.L. « La Pause Délice »*).

80. Voy. p. ex. C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*, et n° 230.236 du 18 février 2015, *Commune de Tinlot*.

des atteintes d'ordre technique⁸¹ touchant par exemple à la stabilité des constructions et de leurs abords⁸² ou au ruissellement des eaux⁸³.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Durant la période concernée, aucun arrêt en matière de police administrative générale ne semble avoir écarté l'urgence au motif que le risque que se réalise l'atteinte alléguée serait purement hypothétique. Le critère est cependant utilisé dans un arrêt statuant sur la demande de suspension de l'exécution d'une décision de fermeture partielle et temporaire d'un débit de boissons, dont il ressort que la « plausibilité » que le préjudice financier dont se prévaut l'exploitant soit de nature à compromettre sa viabilité est susceptible de justifier l'urgence⁸⁴. Dans autre arrêt, le Conseil d'État reconnaît implicitement le caractère non hypothétique ou plausible du risque que le placement d'un animal domestique dans une institution de protection des animaux « débouche sur son euthanasie à défaut d'adoption au terme de quelques semaines »⁸⁵.

b) *La gravité de l'atteinte*

i) FONCTION PUBLIQUE

Pour juger de la gravité des atteintes aux intérêts moraux des requérants, le Conseil d'État tient évidemment compte de la nature et de la portée de la mesure attaquée⁸⁶, étant entendu que s'il a eu l'occasion d'af-

81. Sans doute est-il à la fois plus facile et plus utile d'y répondre, en présence de risques d'atteintes empreints d'une moindre subjectivité.

82. Voy. not. C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset*; C.E., n° 231.159 du 7 mai 2015, *la S.P.R.L. Recyclage et travaux Geoffroy*; C.E., n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts.*

83. C.E., n° 230.218 du 16 février 2015, *Dallemagne*.

84. C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *la S.P.R.L. « La Pause Délice »*. Il est permis de se demander si l'aléa ainsi admis ne porte pas moins sur la survenance de l'atteinte alléguée que sur sa gravité, laquelle doit en principe être concrètement étayée, sauf évidemment à considérer que l'atteinte retenue par le Conseil d'État ne réside pas dans le préjudice financier lui-même mais dans ses conséquences sur la viabilité de l'entreprise concernée.

85. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*.

86. Dans l'arrêt n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*, par exemple, le Conseil d'État souligne qu'une mesure d'écartement sur-le-champ revêt un caractère exceptionnel et dérogatoire et implique le constat d'une réelle gravité quant aux griefs formulés à l'encontre de l'agent concerné. Dans l'arrêt n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*, il relève qu'au contraire d'une suspension disciplinaire, un simple déplacement permet à l'agent qui en fait l'objet de limiter, voire de contrecarrer, par l'exercice de la charge qu'il conserve, les effets négatifs de la publicité éventuelle de la mesure litigieuse sur son honneur et sa réputation. Dans l'arrêt n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*, il constate notamment que la démission d'office d'un agent ne l'empêche pas de postuler auprès d'autres pouvoirs organisateurs.

firmer que l'urgence n'est pas « automatiquement avérée par la gravité de la sanction contestée »⁸⁷, il faut bien constater qu'il semble déduire la gravité des atteintes alléguées de la seule nature de la sanction attaquée, dans plusieurs arrêts relatifs à des sanctions certes lourdes⁸⁸. Pour apprécier la gravité du préjudice invoqué, le Conseil d'État peut également tenir compte de la motivation formelle de l'acte attaqué⁸⁹ et de la procédure ayant conduit à son adoption⁹⁰, de la situation antérieure du requérant⁹¹

87. C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*, au sujet d'une démission d'office. Voy. égal. C.E., n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*, et n° 229.966 du 23 janvier 2015, *Lambert*, concernant des recours contre des rétrogradations, dont il ressort que « toute sanction disciplinaire constitue l'aboutissement d'une procédure ayant mis en évidence un manquement professionnel reproché à l'agent sanctionné » de sorte que « l'opprobre qui s'y attache ne peut, à elle seule, suffire à établir une urgence justifiant le recours à une procédure en référé », ou encore l'arrêt C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**, relatif à une démission d'office, dans lequel le Conseil d'État examine concrètement, avant de les rejeter, les différentes atteintes alléguées par le requérant. Même si ce n'est pas exclu, il n'est pas certain que le même enseignement puisse être déduit de l'arrêt d'extrême urgence C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**, dans lequel le Conseil d'État rejette la thèse selon laquelle « toute sanction disciplinaire lourde devrait pouvoir être traitée dans le cadre de la procédure d'extrême urgence », précisément parce qu'en dépit des termes peu clairs de cet arrêt, ce propos ne semble concerner que l'extrême urgence.
88. Voy. spéc. C.E., n° 229.731 du 6 janvier 2015, *Labieuse*, dans lequel aucune atteinte autre que la peine disciplinaire de suspension de six mois en elle-même ne semble avoir été évoquée. Voy. égal. C.E., n° 229.967 du 23 janvier 2015, *Vanneste*, et n° 228.587 du 30 septembre 2014, *Martin*, qui reportent sur la partie adverse la charge de démontrer concrètement qu'une sanction disciplinaire majeure n'entraîne pas une atteinte aux intérêts de son destinataire à laquelle il convient de mettre fin dans des délais incompatibles avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. Selon ces arrêts, ce renversement de la charge de la preuve ne concerne que l'atteinte aux intérêts moraux de l'agent faisant l'objet d'une telle sanction. Un arrêt antérieur, rendu au contentieux de l'extrême urgence et, à notre sens, isolé, semble étendre le bénéfice de cette présomption non seulement au préjudice moral, mais aussi au préjudice financier résultant d'une démission d'office (C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**).
89. Voy. not. C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry**; C.E., n° 229.652 du 19 décembre 2014, *Desmet*; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2015, *Legrand*; C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*. Dans l'arrêt C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**, le Conseil d'État refuse cependant de tenir compte du caractère dénigrant des faits relatés dans l'acte attaqué et dont le requérant n'a jamais contesté la matérialité.
90. Voy. not. C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**, et n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**.
91. C'est ainsi que les atteintes résultant d'un changement d'affectation ou d'une rétrogradation ne peuvent être appréciées qu'en comparant aux fonctions nouvelles les responsabilités antérieures de l'agent (C.E., n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*; C.E., n° 229.966 du 23 janvier 2015, *Lambert*; C.E., n° 229.526 du 11 décembre 2014, *Adans-Dester*). De même, l'impact d'un déplacement sur le temps de trajet du requérant doit être examiné en fonction de son lieu d'affectation actuel (C.E., n° 231.781 du 29 juin 2015, *XXXX*, et n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*). Jugé encore que l'atteinte à la réputation du requérant résultant de sa démission ou du retrait de son emploi doit être relativisée lorsqu'il était déjà suspendu ou écarté depuis un certain temps et qu'il s'est abstenu d'introduire un recours contre ces décisions (C.E., n° 230.128 du 6 février 2015, *Dethier* et n° 229.061 du 5 novembre 2014, *Kohnen*), étant entendu que cette

et de ses antécédents de service⁹², de son âge⁹³, de ses déclarations⁹⁴, du comportement de la partie adverse⁹⁵, mais aussi du contexte plus général dans lequel la mesure est intervenue⁹⁶. Il examine enfin, dans certains arrêts⁹⁷, la possibilité qu'un arrêt d'annulation répare adéquatement l'atteinte alléguée⁹⁸, compte tenu notamment de l'effet rétroactif qui s'y attache⁹⁹, du caractère « raisonnable » du délai de traitement du recours

jurisprudence ne semble pas transposable dans le cas d'absence du requérant pour raison médicale (C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, XXXX*).

92. C.E., n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**.
93. C.E., n° 229.967 du 23 janvier 2015, *Vanneste*.
94. Il est ainsi tenu compte de la préférence exprimée par l'agent pour une solution alternative à sa suspension lors de l'audition organisée dans le cadre de sa suspension préventive dans l'appréciation de la gravité de l'atteinte alléguée à sa réputation et son honneur résultant d'un déplacement (C.E., n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*). De mêmes, les atteintes résultant du retrait de son emploi sont contredites par l'intention manifestée par le requérant de le quitter (C.E., n° 229.061 du 5 novembre 2014, *Kohnen*).
95. Voy. C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*, dans lequel est retenu comme facteur « aggravant » le fait que l'autorité mette à profit l'écartement de la requérante pour solliciter des témoignages dans le cadre de l'instruction du dossier disciplinaire. Voy. égal. C.E., n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**.
96. Voy. par exemple l'arrêt C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**, dans lequel le Conseil d'État souligne que le requérant « a déjà fait l'objet d'une première démission d'office ayant été retirée il y a peu ». Voy. égal. C.E., n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**, où semblent déterminants les amalgames que le détachement temporaire litigieux est susceptible de susciter compte tenu des déboires judiciaires de plusieurs autres membres du service de l'agent concerné. Voy. encore l'arrêt C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**, ainsi que les arrêts C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, XXXX*, et n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**, qui mettent notamment en exergue la médiatisation de la mesure litigieuse.
97. Il faut bien constater qu'il arrive que le Conseil d'État se dispense de cet examen, à tout le moins explicitement, non seulement lorsqu'il dénie manifestement à l'atteinte alléguée une gravité suffisante (voy. not. C.E., n° 231.181 du 11 mai 2015, *Vanoorbeek*, et n° 229.282 du 24 novembre 2014, *Loozen*), mais aussi dans des cas où l'urgence est finalement reconnue (voy. not. C.E., n° 229.967 du 23 janvier 2015, *Vanneste*, n° 229.731 du 6 janvier 2015, *Labioise*, et n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*, étant entendu que, dans ce dernier arrêt, l'atteinte admise par le Conseil d'État semble à la fois d'ordre moral et pécuniaire). Il arrive aussi que le caractère irréversible de l'atteinte soit affirmé sans référence à la procédure en annulation, au regard sans doute de sa seule gravité.
98. L'examen peut être sommaire (voy. p. ex. C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco* et C.E., n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**, où l'on ne voit pas clairement ce qui, au-delà des considérations relatives à la gravité de l'atteinte alléguée et du fait que l'arrêt d'annulation interviendrait nécessairement après que l'acte attaqué aura cessé de produire ses effets, permet au Conseil d'État d'affirmer que cette atteinte « ne pourra être adéquatement réparée par un arrêt d'annulation »; voy. égal. l'arrêt C.E., n° 228.587 du 30 septembre 2014, *Martin*).
99. Dont il suit notamment qu'en matière d'intérêts professionnels, un arrêt d'annulation « aurait pour effet automatique de permettre une reconstitution et une poursuite de sa carrière » (C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*; voy. aussi C.E., n° 229.061 du 5 novembre 2014, *Kohnen*).

en annulation dans le contentieux de la fonction publique¹⁰⁰, mais aussi du risque de perte d'intérêt au recours¹⁰¹.

Ont ainsi pu être jugés suffisamment graves¹⁰², le discrédit moral qui résulterait d'une démission d'office¹⁰³, le discrédit moral et l'atteinte à la santé mentale résultant d'une mesure de suspension préventive¹⁰⁴, les conséquences dommageables qu'une démission d'office comporte tant sur le plan financier que sur le plan moral¹⁰⁵, la compromission sérieuse de la situation du requérant sur le plan social qui résulterait de sa suspension préventive¹⁰⁶, l'atteinte à la réputation professionnelle et à l'honorabilité résultant du déchargement temporaire du requérant de ses fonctions¹⁰⁷ ou de son écartement sur-le-champ¹⁰⁸, ou encore l'atteinte à sa réputation résultant de son détachement temporaire¹⁰⁹ ou de sa suspension provisoire¹¹⁰.

Conformément aux arrêts rendus sous l'empire de la condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil d'État rappelle dans plusieurs arrêts que le préjudice d'ordre pécuniaire peut, en principe, « être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation »¹¹¹. Il s'ensuit que, par la combinaison indissociable des exigences de gravité et d'irréversibilité, un préjudice financier ne peut être constitutif d'une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire au fond que s'il

100. Limité à une période de douze à quinze mois (C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*, et n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*). Ceci étant, il arrive que ce délai soit jugé incompatible avec la possibilité d'une réparation adéquate (voy. p. ex. C.E., n° 227.803 du 23 juin 2014, *Princen*).

101. C.E., n° 227.963 du 2 juillet 2014, *Giot*, dans lequel, au sujet d'un détachement d'une durée de six mois, le Conseil d'État relève sans trancher qu'à l'issue de son exécution, « la question du maintien de l'intérêt au recours du requérant pourrait se poser ».

102. À l'inverse, rares sont les arrêts dont il peut être déduit avec certitude que l'atteinte morale alléguée par le requérant ne présentait pas le degré de gravité requis, le Conseil d'État – on le comprend aisément – préférant rejeter le recours au motif plus général que l'urgence alléguée n'est pas démontrée. Sous cette importante réserve, de telles atteintes semblent avoir été jugées insuffisamment graves par le Conseil d'État, notamment, dans ses arrêts n° 231.781 du 29 juin 2015, *XXXX*; n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*; n° 229.966 du 23 janvier 2015, *Lambert*; n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry**; n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*; n° 229.526 du 11 décembre 2014, *Adans-Dester*; n° 227.871 du 25 juin 2014, *Desille**.

103. C.E., n° 229.967 du 23 janvier 2015, *Vanneste*; C.E., n° 228.587 du 30 septembre 2014, *Martin*; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**.

104. C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, *XXXX**, et n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**.

105. C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**.

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

107. C.E., n° 231.977 du 22 juillet 2015, *Geudens*.

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

109. C.E., n° 227.963 du 2 juillet 2014, *Giot*, et n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**.

110. C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**.

111. C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*, et n° 229.419 du 2 décembre 2014, *Beine*.

exposait le requérant « à un risque de précarisation »¹¹² ou l'empêcherait « de vivre de manière digne »¹¹³, « de subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants »¹¹⁴ ou « de faire face aux nécessités de la vie quotidienne »¹¹⁵. Dans d'autres arrêts, le Conseil d'État semble cependant plus souple, exigeant du requérant qu'il démontre que sa situation « risque d'être sérieusement compromise »¹¹⁶ ou que l'exécution de l'acte attaqué aurait « de graves répercussions sur sa situation financière »¹¹⁷. Pendant la période concernée, seuls deux arrêts¹¹⁸ ont conclu à la satisfaction de l'un de ces critères, auxquels il faut ajouter trois autres arrêts¹¹⁹ dans lesquels le préjudice financier semble cependant avoir été admis en combinaison avec d'autres et sans être mesuré à l'aune d'un standard de gravité déterminé.

112. C.E., n° 229.060 du 5 novembre 2014, *Dirick*.

113. C.E., n° 231.910 du 9 juillet 2015, *Dufour*.

114. C.E., n° 229.577 du 16 décembre 2014, *Benhachem et la S.P.R.L. Sarjaa*.

115. C.E., n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*. Certains arrêts combinent ces critères en visant l'atteinte qui « ne lui permettra plus de mener une vie décente et l'exposerait à un risque de précarité » (C.E., n° 231.180 du 11 mai 2015, *Gravez*) ou celle qui le placerait « dans une situation de précarité qui ne lui permettrait plus de mener une existence conforme à la dignité humaine » (C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**, et n° 229.987 du 27 janvier 2015, *Wattelet*).

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

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

118. D'une part, l'arrêt C.E., n° 229.060 du 5 novembre 2014, *Dirick*, dont il ressort que la perte de tout revenu liée à un retrait définitif d'emploi « expose le requérant à un risque de précarisation ». Il faut bien constater que les motifs de cet arrêt ne rendent pas compte de l'examen concret qu'aurait réalisé le Conseil d'État pour conclure en ce sens, ce qui s'explique peut-être par la nature de la sanction lourde de l'acte attaqué (voy. ci-dessus). D'autre part, l'arrêt C.E., n° 228.587 du 30 septembre 2014, *Martin*, dont il ressort qu'« au vu des éléments concrets qui ressortent du dossier », la démission d'office de la requérante risque de compromettre sérieusement sa situation sur le plan matériel si elle doit attendre un arrêt d'annulation dans plus d'un an.

119. C.E., n° 227.803 du 23 juin 2014, *Princen*, dont il ressort qu'au vu des éléments concrets qui ressortent du dossier, ainsi que du préjudice financier, de sa situation familiale difficile et des problèmes de santé évoqués par le requérant, sa suspension préventive risquerait de compromettre sérieusement « sa situation sur le plan social » si l'on doit attendre un arrêt en annulation dans plus d'un an; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**, dans lequel le Conseil d'État constate que la démission d'office du requérant « a pour effet de l'écarter directement et définitivement de ses fonctions, avec les conséquences immédiatement dommageables (qu'elle) comporte tant sur le plan financier que sur le plan moral »; C.E., n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*, dont il ressort que même s'il reste en mesure de faire face aux nécessités de la vie quotidienne, le requérant encourt au jour le jour les effets d'une suspension provisoire avec retenue de traitement de vingt-cinq pourcents, qui ont « une incidence directe, concrète et significative sur ses conditions de vie personnelle ».

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Il va de soi que toute transformation du cadre de vie ne peut être considérée comme grave¹²⁰. La gravité des atteintes alléguées au cadre de vie que causerait l'exécution des permis d'urbanisme et d'environnement dépend avant tout des caractéristiques du projet¹²¹ tel qu'autorisé par le permis attaqué¹²² en ce compris, le cas échéant, les conditions réglementaires¹²³ ou particulières¹²⁴ dont celui-ci est assorti. Elle doit par ailleurs être appréciée en tenant compte de la situation existante¹²⁵ du requé-

120. Voy. C.E., n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts.*, et n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.* Ont par exemple été jugés suffisamment graves, les atteintes causées par la construction et l'exploitation d'un parc éolien au patrimoine et aux paysages actuels, ainsi qu'à la faune (C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*), l'obstruction de vues (C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*), la perte d'intimité (C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*, et n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*), l'impact visuel du projet litigieux (C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*), le charroi généré par l'exploitation (C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*), la suppression de trois emplacements de stationnement (C.E., n° 228.594 du 30 septembre 2014, *Guide*), le risque de destruction d'une canalisation et d'inondation du terrain du requérant (C.E., n° 230.304 du 24 février 2014, *Debouvry*) ou encore la dénaturation du quartier ou du cadre de vie (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*, et n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*).
121. C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*. Sont ainsi pris en compte, par exemple, « l'ampleur » du projet (C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*), la nature du sol (C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*), le gabarit de l'immeuble projeté (C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*) et son implantation précise (C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*), l'étroitesse de la parcelle sur laquelle il s'implante (C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*), l'accessibilité au projet (C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*), les caractéristiques des dispositifs mécaniques qui seront utilisés (C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*).
122. Et non, évidemment, tel qu'il se présentait avant sa modification en cours d'instruction de la demande (C.E., n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts.*) ou tel qu'il aurait été autorisé par un précédent permis (C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*).
123. C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*: normes de bruit; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*: « que l'étude d'incidences révèle que les atteintes causées par le projet au patrimoine et aux paysages actuels sont certaines et que les atteintes à la faune sont possibles, même si le permis unique est mis en œuvre conformément aux conditions qu'il prescrit ».
124. Relatives, par exemple, aux replantations (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*, et n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts.*), au contrôle et au suivi du respect des normes réglementaires en matière de bruits (C.E., n° 228.313 du 9 septembre 2014, *Vanderbecq*), à l'inaccessibilité des toitures plates (C.E., n° 230.218 du 16 février 2015, *Dallemagne*), à l'implantation exacte du projet (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*), aux sondages d'évaluation devant être réalisés par le service de l'archéologie préalablement à tout travaux (C.E., n° 230.236 du 18 février 2015, *Commune de Tinlot*) ou encore à l'obligation d'installer une dalle de béton ou tout autre « dispositif équivalent » à l'endroit litigieux du passage de la canalisation autorisée par le permis attaqué (C.E., n° 231.159 du 7 mai 2015, *la S.P.R.L. Recyclage et travaux Geoffroy*).
125. La référence à la situation existante n'est cependant pas déterminante lorsqu'elle est contraire aux prescriptions précises d'un plan ou règlement entre-temps adopté (C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*).

rant¹²⁶, notamment par rapport au projet litigieux¹²⁷, mais aussi, plus généralement, de la situation existante dans le quartier considéré¹²⁸. Dans un grand nombre d'arrêts, le Conseil d'État a égard à la situation de droit des biens concernés pour en déduire le standard de nuisance admissible à l'aune duquel est appréciée la gravité des inconvénients invoqués¹²⁹. Si la conformité d'un projet aux plans et règlements applicables ne constitue pas un brevet d'innocuité¹³⁰, cette circonstance est parfois retenue pour relativiser la gravité des atteintes alléguées¹³¹ et, à l'inverse, le non-respect allégué¹³² de ces plans ou règlements peut participer à la démonstration de la gravité des préjudices invoqués¹³³. Les mesures de protection éventuellement applicables permettent encore d'évaluer la valeur patri-

126. Voy. p. ex. C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*, dans lequel le Conseil d'État tient compte de la vue latérale dont dispose « déjà » la terrasse du requérant sur des hangars existants et la toiture d'un car-wash ; C.E., n° 230.362 du 28 février 2015, *L'association des copropriétaires de l'immeuble Régent et l'association des copropriétaires de la résidence le Dauphin*, au sujet de difficultés de circulation rencontrées en situation existante.
127. C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne* : interposition d'un écran végétal entre l'habitation du requérant et le projet litigieux ; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.* : localisation des pièces de vie et du jardin de l'habitation du requérant par rapport au projet litigieux ; C.E., n° 228.313 du 9 septembre 2014, *Vanderbecq* : distance séparant l'habitation du requérant du projet litigieux. Voy. égal. C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta* ; C.E., n° 230.218 du 16 février 2015, *Dallemagne* ; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*.
128. Voy. not. C.E., n° 231.395 du 1^{er} juin 2015, *Clayton et Walsh* ; C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta* ; C.E., n° 230.218 du 16 février 2015, *Dallemagne* ; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet* ; C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre* ; C.E., n° 228.594 du 30 septembre 2014, *Guide* ; C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi* ; C.E., n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts.*
129. Voy. not. C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet* ; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*. Voy. égal. C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset* et n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*, au sujet des inconvénients admissibles en zone d'habitat et, dans le même sens, au sujet de la zone agricole, C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*
130. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*, et n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*, au sujet de projets conformes à leur affectation au plan de secteur.
131. Voy. not. C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*, et n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*.
132. Et parfois confirmé par le Conseil d'État dans le cadre de l'examen du sérieux des moyens (C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*, et n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*).
133. Voy. en ce sens, très clairement, C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*, dont il ressort qu'un requérant peut se prévaloir du non-respect d'un périmètre d'intérêt paysager inscrit au plan de secteur pour démontrer la dénaturation de son cadre de vie. Ce non-respect peut résulter de l'absence d'octroi des dérogations prétendument requises (C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*) comme de l'irrégularité putative des dérogations accordées, à tout le moins lorsqu'elles sont nombreuses ou importantes et témoignent partant d'une forme de dénaturation illicite du cadre de vie (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*, et n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*). Voy. égal., implicitement mais probablement, l'arrêt C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*.

moniale des constructions, plantations ou paysages dont la destruction ou l'altération est autorisée¹³⁴. Le Conseil d'État peut encore avoir égard au degré d'examen par l'autorité des inconvénients invoqués¹³⁵.

Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État constate qu'au regard de l'ampleur ou de la nature des travaux projetés, il est vraisemblable qu'au moment où un arrêt statuant sur le recours en annulation pourra être prononcé, ces travaux seront soit achevés, soit dans un état d'avancement « rendant peu probable et, à tout le moins, aléatoire une démolition à la suite d'un arrêt d'annulation »¹³⁶ ou « rendant peu probable un retour au *status quo ante* »¹³⁷. À l'inverse, il constate dans deux arrêts que tel n'est pas le cas¹³⁸. Si ce contrôle de réversibilité de l'atteinte alléguée n'est pas systématique, il intervient néanmoins dans cinq des sept arrêts de suspension rendus par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure de référé ordinaire¹³⁹.

Le contentieux relatif aux permis d'urbanisme et d'environnement ne constitue évidemment pas le terrain de prédilection des atteintes aux

134. Voy., sur l'absence de telles mesures de protection, C.E., n° 228.313 du 9 septembre 2014, *Vanderbecq*, et n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts*.

135. C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*; C.E., n° 228.225 du 27 août 2014, *Folens et crts*.

136. C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*; C.E., n° 230.876 du 17 avril 2015, *Bertollo*; C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand*; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*; C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*.

137. C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*.

138. C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset*: aménagement d'un chemin d'accès; C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*: aménagement d'un parking.

139. C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*; C.E., n° 230.876 du 17 avril 2015, *Bertollo*; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*; C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*. Dans l'arrêt C.E., n° 230.304 du 24 février 2014, *Debouvry*, la nature des atteintes en cause et, singulièrement, du risque d'inondation de la parcelle du requérant, permet de penser que le Conseil d'État a implicitement considéré qu'un arrêt d'annulation n'aurait pu les réparer, d'autant qu'il affirme que ces risques « sont d'une gravité qui justifie une mesure de suspension afin de préserver à cet égard les effets d'une éventuelle annulation ». L'arrêt C.E., n° 228.594, du 30 septembre 2014, *Guide*, ne contient par contre aucun développement relatif à la réparation que pourrait prodiguer un arrêt d'annulation. Le raisonnement évoqué ci-dessus n'est pas non plus reproduit dans les deux arrêts dans lesquels le Conseil d'État a suspendu l'exécution d'un permis en extrême urgence: dans l'arrêt C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*, il affirme néanmoins, sans s'en expliquer plus avant, que « tant la construction que l'exploitation des hangars revêtent à l'égard du requérant des conséquences particulièrement importantes que le recours à la procédure ordinaire d'annulation ne permettra pas de rencontrer »; dans l'arrêt C.E., n° 230.823, du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*, il se borne à affirmer que les requérants « montrent avec vraisemblance que l'exécution du permis est imminente et que ni la procédure en annulation, ni la procédure de référé selon la procédure ordinaire ne permettraient de prévenir l'inconvénient retenu » (nous soulignons), ce dont il ne nous semble pas possible de déduire qu'il se serait assuré de ce qu'un arrêt d'annulation risquerait de ne pas être suivi d'une réparation adéquate.

intérêts pécuniaires mais, dans trois arrêts¹⁴⁰, le Conseil d'État écarte la perte alléguée de valeur vénale ou locative d'un immeuble qu'impliquerait la mise en œuvre du permis attaqué, au motif notamment qu'une telle atteinte « peut donner lieu à une indemnisation et n'est pas grave au point de ne pouvoir attendre l'issue de la procédure en annulation »¹⁴¹, ne présente pas « une importance ou une gravité suffisante »¹⁴² ou n'est pas « constitutive d'un dommage difficilement réparable »¹⁴³. Comme en matière de fonction publique, l'examen du préjudice financier témoigne donc d'une indissociabilité, voire d'une fusion des exigences de gravité et d'irréversibilité.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

En matière de police administrative, le Conseil d'État a récemment rappelé qu'une atteinte aux intérêts financiers est en principe réparable « dès lors qu'elle peut être compensée par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice » et « qu'il n'en va autrement que si la partie requérante établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles »¹⁴⁴.

Le Conseil d'État retient dans plusieurs arrêts le préjudice financier lorsque l'exécution de la mesure attaquée entraînerait pour la société requérante « un grave déséquilibre financier »¹⁴⁵, serait de nature à lui faire perdre « une part significative de son chiffre d'affaires »¹⁴⁶, « affecterait nécessairement de manière significative (sa) situation économique »¹⁴⁷ ou encore serait de nature à « compromettre sa viabilité »¹⁴⁸ ou à « com-

140. Auxquels pourrait être ajouté l'arrêt C.E., n° 228.909 du 23 octobre 2014, *Bosmans et Lelong*, où la perte de valeur alléguée est cependant écartée en raison de l'achèvement de la construction autorisée.

141. C.E., n° 231.159 du 7 mai 2015, *la S.P.R.L. Recyclage et travaux Geoffroy*.

142. C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*.

143. C.E., n° 231.969 du 16 juillet 2015, *S.P.R.L. Socodem*.

144. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*.

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

146. C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. HC Breweries* et, dans le même sens, C.E., n° 231.394 du 1^{er} juin 2015, *la S.P.R.L. La Crisnéenne et la S.A. Cobarest*. Par contre, il ne le retient pas lorsqu'il ressort des documents comptables produits par la société requérante que l'exécution de la mesure litigieuse ne l'affecterait « que dans une partie limitée et même mineure de son activité commerciale » (C.E., n° 227.994 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. « Librairie du Pot d'Or »*; C.E., n° 227.995 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. Michel et Shaheen Miah*; C.E., n° 227.996 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. Simran Asia et Sukwinderjit*).

147. C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *la S.P.R.L. Spark's and co*.

148. C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *la S.P.R.L. « La Pause Délice »*. Dans l'arrêt n° 231.940, du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont*, le Conseil d'État considère par contre que « la diminution du chiffre d'affaires à laquelle la requérante déclare s'attendre du fait de la fermeture de son établissement (...) n'apparaît pas susceptible de compromettre sa viabilité ».

promette gravement sa situation financière »¹⁴⁹. La circonstance que l'établissement visé par la mesure constitue la seule activité du requérant¹⁵⁰ ou qu'il présente déjà une situation financière précaire¹⁵¹ constituent manifestement des indices importants, étant entendu que le Conseil d'État se réfère également aux charges que le requérant continuera de payer durant l'exécution de la mesure¹⁵² et au niveau de concurrence existant¹⁵³, ainsi qu'à la période d'exécution de la mesure¹⁵⁴. Dans le chef de personnes physiques, le Conseil d'État a pu se référer aux critères de la faculté de « subvenir à ses besoins futurs »¹⁵⁵ ou de se procurer « des moyens d'existence »¹⁵⁶, en retenant, sur la base de ce dernier critère, le préjudice financier lié à l'exécution d'un règlement relatif à la mendicité.

Ont encore pu être jugés d'une gravité suffisante, le risque d'atteinte à la réputation de la société exploitante résultant de la fermeture partielle de son établissement¹⁵⁷, l'atteinte « au droit d'éligibilité, à la liberté de manifestation des opinions et au fonctionnement des institutions démocratiques » résultant de l'application des dispositions d'un règlement de police interdisant le recours à une forme courante de propagande électorale¹⁵⁸, l'« incidence directe, concrète et significative sur les conditions de vie personnelle de la requérante » d'un arrêté du bourgmestre lui ordonnant de se séparer de son chien¹⁵⁹, ainsi qu'au terme d'un examen particulièrement sommaire, le risque que la tenue d'un événement pro-

149. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*, et n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*. Il faut cependant souligner que les développements de ces arrêts relatifs à la gravité du préjudice financier allégué furent formulés au titre de l'examen de l'extrême urgence et non de l'urgence.
150. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*; C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho*. Voy. *a contrario*: C.E., n° 227.994 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. « Librairie du Pot d'Or »*; C.E., n° 227.995 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. Michel et Shaheen Miah*; C.E., n° 227.996 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. Simran Asia et Sukwinderjit*.
151. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho*; C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*.
152. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*.
153. C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *la S.P.R.L. Spark's and co*.
154. C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*. Voy. cependant l'arrêt C.E., n° 231.940 du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont*, dont il ressort que le seul fait que la période de fermeture soit celle au cours de laquelle l'affluence de la clientèle est censée être plus importante ne suffit pas à démontrer l'urgence.
155. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*.
156. C.E., n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et crts*.
157. C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*, où ce risque se double cependant d'un risque de perte de clientèle. Le risque d'atteinte à la réputation a par contre été rejeté dans l'arrêt n° 231.940 du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont*, pour défaut de lien suffisant avec l'acte attaqué.
158. C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts*.
159. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*.

grammé soit compromise¹⁶⁰ et les inconvénients résultant de l'exécution d'une décision autorisant la tenue d'un festival musical¹⁶¹. Sur ces cinq arrêts, trois comportent un examen, fût-il sommaire, de l'irréversibilité des atteintes résultant de l'exécution de l'acte attaqué¹⁶².

Le Conseil d'État n'a par contre pas retenu l'atteinte alléguée au droit de propriété liée à l'impossibilité de mettre en location les appartements sis dans un immeuble interdit d'accès¹⁶³.

c) *L'effet utile de la suspension*

i) FONCTION PUBLIQUE

Dans la mesure où la suspension n'opère pas avec un effet rétroactif, mais seulement *ex tunc*, la procédure en référé est impuissante à prévenir utilement le dommage qui s'est déjà réalisé ou qui est consécutif à un acte qui a déjà été exécuté. C'est en ce sens qu'on lira, dans un arrêt statuant sur la demande de suspension d'une peine de suspension temporaire d'un agent, la référence à « l'effet utile » que pourrait avoir la suspension de l'acte attaqué¹⁶⁴.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Dans plusieurs arrêts rendus au contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, le Conseil d'État constate que l'urgence n'est pas établie lorsque les actes ou travaux autorisés par l'acte attaqué ou, à tout

160. C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et l'A.S.B.L. « Collectif Fondation Stacy »*, par lequel le Conseil d'État fut amené à suspendre, en extrême urgence, une décision de refus d'occupation de la voie publique à l'occasion d'une journée citoyenne.

161. C.E., n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*, dont il ressort uniquement que « l'urgence comme condition de fond du référé (n'est) pas contestée et (est) établie ».

162. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*, dans lequel le Conseil d'État relève que le placement du chien dans une institution de protection des animaux est susceptible de déboucher sur son euthanasie; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et l'A.S.B.L. « Collectif Fondation Stacy »*, dans lequel le Conseil d'État accorde l'affirmation du requérant selon laquelle l'annulation de l'acte attaqué ne permettrait pas que l'événement programmé quelques jours plus tard ait lieu; C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts.*, dont il ressort que le règlement attaqué ne produit ses effets que pendant la période de la campagne électorale, en sorte que son annulation au terme de la procédure au fond ne présenterait plus d'utilité pour les requérants. Les arrêts C.E., n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*, et n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*, sont en revanche muets quant à la possibilité de réparation adéquate par un arrêt d'annulation.

163. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*, dans lequel cette atteinte ne semblait, il est vrai, pas autrement étayée par les requérants et dans lequel le Conseil d'État relève encore qu'il n'est pas démontré que les baux relatifs à l'immeuble concerné auraient été renouvelés et que les requérants ont fait montre d'une certaine négligence ayant contribué à cette atteinte.

164. C.E., n° 229.731 du 6 janvier 2015, *Labieuse*.

le moins, ceux d'entre eux qui sont la source de l'atteinte invoquée, sont achevés¹⁶⁵. La circonstance que ces travaux aient débuté avant l'octroi du permis est sans incidence à cet égard, l'urgence étant une condition de fait¹⁶⁶.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Nous n'avons pas connaissance d'un arrêt en matière de police administrative générale dans lequel le Conseil d'État aurait constaté que l'atteinte alléguée était consommée. Par un arrêt d'extrême urgence, il a par contre pu annuler, le jour-même d'un congrès « prévu jusqu'à minuit », la décision d'en interdire la tenue¹⁶⁷.

d) *La survenance de l'atteinte durant le traitement de la procédure en annulation*

i) FONCTION PUBLIQUE

L'urgence suppose un risque que l'atteinte alléguée survienne avant l'arrêt au fond.

Il s'ensuit que seules peuvent être retenues les atteintes qui risquent de se manifester durant la période de traitement du recours en annulation¹⁶⁸. C'est probablement la raison pour laquelle le Conseil d'État considère, dans un arrêt, que le dommage financier lié aux répercussions d'une rétrogradation disciplinaire sur le calcul futur de la pension ou sur les possibilités d'avancement barémique de l'agent, « moins immédiat que la diminution de rémunération », ne saurait justifier que l'affaire soit traitée en référé¹⁶⁹.

165. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*; C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*; C.E., n° 228.575 du 30 septembre 2014, *Ost et Deneufbourg*; C.E., n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*. C'est en ce sens également qu'il convient, à nos yeux, d'interpréter l'arrêt n° 228.909 du 23 octobre 2014, *Bosmans et Lelong*, dans lequel le Conseil d'État a pu refuser de prendre en compte les inconvénients liés à l'ouverture au public d'un espace multisports et d'une aire de jeux dans le cadre d'une demande de suspension de l'exécution du permis d'urbanisme autorisant ces aménagements. Voy. aussi, *a contrario*, C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset*.

166. C.E., n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*.

167. C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*.

168. Voy. implicitement, C.E., n° 229.061 du 5 novembre 2014, *Kohnen*.

169. C.E., n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*.

Il s'ensuit aussi, logiquement, que la décision de reporter la mise en œuvre d'une sanction dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur le recours en annulation fait obstacle à sa suspension¹⁷⁰.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

L'exigence d'un risque de survenance de l'atteinte durant le traitement de la procédure en annulation a aussi été soulignée dans le cadre du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement. Le Conseil d'État a ainsi rejeté plusieurs demandes de suspension de l'exécution de permis relatives à des parcs éoliens, au motif « qu'il n'[était] pas établi à l'heure actuelle », qu'une procédure en annulation ne pourrait suffire à éviter des atteintes liées à la construction proprement dite et au fonctionnement des éoliennes elles-mêmes, compte tenu de l'importance du délai au terme duquel les éoliennes seront effectivement édifiées et exploitées¹⁷¹.

Il n'est pas rare que le permis attaqué soit retiré en cours d'instance. Si la perte d'objet du recours ne peut être constatée que lorsque l'acte attaqué est définitivement retiré¹⁷², tout retrait, même non définitif, implique que le permis attaqué n'est plus susceptible d'être exécuté, en manière elle que l'urgence à statuer n'est pas établie¹⁷³.

Par ailleurs, dans un grand nombre d'arrêts, le Conseil d'État déduit du caractère exécutoire d'un permis que le fait que ce permis n'ait encore connu aucun début d'exécution ne dément pas en lui-même l'existence

170. C.E., n° 228.571 du 30 septembre 2014, *Van Laere*. Et le Conseil d'État de rappeler qu'en cas de mise en œuvre de la sanction, le requérant pourra introduire une nouvelle demande de suspension.

171. C.E., n° 230.236 du 18 février 2015, *Commune de Tinlot*; C.E., n° 230.234 du 18 février 2015, *Valli et crts.*; C.E., n° 228.908 du 23 octobre 2014, *Michiels*; C.E., n° 228.907 du 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et État belge*; C.E., n° 228.595 du 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et crts.* Le montage, notamment, ne devant pas débiter avant un délai de douze à dix-huit mois après la délivrance du permis. Le Conseil d'État rappelle cependant que « les parties requérantes ont la possibilité, si besoin est, d'introduire plus tard une nouvelle demande de suspension ordinaire ou d'extrême urgence ». Dans un arrêt ultérieur, le Conseil d'État épingle en outre, sans qu'il soit possible d'affirmer que ce constat eût, à lui seul, été dirimant, les conditions du permis prévoyant que la construction et l'exploitation du parc « ne pourra débiter qu'au moment où le radar actuel de Charleroi ne sera plus en opération » et imposant à son bénéficiaire de constituer une sûreté de 100.000 euros par éolienne avant la mise en œuvre du permis (C.E., n° 231.747 du 25 juin 2015, *Commune de Pont-à-Celles*).

172. Le Conseil d'État constate, en ce cas, qu'il n'y a plus lieu de statuer (C.E., n° 231.929 du 10 juillet 2015, *Weiserbs*; C.E., n° 231.883 du 7 juillet 2015, *Vergote*; C.E., n° 231.882 du 7 juillet 2015, *Lorette*; C.E., n° 231.582 du 15 juin 2015, *Delogne et crts.*; C.E., n° 231.338 du 26 mai 2015, *Mailier*).

173. En ce cas, le Conseil d'État rejette la demande de suspension (C.E., n° 228.801 du 17 octobre 2014, *Donck*; C.E., n° 228.270 du 3 septembre 2014, *Van Kerkhove*) ou remet l'affaire à une audience ultérieure pour lui permettre de « statuer sur le caractère définitif du retrait » (C.E., n° 231.914 du 9 juillet 2015, *Steed et de Hults*).

de l'urgence¹⁷⁴ et qu'il appartient à la partie adverse ou intervenante « de démontrer que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai »¹⁷⁵. L'analyse d'espèce développée dans la plupart de ces arrêts montre clairement que le « bref délai » qui y est évoqué est celui dans lequel l'arrêt au fond pourrait être rendu et non un délai plus bref qui renverrait à une exigence plus stricte d'immédiateté de mise en œuvre du permis attaqué¹⁷⁶.

Il ressort cependant de trois arrêts, *a priori* isolés, qu'il appartient au requérant d'apporter des éléments concrets justifiant sa crainte qu'un permis « soit effectivement mis à exécution dans un délai rapproché »¹⁷⁷. En l'absence de précision quant à ce et compte tenu de la référence à « la possibilité, désormais offerte par le législateur à l'article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées précitées, d'introduire plusieurs demandes de suspension successives pour autant que chaque demande nouvelle "s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande" », il n'est pas certain que le « délai rapproché » visé dans ces arrêts soit celui nécessaire au traitement de l'affaire au fond¹⁷⁸. Dans la mesure notam-

174. C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*; C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand*; C.E., n° 228.595 du 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et crts.*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*; C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*; C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*. À notre sens, c'est surabondamment que le Conseil d'État souligne, dans un arrêt n° 228.594, du 30 septembre 2014, *Guide*, qu'en l'espèce, le placement des chaises sur la parcelle litigieuse « laisse augurer d'un commencement rapide des travaux contestés ».

175. C.E., n° 228.595 du 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et crts.*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*; C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*; C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*. Voy. dans le même sens: C.E., n° 230.234 du 18 février 2015, *Valli et crts.*; C.E., n° 228.908 du 23 octobre 2014, *Michiels*; C.E., n° 228.907 du 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et État belge*; C.E., n° 228.720 du 9 octobre 2014, *Marlaire*. Cette démonstration peut résulter de la seule volonté exprimée par le titulaire du permis attaqué, telle que manifestée à l'audience (C.E., n° 229.340 du 26 novembre 2014, *Van Tricht*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*), dans son mémoire en intervention (C.E., n° 227.917 du 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*) ou par simple courriel (C.E., n° 231.017 du 28 avril 2015, *la S.P.R.L. La Feuilletine*). Voy. cependant, dans un arrêt, la réticence du Conseil d'État à tenir compte de la simple affirmation des parties intervenantes lorsqu'elle « n'est confirmée par aucun engagement » (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*).

176. Voy. les termes « l'issue du recours en annulation » dans les arrêts C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne*; C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*; C.E., n° 228.313 du 9 septembre 2014, *Vanderbecq*; C.E., n° 228.308 du 8 septembre 2014, *Loi*; C.E., n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*.

177. C.E., n° 230.931 du 21 avril 2015, *Legrand et crts.* et n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini*; C.E., n° 227.917 du 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*, cependant antérieur aux arrêts cités ci-dessus et dans lequel la partie intervenant exprimait sa volonté de ne pas mettre son permis à exécution avant l'issue de la procédure en annulation.

178. Il n'est cependant pas exclu que l'apparente rigueur du Conseil d'État s'explique, dans les arrêts C.E., n° 230.931 du 21 avril 2015, *Legrand et crts.* et n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini*, par la nature des inconvénients allégués par les requérants, liés semble-t-il à l'exploitation des projets litigieux plutôt qu'à leur construction.

ment où un autre arrêt, rendu au contentieux de l'extrême urgence, suggère aussi que la recevabilité d'une demande de suspension ordinaire serait subordonnée à l'imminence du commencement des travaux¹⁷⁹, une clarification nous semblerait souhaitable.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

En cas de retrait de l'acte attaqué, le Conseil d'État constate que la demande de suspension d'extrême urgence est devenue sans objet et rejette le recours¹⁸⁰ ou constate qu'il n'y a plus lieu de statuer¹⁸¹.

Lorsque l'acte attaqué est abrogé avec effet immédiat, le Conseil d'État constate que le requérant ne justifie plus d'un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de cet acte et déclare le recours irrecevable¹⁸². Enfin, le Conseil d'État estime que la décision de « levée » de la mesure de police attaquée, sans qu'il soit besoin d'en déterminer la portée exacte, a pour effet que cette mesure « n'est actuellement plus susceptible d'être exécutée », en sorte qu'il n'existe pas d'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et qu'il y a lieu de rejeter la demande de suspension d'extrême urgence¹⁸³.

e) *La diligence du requérant dans la prévention de l'atteinte*

i) FONCTION PUBLIQUE

Au contentieux de la fonction publique, dans une affaire où la partie adverse constatait que le requérant avait attendu près de soixante jours pour introduire sa demande de suspension, le Conseil d'État a pu affirmer qu'« on ne peut conditionner la recevabilité d'une demande en suspension ordinaire à une exigence de diligence qui ne peut être exigée que pour les demandes en suspension d'extrême urgence »¹⁸⁴.

Si un autre arrêt confirme, implicitement, qu'il ne peut être reproché au requérant d'avoir introduit sa demande à la fin du délai de recours en annulation¹⁸⁵, la portée de l'affirmation que l'introduction d'une

179. Voy. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*, dans lequel, rejetant une exception d'irrecevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence, le Conseil d'État a pu affirmer que « les parties adverses et intervenante n'établissent pas, en l'espèce, qu'au moment de l'introduction de la requête en annulation et jusqu'à la lettre du 25 août 2015 envoyée au requérant par la partie intervenante, l'imminence du commencement des travaux était telle qu'une demande de suspension ordinaire aurait été recevable et aurait dû, partant, être introduite par le requérant ».

180. C.E., n° 227.942 du 30 juin 2014, *Giltay et Pirotte*.

181. C.E., n° 231.396 du 1^{er} juin 2015, *la S.P.R.L. Arda Ardana*.

182. C.E., n° 231.946 du 14 juillet 2015, *Paulit*.

183. C.E., n° 229.820 du 15 janvier 2015, *la S.P.R.L. La Crèche des Bizounours*.

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

185. C.E., n° 229.731 du 6 janvier 2015, *Labiouse*.

demande de suspension ordinaire n'est subordonnée à aucune forme de diligence du requérant doit être nuancée. Il ressort, en effet, d'un arrêt récent qu'un requérant doit faire preuve de diligence dans l'introduction, à la suite du rejet de sa première demande, d'une nouvelle demande de suspension fondée sur des éléments nouveaux¹⁸⁶. Par ailleurs, sans mettre en cause expressément la diligence du requérant, le Conseil d'État a refusé, dans deux affaires où avaient été prises des mesures successives, qu'il puisse se prévaloir, à l'encontre de la mesure postérieure, d'une atteinte que lui aurait déjà causée la mesure antérieure qu'il avait négligé de contester¹⁸⁷. C'est peut-être dans la même optique que, dans l'un de ces arrêts, le Conseil d'État a encore refusé de tenir compte du caractère dénigrant des faits relatés dans l'acte attaqué, mais dont le requérant n'avait jamais contesté la matérialité¹⁸⁸.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Si quelques arrêts comportent l'affirmation abstraite que la condition de l'urgence suppose que « le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint »¹⁸⁹, il faut cependant constater que le respect de cette exigence fait très rarement l'objet d'un examen d'espèce¹⁹⁰ et n'a à notre connaissance jamais

186. C.E., n° 231.781 du 29 juin 2015, XXXX, où est jugé excessif un délai de plus de deux mois séparant la notification de l'arrêt de rejet de la première demande de l'introduction de la nouvelle demande dès lors que les éléments nouveaux invoqués à l'appui de cette nouvelle demande sont eux-mêmes antérieurs à l'arrêt de rejet de sa première demande.

187. Voy. C.E., n° 231.727 du 23 juin 2015, *Bosquet*, et n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**. L'arrêt C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, XXXX*, nous semble confirmer que ces arrêts sanctionnent en réalité l'absence de diligence du requérant et non l'absence de lien causal entre la mesure postérieure et l'atteinte alléguée. Comp. cependant avec l'arrêt C.E., n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*, il est vrai antérieur aux arrêts ici évoqués, dans lequel le Conseil d'État estime que l'urgence déduite, semble-t-il, du préjudice financier lié à une décision de prolongation d'une suspension provisoire emportant une retenue de traitement de 25 %, n'est pas démentie par la circonstance que le requérant s'est abstenu d'exercer un recours contre la suspension provisoire initialement décidée à son encontre et assortie de la même retenue de traitement.

188. C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**.

189. C.E., n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini*, et n° 228.140 du 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*. La même affirmation est reprise dans les développements consacrés à l'urgence de plusieurs arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence (C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*).

190. Nous n'avons identifié que deux arrêts en ce sens : C.E., n° 230.877 du 17 avril 2015, *Hanne* : « la diligence à agir du requérant n'est ni contestée, ni contestable » ; C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand* : « il ne saurait raisonnablement lui être fait grief d'avoir laissé s'écouler presque deux mois pour introduire sa requête alors qu'il a agi dans le respect du délai procédural dans lequel il lui est permis d'introduire un recours en annulation et que le référé ordinaire n'en est que l'accessoire ».

conduit le Conseil d'État, dans le contentieux récent de l'urbanisme et de l'environnement, à rejeter la demande de suspension d'un permis.

Il ressort cependant d'un arrêt rendu au contentieux de l'extrême urgence qu'une demande de suspension ne peut être introduite selon la procédure d'extrême urgence plus d'un mois après que le requérant ait su que les travaux étaient « en voie de commencement », qu'à la condition que celui-ci ait introduit, au moment de cette prise de connaissance, une demande de suspension selon la procédure ordinaire¹⁹¹.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Dans un arrêt rendu au contentieux de la police administrative générale, le Conseil d'État a pu affirmer que « la seule circonstance de n'avoir pas agi selon la procédure d'extrême urgence, qui est et doit demeurer exceptionnelle, ne dément pas l'urgence »¹⁹².

f) *Le lien entre l'urgence et l'exécution de l'acte attaqué*

i) FONCTION PUBLIQUE

Dans plusieurs arrêts rendus au contentieux de la fonction publique, le Conseil d'État constate que l'atteinte dont se prévaut le requérant « ne peut être mise en relation » avec l'acte attaqué, par exemple parce qu'elle lui est antérieure¹⁹³ ou parce que l'acte attaqué n'est pas, en soi, de nature à causer cette atteinte¹⁹⁴.

L'exigence d'un lien entre l'atteinte alléguée et l'exécution de l'acte attaqué conduit également le Conseil d'État à ne pas tenir compte, dans l'appréciation des conséquences financières d'une démission d'office, d'événements ultérieurs qui « ne trouvent pas directement leur origine

191. C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*. Voy. égal. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*.

192. C.E., n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et crts*.

193. Voy. C.E., n° 229.145 du 13 novembre 2014, *Stalon*, et n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**, au sujet d'une atteinte à l'état de santé du requérant. Voy. égal. C.E., n° 229.540 du 12 décembre 2014, *Carinci**, dont il ressort que l'atteinte alléguée au bon fonctionnement du service résultant du retrait temporaire des fonctions de la requérante ne peut être retenue aussi longtemps que celle-ci est en incapacité de travail. Voy. encore C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot** et n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**, au sujet d'une atteinte à l'honneur ou à la réputation du requérant. Il ressort cependant de plusieurs arrêts que l'absence d'un lien suffisant entre une telle atteinte morale et l'acte attaqué ne peut être constatée si la partie adverse, par son comportement, y a contribué (C.E., n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi** et C.E., n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**).

194. C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry**. L'arrêt n° 229.526 du 11 décembre 2014, *Adans-Dester* nous semble également aller en ce sens, bien que l'absence de lien entre l'acte attaqué et l'atteinte vantée n'y soit pas expressément visée.

dans l'exécution de l'acte attaqué », mais plutôt dans l'attitude postérieure de la partie adverse ou d'un tiers¹⁹⁵. De même, dans l'appréciation de la gravité des difficultés d'insertion professionnelle que rencontrera le requérant démis de ses anciennes fonctions, le Conseil d'État ne tient compte ni de son niveau de formation, « étranger à l'acte attaqué », ni des motifs de l'acte attaqué relatant des faits dont le requérant n'a jamais contesté la matérialité¹⁹⁶. Si l'on peut comprendre que, dans l'appréciation de l'atteinte alléguée, le Conseil d'État ne tienne pas compte des fautes ou négligences qui seraient imputables au requérant, il est permis de se demander s'il se justifie d'écarter sa situation objective en ce qu'elle résulte de son faible niveau de formation ou du fait d'un tiers et, *a fortiori*, de la partie adverse.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

En matière d'urbanisme et d'environnement, le Conseil d'État a pu considérer que l'affectation d'un bien en zone urbanisable au plan de secteur est de nature à rompre le lien exigé entre un risque d'atteinte au cadre de vie champêtre et un permis d'urbanisme¹⁹⁷. Jugé aussi que le risque d'obstruction d'une vue vers la parcelle faisant l'objet du permis attaqué ne résulte pas de ce permis dès lors que l'avis favorable émis par le collège communal sur la demande de régularisation du pignon dans laquelle la vue est percée mentionne, indépendamment de tout projet de construction sur cette parcelle voisine, la nécessité d'obtenir un accord avec ses propriétaires¹⁹⁸.

L'exigence d'un lien causal n'empêche pas le requérant riverain d'un projet de se prévaloir des conséquences environnementales qui seront liées à l'exploitation de ce projet à l'appui de sa demande de suspension de l'exécution du permis d'urbanisme dont ledit projet a fait l'objet¹⁹⁹. Les

195. En l'espèce, celle de la ville de Bruxelles ou de la Communauté française, restées en défaut d'accomplir les démarches nécessaires pour que le requérant puisse bénéficier des allocations de chômage (C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle*).

196. C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**, dans lequel le Conseil d'État estime que le risque que ces motifs affectent ses possibilités de réinsertion dans le monde du travail « émane plus de son propre comportement que de l'acte attaqué lui-même ».

197. C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset*.

198. C.E., n° 231.395 du 1^{er} juin 2015, *Clayton et Walsh*.

199. Voy. not. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*; C.E., n° 231.295 du 21 mai 2015, *Hannosset*; C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*; C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*, et ce, à tout le moins lorsque ces conséquences risquent de se produire pendant la durée de la procédure en annulation. À notre sens, il faut considérer que si le Conseil d'État a pu refuser de prendre en compte les inconvénients liés à l'ouverture au public d'un espace multisports et d'une aire de jeux dans le cadre d'une demande de suspension de l'exécution du permis d'urbanisme autorisant ces aménagements, c'est moins parce que cette ouverture au public serait sans lien avec l'exécution de ce permis que parce que lesdits aménagements étaient entièrement réalisés (C.E., n° 228.909 du 23 octobre 2014, *Bosmans et Lelong*).

atteintes au cadre de vie résultant des caractéristiques urbanistiques d'une installation couverte par un permis d'urbanisme définitif ne peuvent par contre pas utilement être invoquées à l'appui d'une demande de suspension dirigée contre un permis d'environnement²⁰⁰.

Enfin, dans un arrêt, le Conseil d'État a accepté de tenir compte d'un risque d'atteinte lié à la suppression d'unités de parking en dépit du fait que cette suppression ne pouvait, en droit, résulter de la seule exécution du permis et n'était donc pas juridiquement liée à ce permis²⁰¹.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

En matière de police administrative générale, le Conseil d'État a pu écarter le risque que les clients d'un établissement pensent que sa fermeture a été commandée par des infractions plus graves que la vente d'alcool aux heures durant lesquelles elle était interdite, dès lors qu'une telle atteinte ne résulterait pas de l'exécution de l'acte attaqué mais de l'attitude de sa clientèle²⁰². Il semble par ailleurs que l'exploitant d'un établissement de jeux voisin d'un débit de boissons ne puisse se prévaloir du préjudice résultant, pour ce débit de boissons, des dispositions d'un règlement de police qui n'affectent pas « directement » son propre établissement²⁰³.

g) *Le lien avec les moyens sérieux*

i) FONCTION PUBLIQUE

Sans qu'il y rappelle la distinction de principe entre l'exigence d'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et celle de l'existence d'un moyen sérieux, le Conseil d'État admet, dans plusieurs arrêts rendus au contentieux de la fonction publique, de tenir compte, dans l'appréciation de la gravité de l'atteinte alléguée à la réputation du requérant, de l'illégalité de la mesure attaquée, résultant du défaut d'exposé des griefs émis à son encontre dans la motivation formelle de l'acte attaqué²⁰⁴ ou dans le dossier administratif²⁰⁵, ou du fait que le requérant n'a pas eu accès à ce dossier²⁰⁶.

200. C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*.

201. C.E., n° 228.594 du 30 septembre 2014, *Guide*, dans lequel le Conseil d'État estime qu'il y avait lieu de craindre que l'intervenant procède quand même à l'exécution de ces travaux.

202. C.E., n° 231.940 du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont*. Il en va à tout le moins ainsi lorsque, selon les termes de son dispositif, l'arrêté du collège communal doit être affiché tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement.

203. C.E., n° 231.394 du 1^{er} juin 2015, *la S.P.R.L. La Crisnéenne et la S.A. Cobrarest*.

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

205. C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**.

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

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

En matière d'urbanisme et d'environnement, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que l'appréciation *prima facie* de la légalité de l'acte relève de la recherche du moyen sérieux qui est une condition autonome de la décision de suspendre, de sorte que le moyen sérieux ne doit pas être directement relatif à la légalité de l'atteinte dont la protection provisoire justifie l'urgence²⁰⁷. Il s'ensuit aussi que le sérieux d'un moyen, fût-il lié au bien-fondé de l'appréciation par l'autorité des nuisances générées par le projet en cause, n'établit pas en soi une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation²⁰⁸.

Ceci étant, dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État a admis qu'un requérant puisse se prévaloir du non-respect des plans et règlements applicables pour démontrer la dénaturation de son cadre de vie²⁰⁹. Ce non-respect peut résulter de l'absence d'octroi des dérogations prétendument requises²¹⁰ comme de l'irrégularité putative des dérogations accordées, à tout le moins lorsque qu'elles sont nombreuses ou importantes et témoignent partant d'une forme de dénaturation illicite du cadre de vie²¹¹.

Depuis l'entrée en vigueur de loi du 20 janvier 2014, le Conseil d'État ne semble pas avoir été amené à se prononcer sur la question des liens unissant l'urgence à l'absence ou aux lacunes et erreurs de l'étude d'incidences sur l'environnement. On peut néanmoins supposer que la récente réforme n'affectera pas, sur ce point, la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Nous n'avons relevé aucun arrêt statuant sur la distinction entre les deux conditions de la suspension en matière de police administrative générale.

h) *Le caractère personnel de l'atteinte*

i) FONCTION PUBLIQUE

Nous n'avons relevé aucun arrêt statuant sur le caractère personnel des atteintes alléguées en matière de fonction publique, étant entendu

207. C.E., n° 228.595 du 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et crts.*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*.

208. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*

209. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*

210. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*.

211. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*, et n° 228.300 du 5 septembre 2014, *Dognies et Mortiaux*. Voy. égal., implicitement mais probablement, C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*.

que, sans jamais avoir déduit l'urgence d'une telle atteinte, le Conseil d'État n'a pas mis en cause la possibilité, pour le requérant, de se prévaloir d'une atteinte au bon fonctionnement de son service²¹².

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

En matière d'urbanisme et d'environnement, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que le préjudice doit être subi par le requérant personnellement²¹³ et qu'un préjudice par répercussion ne peut être retenu, à défaut, pour ce requérant, d'établir un préjudice qui lui soit personnel²¹⁴. C'est ainsi notamment qu'un requérant ne peut se prévaloir utilement des atteintes au cadre de vie de ses locataires²¹⁵, pas plus que des conséquences physiques, morales ou sociales qu'auraient pour ses futurs résidents la fermeture d'une résidence-service consécutive à un éventuel arrêt d'annulation du permis d'urbanisme autorisant sa construction²¹⁶.

Le Conseil d'État a également pu affirmer que les personnes morales ne peuvent en principe se prévaloir d'une atteinte au cadre de vie²¹⁷. Réserve doit cependant être faite des personnes morales de droit public et, singulièrement, des communes qui, comme sous l'ancienne condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable, sont considérées comme ayant un intérêt suffisant à la qualité de leur environnement et au bon aménagement de leur territoire²¹⁸.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

L'exigence du caractère personnel de l'urgence a également pu être rappelée dans plusieurs arrêts rendus en matière de police administrative générale. Il s'ensuit par exemple que l'administrateur de la société exploitante d'un établissement, agissant en son nom personnel, ne peut se prévaloir des conséquences préjudiciables pour cet établissement d'une mesure de fermeture temporaire²¹⁹. Jugé aussi qu'à défaut de démontrer une atteinte grave dans leur propre chef, les propriétaires d'un immeuble

212. Voy. not. C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry** et n° 229.540 du 12 décembre 2014, *Carinci**.

213. Voy. not. C.E., n° 231.996 du 27 juillet 2015, *Dethier*; C.E., n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*

214. C.E., n° 231.969 du 16 juillet 2015, *S.P.R.L. Socodem*.

215. C.E., n° 228.639 du 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*.

216. C.E., n° 230.931 du 21 avril 2015, *Legrand et crts.* et n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini*.

217. C.E., n° 231.969 du 16 juillet 2015, *S.P.R.L. Socodem*, dont il ressort que de telles atteintes « ne sont pas des préjudices personnels que risque d'éprouver une société commerciale ».

218. C.E., n° 228.595 du 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et crts.*; C.E., n° 228.447 du 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*.

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

faisant l'objet d'un arrêté de fermeture ne peuvent se prévaloir par répercussion de l'atteinte résultant de cet arrêté pour leurs locataires²²⁰.

i) *Le caractère légitime de l'atteinte*

i) FONCTION PUBLIQUE

Au-delà d'un rappel incident du principe²²¹, nous n'avons relevé aucun arrêt statuant sur le caractère légitime des atteintes alléguées en matière de fonction publique.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Dans un arrêt récent en matière d'urbanisme et d'environnement, le Conseil d'État admet qu'un requérant présente un intérêt légitime à voir aboutir la demande de permis d'urbanisme qu'il a introduite en vue de la régularisation d'une véranda et d'une fenêtre infractionnelles et à pouvoir conserver le bénéfice de ces aménagements, en sorte qu'il peut être tenu compte de l'atteinte qu'y porterait l'exécution du permis d'urbanisme attaqué²²².

iii) POLICE GÉNÉRALE

Il ressort de trois arrêts statuant sur des demandes de suspension d'extrême urgence introduites à l'encontre d'un règlement de police relatif au lieu-dit « Le Carré » à Liège que seules les recettes réalisées dans les plages horaires durant lesquelles des établissements sont légalement autorisés à ouvrir peuvent être prises en compte aux fins d'apprécier la gravité du préjudice financier résultant, pour ces établissements, des interdictions édictées dans le règlement litigieux²²³. Dans le même ordre d'idées, ne peut être prise en compte, dans le cadre d'un recours dirigé contre un arrêté ordonnant la fermeture temporaire de la terrasse d'un établissement, l'atteinte liée à l'impossibilité d'organiser sur cette terrasse des événements non autorisés²²⁴.

220. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, de *Gheldere et de Gheldere*.

221. C.E., n° 231.977 du 22 juillet 2015, *Geudens*: « Considérant, quant à l'imminence d'une atteinte à ses intérêts légitimes (...) ».

222. C.E., n° 231.395 du 1^{er} juin 2015, *Clayton et Walsh*.

223. C.E., n° 227.994 du 7 juillet 2014, la *S.P.R.L. « Librairie du Pot d'Or »*, n° 227.995 du 7 juillet 2014, la *S.P.R.L. Michel et Shaheen Miah*, et n° 227.996 du 7 juillet 2014, la *S.P.R.L. Simran Asia et Sukwinderjit*.

224. Lorsque l'établissement, dans son ensemble, n'est pas exploité légalement, le Conseil d'État déclare évidemment, sans examen de l'urgence, le recours irrecevable pour défaut d'intérêt légitime (C.E., n° 230.685 du 27 mars 2015, la *S.P.R.L. 4WELL*, et n° 230.264 du 20 février 2015, l'*A.S.B.L. Crèche Bambi*).

j) *La preuve de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation*

Dans chacune des matières étudiées, plusieurs arrêts rappellent qu'il suit de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, que la charge de la preuve de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation incombe au requérant²²⁵.

La preuve de l'urgence et, le cas échéant, de l'extrême urgence, doit reposer sur des éléments concrets et précis et non seulement sur des considérations générales²²⁶. Cette démonstration concrète doit être rapportée dans la requête²²⁷. Il ressort cependant d'un arrêt rendu au contentieux de la fonction publique que le requérant qui ne dispose pas de toutes les pièces lors de l'introduction de son recours peut « le préciser dans son recours et de le faire valoir en plaidoirie »²²⁸.

Les arrêts dans lesquels le Conseil d'État constate que l'urgence n'est pas établie sont très nombreux. Le constat de carence peut évidemment concerner la gravité de l'atteinte alléguée²²⁹ mais aussi, notamment,

225. Voy. not. en matière de fonction publique : C.E., n° 231.008 du 28 avril 2015, *Hugé*, et n° 229.144 du 13 novembre 2014, *Sizaire*; en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 231.747 du 25 juin 2015, *Commune de Pont-à-Celles*, et n° 230.330 du 25 février 2015, *Demiddeleer*; en matière de police administrative générale : C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*. Nous avons cependant déjà constaté qu'il ressort de la plupart des arrêts rendus au contentieux de l'urbanisme et de l'environnement qu'il appartient à la partie adverse ou intervenante « de démontrer que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai » (voy. ci-dessus : section 1., B., 2., d.). Il a été relevé également qu'en matière de fonction publique, dans certains arrêts, le Conseil d'État a pu reporter sur la partie adverse la charge de démontrer concrètement qu'une sanction disciplinaire majeure n'entraîne pas une atteinte grave aux intérêts de son destinataire (voy. ci-dessus : section 1., B., 2., b.). Il arrive par ailleurs que le Conseil d'État se rende sur les lieux (C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*).

226. Voy. not. en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 229.166 du 14 novembre 2014, *Wallerand*. En matière de fonction publique, le Conseil d'État a pu rappeler qu'il y a lieu de tenir pour établi le grief d'ordre médial lorsqu'il est fondé sur un rapport psychiatrique, « sauf à s'inscrire en faux contre ce rapport » (C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, XXXX*).

227. Voy. not. en matière de fonction publique : C.E., n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*; C.E., n° 229.356 du 27 novembre 2014, *Gillard*; C.E., n° 229.144 du 13 novembre 2014, *Sizaire*; en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*; en matière de police administrative générale : C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

228. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**.

229. Voy. not. en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*; en matière de police administrative générale : C.E., n° 227.994 du 7 juillet 2014, *la S.P.R.L. « Librairie du Pot d'Or »*; C.E., n° 231.394 du 1^{er} juin 2015, *la S.P.R.L. La Crisnée et la S.A. Cobrest*. La preuve de la gravité du préjudice financier a suscité, au contentieux de la fonction publique, notamment, une jurispru-

l'existence d'un risque d'atteinte²³⁰, le lien entre l'atteinte alléguée et l'exécution de l'acte attaqué²³¹ ou le caractère personnel de l'atteinte²³².

3. Conclusions

Au regard du texte des lois coordonnées, l'autre condition du référé administratif que celle du moyen sérieux semblait ne comporter que deux aspects simples : un préjudice/inconvénient/atteinte d'une certaine gravité et son incompatibilité avec le traitement de l'affaire en annulation. L'examen qui précède révèle une réalité plus complexe, dans laquelle les facteurs statiques et dynamiques interagissent au point d'apparaître indissociables. Cela n'est en rien gênant, au vu du nouveau critère légal, dans lequel les deux notions sont effectivement indissociablement liées. Il nous semble donc normal que la gravité de l'atteinte soit appréciée en fonction de l'incapacité de la procédure au fond à en empêcher sa surveillance ou à la réparer adéquatement et *vice versa*.

Par les divers et variés termes, formules et éléments évoqués dans la jurisprudence du Conseil d'État depuis l'entrée en vigueur de la réforme, celui-ci a complété le portrait légal de l'urgence qui justifie la suspension en le faisant, *a priori*, ressembler de près à celui de l'urgence en matière de référé judiciaire, suivant ainsi la volonté du législateur. Les traits communs de ces deux urgences sont : un large pouvoir d'appréciation en fait ; la crainte d'une atteinte d'une certaine gravité, que le requérant ne peut

dence abondante, dont il ressort qu'il appartient au requérant de fournir des données concrètes, « étayées par des pièces probantes » (C.E., n° 229.356 du 27 novembre 2014, *Gillard*) relatives à ses revenus (C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand** ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**) et, le cas échéant, à ceux son conjoint (C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**), aux implications réelles de l'acte attaqué sur ces revenus (C.E., n° 231.570 du 12 juin 2015, *Authélet*), à son patrimoine (C.E., n° 229.987 du 27 janvier 2015, *Wattelet*. L'arrêt semble cependant isolé), aux charges auxquelles le ménage doit faire face (C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean** ; C.E., n° 231.181 du 11 mai 2015, *Vanoorbeek* ; C.E., n° 231.180 du 11 mai 2015, *Gravez* ; C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour* ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier** ; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**) et, le cas échéant, à l'aide du C.P.A.S. ou à l'éventuelle allocation de chômage qu'il pourrait percevoir (C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean** ; C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour* ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier** ; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**). Les manquements à cette obligation probatoire sont fréquemment sanctionnés (voy. not. C.E., n° 231.571 du 12 juin 2015, *Mpati* ; C.E., n° 231.570 du 12 juin 2015, *Authélet* ; C.E., n° 231.181 du 11 mai 2015, *Vanoorbeek* ; C.E., n° 231.180 du 11 mai 2015, *Gravez* ; C.E., n° 231.143 du 7 mai 2015, *Amorin-Fulle* ; C.E., n° 229.356 du 27 novembre 2014, *Gillard* ; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand** ; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**).

230. Voy. en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 231.159 du 7 mai 2015, *la S.P.R.L. Recyclage et travaux Geoffroy*, et n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*.

231. Voy. en matière de fonction publique : C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry**.

232. Voy. en matière d'urbanisme et d'environnement : C.E., n° 231.996 du 27 juillet 2015, *Dethier* ; C.E., n° 230.932 du 21 avril 2015, *Heyneman et Mancini* ; en matière de police administrative générale : C.E., n° 229.477 du 8 décembre 2014, *Liétard*.

pas avoir causée ou aggravée lui-même et que la durée la durée de la procédure ordinaire ne permettrait pas d'éviter en temps utile.

En observant la nouvelle condition d'urgence sous un autre angle et de plus près, après environ dix-sept mois de jurisprudence, elle présente cependant encore des similitudes marquées avec son prédécesseur, le risque de préjudice grave et difficilement réparable. Les formules et conditions formellement exprimées à propos de l'urgence distinguent à première vue les deux conditions, mais sans parvenir à masquer leur parenté évidente en jurisprudence, notamment en termes de gravité, de preuve, de difficulté d'établir une urgence financière et de caractère irréparable ou personnel du préjudice ou de l'urgence. Il en va de même de l'imminence de l'urgence et de l'immédiateté des inconvénients craints, qui paraissent nouveaux ou plus importants qu'avant, mais qui ressemblent en réalité furieusement à l'ancien critère imposant de démontrer un risque d'exécution immédiate ou actuel de l'acte attaqué.

Cette similitude entre la nouvelle et l'ancienne condition du référé administratif n'est pas contradictoire avec celle évoquée juste avant entre l'urgence administrative et l'urgence judiciaire, dès lors que des ressemblances entre les critères du risque de préjudice grave et difficilement réparable et ceux de l'urgence en référé judiciaire avaient déjà été mises en évidence par la jurisprudence avant la réforme²³³.

Dès lors, contrairement à ce que l'on pouvait croire et contrairement à la volonté apparente du législateur, la réforme ne semble pas avoir imprimé de changement fondamental sur les conditions du référé administratif.

Il y a tout de même une caractéristique plus ou moins marquée de l'urgence qui permet, peut-être, de la distinguer de l'ancienne condition : l'urgence paraît plus « souple » en ce qu'elle semble conférer au Conseil d'État un pouvoir d'appréciation plus étendu qu'auparavant. Il est pourtant délicat d'affirmer, globalement, à ce stade et sans disposer de statistiques, que le pourcentage d'arrêts de suspension serait plus élevé aujourd'hui ou que le Conseil d'État serait désormais plus enclin à admettre que les conditions de la suspension sont remplies.

233. M. VANDERSTRAETEN et F. TULKENS, « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État », in *La justice administrative* (F. VISEUR et J. PHILIPPART dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 134 et références citées.

C. L'extrême urgence

1. La notion

Suivant le § 4 de l'article 17 des lois coordonnées, tel qu'il ressort de la réforme de 2014, « Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension [...], la suspension [peut] être ordonnée, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension [...] ». Ainsi donc, si l'affaire est « incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension », il peut être recouru à une procédure plus rapide encore que celle de la suspension ordinaire²³⁴.

La spécificité de la procédure de suspension d'extrême urgence par rapport à celle de la suspension ordinaire est régulièrement affirmée dans son principe par le Conseil d'État²³⁵.

Cette spécificité se traduit d'abord dans les modalités de cette procédure, sur lesquelles nous revenons ci-après²³⁶, qui ont pour effet qu'elle « réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause »²³⁷ « ainsi que la contradiction des débats »²³⁸. De cet impact sur les droits de la défense et l'instruction de la cause, le Conseil d'État déduit l'affirmation – également de principe – que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel²³⁹. On en

234. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*; C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istry*; C.E., n° 229.492 du 9 décembre 2014, *Blankers*; C.E., n° 228.710 du 8 octobre 2014, *Feratovic*; C.E., n° 228.416 du 19 septembre 2014, *Qoraichi*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*.

235. C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*.

236. Voy. la section 2 de la présente contribution.

237. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*; C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*.

238. C.E., n° 232.265 du 21 septembre 2015, *Talbot-Melon*; C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *De Gheldere*; C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*; C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour*; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri*; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz*; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 228.193 du 13 août 2014, *Stevens*; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet*; C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard*; C.E., n° 228.103 du 23 juillet 2014, *Lecart*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*; C.E., n° 227.136 du 16 avril 2014, *Poulain et Ledoux*; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*.

239. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 229.540 du 12 décembre 2014, *Carinci**; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*. À moins que ce soit le caractère exceptionnel qui soit l'explication de la condition de l'extrême

devine les conséquences potentielles, notamment quant à l'appréciation du respect de la condition de l'extrême urgence.

La spécificité de la procédure d'extrême urgence se marque également, évidemment, dans la définition de son champ d'application et, d'abord, sous l'angle de son facteur temps: il est ici question d'incompatibilité avec le traitement de l'affaire en suspension et non plus en annulation. En ce qui concerne cette incompatibilité, le Conseil d'État semble *a priori* viser deux éléments, même s'il ne les analyse pas systématiquement²⁴⁰: l'imminence d'un péril²⁴¹, d'une part, et l'inefficience de la procédure de suspension ordinaire²⁴², d'autre part. Le premier de ces deux éléments ne ressort pas du texte de l'article 17 et nous semble même restreindre la portée de la condition d'incompatibilité²⁴³. Dans cette mesure,

urgence, le législateur l'ayant imposée pour que cette procédure reste exceptionnelle ? Voy. p. ex. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

240. Voy. p. ex. l'arrêt n° 230.152 du 10 février 2015, *S.P.R.L. La Pause Délice*, où seuls les effets produits immédiatement par l'acte attaqué sont visés; voy. de même les arrêts où, en sus de la diligence du requérant, seule l'imminence du péril est mise en avant: C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 228.103 du 23 juillet 2014, *Lecart*; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*. Voy., à l'inverse en quelque sorte, l'arrêt n° 227.184, du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*, où, en sus de la diligence de la requérante, seule est analysée la capacité de la procédure à prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. L'extrême urgence se prête peu à des analyses parfaitement systématiques. Il y a beaucoup d'implicite, il y a des situations où un seul élément est déterminant.
241. Sont par exemple visés: l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué (C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour*; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri*; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet*; C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*); l'imminence de l'exécution effective de l'acte attaqué (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*); le fait que l'acte produit ses effets immédiatement (C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *S.P.R.L. La Pause Délice*). La référence à l'imminence du péril peut s'autoriser des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 15).
242. C'est ainsi que le Conseil d'État indique qu'il doit vérifier que la procédure d'extrême urgence est la seule en mesure (C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*) ou, plus simplement, est à même (C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*; C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*; C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*) de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas.
243. On peut fort bien imaginer qu'une affaire implique un péril qu'un traitement en suspension ordinaire ne permettrait pas d'éviter, mais qui n'est pas imminent pour la cause. Tout dépend à ce sujet, en réalité, de la durée que l'on accepte d'attribuer à la procédure de suspension ordinaire et ce, en se basant soit sur la loi, soit sur la pratique.

il nous semblerait préférable de le rejeter, mais, à supposer qu'il soit maintenu, il serait préférable de le traiter indissociablement avec le second élément, à savoir l'inefficience de la procédure en suspension. La jurisprudence va d'ailleurs régulièrement dans ce sens. Reste que, comme elle le fait en usant de plusieurs formules différentes²⁴⁴, on ne peut s'empêcher de se demander si le plus simple ne serait pas – ce que le Conseil d'État fait d'ailleurs effectivement dans une série d'arrêts²⁴⁵ – de s'en tenir à la formule légale, qui n'implique pas l'élément d'imminence du péril.

Les repères qui servent de base à l'appréciation de l'inefficience de la procédure de suspension ordinaire sont généralement :

- le début d'exécution de l'acte²⁴⁶, parfois jugé non suffisant²⁴⁷, ou le début de l'impact préjudiciable²⁴⁸ ;
- la durée de la période pendant laquelle l'acte produit ses effets²⁴⁹ ;
- la date probable de l'arrêt à intervenir en suspension ordinaire. À cet égard, le Conseil d'État a accepté l'extrême urgence en considérant qu'un arrêt ne peut intervenir en suspension ordinaire le même

244. Où il est par ex. fait référence à :

- l'imminence d'un péril qu'une procédure en référé ordinaire ne pourrait permettre d'éviter (C.E., n° 229.096 du 7 novembre 2014, *Sœur*) ;
- la survenance d'un dommage à ce point imminente qu'une procédure en référé ordinaire ne serait pas en mesure de l'empêcher (C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts.*) ;
- l'impuissance de la procédure de suspension ordinaire à prévenir l'imminence d'un péril d'une réelle gravité (C.E., n° 229.540 du 12 décembre 2014, *Carinci**) ;
- l'exclusivité de la procédure d'extrême urgence pour prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*) ;
- la tardiveté irrévocable d'une suspension pour prévenir le dommage si elle avait lieu au terme de la procédure ordinaire (C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*) ;
- la capacité de prévenir utilement le dommage alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas (C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*) .

Il arrive même que le Conseil d'État utilise une formule qui rapproche furieusement l'extrême urgence incompatible du risque de préjudice grave difficilement réparable : le requérant doit établir à suffisance l'existence d'un risque sérieux d'un dommage irréparable (C.E., n° 228.416 du 19 septembre 2014, *Qoraichi*) .

245. C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri* ; C.E., n° 229.148 du 13 novembre 2014, *Verbaarschot* ; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz* .

246. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange* ; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.* ; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames* .

247. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon* ; C.E., n° 229.096 du 7 novembre 2014, *Sœur* .

248. C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre* ; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant** .

249. C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *S.P.R.L. H.C. Breweries* ; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot** .

jour que la requête²⁵⁰; pendant la durée de l'été²⁵¹ ou des « deux mois de vacances »²⁵²; avant « quelques mois »²⁵³; « dans les plus brefs délais »²⁵⁴; avant la fin de la durée de nonante jours de la période pendant laquelle l'acte produit ses effets²⁵⁵; avant trois mois²⁵⁶; avant cinq mois et demi²⁵⁷. Le Conseil d'État ne se base donc manifestement pas à ce sujet sur la durée légale de quarante-cinq jours imposée par l'article 17, § 5, des lois coordonnées pour une procédure de suspension.

Par rapport à ces éléments, l'inefficience d'une procédure de suspension ordinaire peut résulter de ce que :

- l'acte attaqué aura été mis à exécution avant qu'un arrêt de suspension puisse intervenir²⁵⁸;
- les conséquences dommageables sont immédiates et quotidiennes²⁵⁹;
- une fois mis en œuvre, l'acte aura des effets définitifs²⁶⁰;
- le préjudice se manifeste au jour le jour et sera pour l'essentiel consommé au moment où un arrêt de suspension pourrait être rendu²⁶¹;
- la période pendant laquelle l'acte attaqué produit ses effets sera terminée quand un arrêt en suspension ordinaire pourrait être rendu²⁶²;
- en cas de refus ou de décision défavorable, il a un impact sur un cycle temporel qui est imposé indépendamment²⁶³.

Le critère de l'effet utile de la suspension implique évidemment que, dans l'hypothèse où le préjudice craint est en réalité déjà consommé au

250. C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*.

251. C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*.

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

253. C.E., n° 228.193 du 13 août 2014, *Stevens*; C.E., n° 228.103, du 23 juillet 2014, *Lecart*.

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

255. C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *S.P.R.L. HC Breweries*.

256. C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *S.P.R.L. Café Yakho*.

257. C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**.

258. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts*.

259. C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**.

260. C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*.

261. C.E., n° 232.008 du 29 juillet 2015, *Sarac*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*; C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts.*; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**. Dans un sens comp., voy. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts*.

262. C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *S.P.R.L. Spark's and Co*.

263. C.E., n° 232.265 du 21 septembre 2015, *Talbot-Melon*; C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri*; C.E., n° 229.125 du 12 novembre 2014, *Chanhoun*; C.E., n° 228.939 du 27 octobre 2014, *Rastegar*; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz*.

moment où le Conseil d'État peut rendre son arrêt en suspension d'extrême urgence, la demande doit être rejetée²⁶⁴.

Toujours sous l'angle du temps qui s'écoule, il est exigé du requérant qu'il agisse avec diligence dans l'introduction de sa requête²⁶⁵. Il semble par ailleurs logique d'apprécier différemment cette condition de celle exigée dans le cadre d'une suspension ordinaire : il y a en quelque sorte la diligence en suspension ordinaire et la « grande diligence »²⁶⁶ en extrême urgence²⁶⁷. L'examen de la jurisprudence montre qu'en extrême urgence, il est préférable de ne pas dépasser un délai de dix jours ouvrables avant d'introduire sa demande de suspension²⁶⁸. Pas davantage qu'un change-

264. C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*.

265. C.E., n° 228.416 du 19 septembre 2014, *Qoraichi*.

266. Il est parfois question de « diligence extrême » (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*).

267. C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*.

268. C'est ainsi que :

- ont été considérés comme trop longs des délais de : treize jours depuis la notification de la décision attaquée (C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**); trois semaines après le début de l'annonce au grand public, par panneaux aux dimensions importantes (C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*); un mois après la prise de connaissance de l'acte et de sa mise à exécution (C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts.*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**); quarante jours après un indice certain de mise en œuvre de l'acte attaqué et un mois après la connaissance de cet acte (C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*); cinquante-trois jours après la publication du règlement attaqué (C.E., n° 227.136 du 16 avril 2014, *Poulain et Ledoux*); plusieurs semaines, voire mois (C.E., n° 232.472 du 6 octobre 2015, *Lennerts et Versieux*); quatre mois et vingt jours après la prise de connaissance de l'acte attaqué (C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*);
- ont été considérés comme suffisamment courts des délais de : zéro jour (jour même de l'adoption de l'acte attaqué) (C.E., n° 228.710 du 8 octobre 2014, *Feratovic*; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet*; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*); un jour par rapport à la prise de connaissance de l'acte attaqué (C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard*); le même jour que celui d'envoi par le titulaire du permis du courrier informant du début des travaux (C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*); deux jours avant le début annoncé des travaux (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*); deux jours après le début des travaux (C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*); deux jours après la notification de l'acte (C.E., n° 232.008 du 29 juillet 2015, *Saraç*); trois jours après avoir aperçu le début des travaux (C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*); trois jours ouvrables suivant la date de l'envoi du courrier de notification (C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*). Dans le même sens, voy. C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*); cinq jours calendrier à dater de la réception de la menace d'expropriation (C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*); six jours après la réception ou la notification de l'acte (C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*); une semaine (C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*); un peu plus d'une semaine (C.E., n° 232.265 du 21 septembre 2015, *Talbot-Melon*); neuf jours après la prise de connaissance (C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *De Gheldere*), ou la réception de la décision (C.E., n° 228.103 du 23 juillet 2014, *Lecart*); neuf jours ouvrables après la prise de connaissance de l'acte (C.E., n° 227.248 du 30 avril 2014, *Hsia*); moins de dix jours ouvrables après la notification (C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour*).

ment d'avocat²⁶⁹, l'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique, non obligatoires, n'a d'incidence sur l'appréciation du respect de cette condition²⁷⁰.

Ceci étant, cette exigence de diligence est-elle inhérente au caractère exceptionnel de la procédure d'extrême urgence, relève-t-elle des indices de l'extrême urgence en général ou est-elle plus spécifiquement liée à l'inefficience de la procédure de suspension ordinaire, qui ne peut être créée de manière factice ? Dans la première hypothèse, le défaut de diligence aura automatiquement comme conséquence le rejet de la demande, sans vérifier si un arrêt de suspension ordinaire ne pourrait pas avoir été rendu à temps. Dans la deuxième hypothèse, le défaut de diligence sera considéré comme un indice déterminant de l'absence d'extrême urgence et impliquera également automatiquement le rejet de la demande. Dans la troisième hypothèse, le défaut de diligence n'aura d'incidence que s'il a empêché qu'un arrêt de suspension ordinaire puisse être rendu à temps²⁷¹. Certains arrêts accèdent la première hypothèse²⁷², d'autres la seconde²⁷³, d'autres encore la troisième²⁷⁴, de sorte qu'il est difficile de se faire une idée, d'autant que la diligence est également présentée comme une condition de l'extrême urgence qui découle elle-même du caractère exceptionnel²⁷⁵, ou comme une condition de la procédure d'extrême urgence sur le même pied que l'extrême urgence²⁷⁶.

Il se pourrait aussi que d'autres éléments du comportement du demandeur soient pris en compte pour considérer que l'extrême urgence est en réalité factice. Dans ce cas, le demandeur devrait, de manière plus

269. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**.

270. C.E., n° 229.148 du 13 novembre 2014, *Verbaarschot*; C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*.

271. Il en découle qu'il se peut que le requérant ait tardé et que sa demande soit rejetée, alors que son absence de diligence est en réalité sans incidence sur l'inefficience de la procédure de suspension ordinaire : ce n'est pas parce qu'il a tardé qu'elle est devenue inefficace.

272. L'exigence de diligence est présentée comme une conséquence du caractère exceptionnel : C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri*; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*. Voy. égal. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht* : la diligence doit être appréciée en fonction du début des travaux. Voy. égal. C.E., n° 232.472 du 6 octobre 2015, *Lennerts et Versieux* : c'est « l'extrême urgence qui justifie le recours à une procédure accélérée et abrégée » qui « suppose » que le demandeur ait fait toute diligence.

273. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**. Voy. égal. C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**; C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts.*, où la diligence est présentée comme une condition de l'extrême urgence.

274. C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts.* : le requérant doit avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État, c'est-à-dire que, par son attitude de négligence, d'inattention ou d'attentisme, il n'ait pas créé cette extrême urgence.

275. C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*.

276. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*.

générale, faire en sorte de prévenir le dommage ou son aggravation²⁷⁷. Ce qui serait en cause serait donc, fort globalement, l'attitude du demandeur²⁷⁸. Aller dans ce sens relèverait de la troisième des hypothèses qui viennent d'être évoquées.

L'incompatibilité avec le traitement de l'affaire selon la procédure classique – ici, de suspension ordinaire – n'est, comme en suspension ordinaire, pas suffisante : l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain²⁷⁹ ; il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci²⁸⁰.

À cet égard, l'extrême urgence, à nouveau présentée en théorie comme une « notion spécifique »²⁸¹ qui doit faire l'objet d'un examen séparé de celui de l'urgence²⁸², répond-elle effectivement à ses propres

277. C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour* ; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruccleri* ; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames* ; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz* ; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill* ; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet* ; C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard* ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier** ; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne* ; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich* ; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant** ; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot** ; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*.
278. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.* ; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames* ; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill* ; C.E., n° 228.103 du 23 juillet 2014, *Lecart* ; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*. Pour un cas d'application, voy. C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*. Le contrôle de l'attitude a cependant ses limites : « il n'appartient pas au Conseil d'État de juger l'attitude des requérants pour déterminer s'ils sont à l'origine de la situation de leur fils » (C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*).
279. C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour* ; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet* ; C.E., n° 228.127, du 25 juillet 2014, *Brouillard* ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier** ; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne* ; C.E., n° 227.618 du 3 juin 2014, *Denis et Parent* ; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich* ; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant** ; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot** ; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*.
280. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *De Gheldere* ; C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour* ; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet* ; C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard* ; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier** ; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne* ; C.E., n° 227.618 du 3 juin 2014, *Denis et Parent* ; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich* ; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant** ; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot** ; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*. Dans le même sens, mais dans des termes légèrement différents, voy. C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames* ; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz* ; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*.
281. C.E., n° 227.136 du 16 avril 2014, *Poulain et Ledoux*.
282. C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames* ; C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*

critères par rapport à ceux de l'urgence ? Le caractère extrême de l'urgence implique-t-il un dommage d'une gravité particulière ? On s'attend *a priori* à une réponse affirmative, mais il se trouve qu'on a vu le Conseil d'État n'imposer, en sus de l'inefficience de la procédure du référé ordinaire, que les deux éléments de l'urgence ordinaire²⁸³.

En tout état de cause, l'urgence est à tout le moins, clairement, une condition essentielle de l'extrême urgence²⁸⁴, en ce sens qu'à défaut d'urgence, la demande de suspension d'extrême urgence doit être rejetée²⁸⁵.

Il faut, également, bien entendu, un lien causal entre le préjudice invoqué et la décision attaquée²⁸⁶.

Par ailleurs, comme dans le cadre de l'ancienne jurisprudence, il est exigé du demandeur qu'il établisse ce qu'il invoque de manière incontestable dans sa requête²⁸⁷ et ce, soit en visant une extrême urgence évidente pour tout le monde²⁸⁸, soit en se fondant sur des éléments précis et concrets²⁸⁹. La charge de la preuve pèse sur lui²⁹⁰ et ses affirmations doivent être étayées par des documents, des calculs, des attestations ou d'autres éléments²⁹¹ de nature à établir le préjudice invoqué²⁹².

Enfin, revient ici la question de la nature de la condition d'extrême urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en suspension ordinaire : s'agit-il d'une condition de fond ou de recevabilité ? À ce sujet, tout

283. C'est exactement ce que le Conseil d'État indique dans son arrêt n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*

284. C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*

285. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.* Et le Conseil d'État de préciser : « il peut être justifié de recourir à une procédure d'extrême urgence dans certains cas où la procédure en référé ordinaire serait impuissante à prévenir le dommage ou l'inconvénient craint, ce qui n'empêche pas que l'examen de la demande de référé révèle que la condition de fond de l'urgence, c'est-à-dire la condition de fond qui justifierait qu'une suspension puisse être prononcée, n'est pas remplie parce que le dommage ou l'inconvénient craint n'est pas avéré ou qu'il ne présente pas un certain degré d'importance » (C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*; C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*).

286. C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istry*; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**.

287. Voy. spéc. C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*; voy. égal. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

288. En cas de mesure de privation de liberté et susceptible d'attenter à la santé humaine, l'imminence et gravité du préjudice semblent généralement être considérées comme évidentes : voy. C.E., n° 232.050 du 15 août 2015, *Acke*; C.E., n° 228.710 du 8 octobre 2014, *Feratovic*; C.E., n° 228.061 du 11 juin 2014, *Guenfoudi*.

289. C.E., n° 228.210 du 21 août 2014, *Lacasse*.

290. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

291. C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istry*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**. Voy. égal. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco* : des allégations, tout à fait générales et nullement étayées, n'établissent pas concrètement que le requérant subirait des atteintes suffisamment graves à ses propres intérêts du fait de l'exécution de l'acte attaqué.

292. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*; C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istry*.

se passe comme si cette condition était, encore plus clairement que l'urgence, considérée par le Conseil d'État comme une condition de recevabilité : dans bon nombre d'arrêts, le Conseil d'État considère que le défaut d'éléments suffisants de nature à justifier une procédure d'extrême urgence²⁹³ ou le défaut de diligence du requérant²⁹⁴ implique l'irrecevabilité de la requête²⁹⁵. Le Conseil d'État a même affirmé expressément que « l'extrême urgence est, seulement, une condition de recevabilité du recours à ce type de procédure extrêmement rapide »²⁹⁶. Nous renvoyons à ce sujet à ce qui en a été dit à propos de l'urgence. Nous n'identifions pas d'où cette qualification pourrait ressortir du texte légal ou de la volonté du législateur et nous n'en identifions pas l'utilité. Il nous semble que l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en suspension ordinaire doit être traitée comme une condition de la suspension selon la procédure d'extrême urgence, sans se préoccuper de sa nature, ce qu'il arrive également au Conseil d'État de faire²⁹⁷.

2. L'application aux contentieux de la fonction publique, de l'urbanisme et de l'environnement et de la police administrative générale

a) Urgence et extrême urgence

i) FONCTION PUBLIQUE

La plupart des arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence en matière de fonction publique ne comportent pas d'examen distincts de l'urgence et de l'extrême urgence. Dans ces arrêts, le Conseil d'État exa-

293. C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**.

294. C.E., n° 232.472 du 6 octobre 2015, *Lennerts et Versieux*; C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts*.

295. Voy. égal. C.E., n° 232.265 du 21 septembre 2015, *Talbot-Melon*; C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *De Gheldere*; C.E., n° 232.007 du 29 juillet 2015, *Quettier et Dubois*; C.E., n° 229.858 du 19 janvier 2015, *Dufour*; C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Bruculeri*; C.E., n° 228.933 du 24 octobre 2014, *S.A. Dolomies de Marche-les-Dames*; C.E., n° 228.404 du 18 septembre 2014, *Cordier et Creitz*; C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*; C.E., n° 228.128 du 29 juillet 2014, *Demet*; C.E., n° 228.127 du 25 juillet 2014, *Brouillard*; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*; C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**; C.E., n° 226.721 du 12 mars 2014, *Berger*: sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur pour prévenir cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État. Voy. encore C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*.

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

297. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*; C.E., n° 228.416 du 19 septembre 2014, *Qoraichi*.

mine, au titre de l'extrême urgence, d'une part, l'existence d'une atteinte grave aux intérêts du requérant et, d'autre part, l'incompatibilité de cette atteinte avec la procédure de suspension ordinaire et la diligence du requérant²⁹⁸. Quelques autres arrêts relevant du même contentieux, cependant, confirment que la suspension d'un acte selon la procédure d'extrême urgence requiert la réunion de l'urgence et de l'extrême urgence et comportent un examen distinct de ces deux notions²⁹⁹.

Dans ce contexte, il y a tout lieu de penser que la gravité requise au titre de l'extrême urgence, dans les arrêts qui ne distinguent pas entre les notions d'urgence et d'extrême urgence, est la même que celle qui est exigée dans les autres arrêts, au titre de l'urgence et, plus généralement, que celle qui est exigée dans les arrêts rendus selon la procédure de suspension ordinaire. Ceci étant, il n'est pas toujours aisé de déterminer si certaines des considérations que comportent les arrêts qui ne distinguent pas entre les notions d'urgence et de l'extrême urgence relèvent de l'une ou de l'autre notion³⁰⁰. C'est la raison pour laquelle, dans la présente contribution, il nous a semblé utile de signaler spécifiquement ces arrêts par un astérisque.

Il est renvoyé, en ce qui concerne l'urgence, à la section 1, B, de la présente contribution.

298. C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, *XXXX**; C.E., n° 231.419 du 2 juin 2015, *Beaujean**; C.E., n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**; C.E., n° 229.832 du 16 janvier 2015, *Istiry**; C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**; C.E., n° 229.540 du 12 décembre 2014, *Carinci**; C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**; C.E., n° 227.871 du 25 juin 2014, *Desille**; C.E., n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**; C.E., n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**; C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**. Dans plusieurs de ces arrêts, le Conseil d'État se dispense d'examiner concrètement chacune de ces trois conditions lorsque l'une au moins vient à manquer. Par ailleurs, l'examen de la gravité de l'atteinte précède souvent celui de son incompatibilité avec la procédure de suspension ordinaire (voy. cependant C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**, n° 227.663 du 10 juin 2014, *Diaz Portillo**, et n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**, dans lesquels ces examens semblent être simultanés).

299. L'urgence et l'extrême urgence, sont distinctement examinées dans l'arrêt C.E., n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*. Un raisonnement similaire semble être suivi dans l'arrêt C.E., n° 231.977 du 22 juillet 2015, *Geudens*, ainsi que dans l'arrêt C.E., n° 229.526 du 11 décembre 2014, *Adans-Dester*, dans lequel le Conseil d'État constate, sans examen des conditions propres à l'extrême urgence, que « l'urgence et, a fortiori, l'extrême urgence à agir font dès lors défaut ». La distinction entre urgence et extrême urgence est également opérée dans l'arrêt C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*, dans lequel certains critères relevant a priori de l'urgence, comme la possibilité qu'un arrêt d'annulation répare l'atteinte alléguée, sont cependant examinés non seulement au titre de l'urgence, mais aussi et d'une manière relativement confuse, au titre de l'extrême urgence.

300. Voy. p. ex. C.E., n° 227.589 du 28 mai 2014, *Legrand**, dans lequel le Conseil d'État considère que la gravité « particulière » de l'atteinte constatée permet de justifier l'extrême urgence, sans qu'il soit possible de savoir si cette gravité « particulière » aurait été requise au titre de la seule urgence.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Il ressort clairement des arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence en matière d'urbanisme et d'environnement que l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation, condition du référé ordinaire, doit, au côté de l'extrême urgence, aussi exister dans la procédure de référé d'extrême urgence³⁰¹.

Dans ces arrêts, le Conseil d'État examine de manière distincte et autonome l'existence de l'urgence et de l'extrême urgence³⁰², ce que ne dément pas le constat qu'il se dispense parfois d'examiner l'urgence lorsque l'extrême urgence n'est pas rencontrée³⁰³ ou inversement³⁰⁴. À nos yeux, la logique voudrait que l'urgence soit examinée avant l'extrême urgence³⁰⁵. Malheureusement, il faut bien constater que la plupart des arrêts ne respectent pas cette approche, ce qui pourrait être lié à la qualification, ci-dessus critiquée, de l'extrême urgence en tant que condition de recevabilité, qui implique en principe que le Conseil d'État commence par l'examiner, à tout le moins lorsqu'elle est contestée.

Il est renvoyé, en ce qui concerne l'examen de l'urgence, à la section 1, B, de la présente contribution.

301. L'exigence est affirmée sans réserve dans l'arrêt C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*, et, plus récemment, dans l'arrêt C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*. Selon d'autres arrêts, elle vaut à tout le moins en tant que l'urgence est une condition de fond (voy. not. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*; C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*). Nous renvoyons à ce sujet à ce qui a été dit ci-dessus à propos de la nature de la condition de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. Au reste, nous n'identifions pas pourquoi la dimension temporelle de l'urgence, à tout le moins en tant qu'elle suppose l'impuissance d'un arrêt d'annulation à prévenir ou réparer adéquatement l'atteinte alléguée, ne devrait pas être rencontrée dans le cadre de l'extrême urgence.

302. Dans certains arrêts, le contrôle de l'extrême urgence est réalisé en même temps que celui de l'impuissance de la procédure en annulation à réparer l'atteinte alléguée (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*; C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*; C.E., n° 231.017 du 28 avril 2015, *la S.P.R.L. La Feuilletine*; C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*). À nos yeux, ce dernier contrôle relève cependant de l'examen de l'urgence, comme le confirme d'ailleurs un arrêt récent (C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*).

303. Voy. not. C.E., n° 231.183 du 11 mai 2015, *Rassart*; C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts.*; C.E., n° 229.089 du 6 novembre 2014, *Mariage et Mariage*; C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*.

304. Voy. not. C.E., n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts.*

305. Comment, en effet, examiner l'imminence ou l'impuissance de la procédure en suspension ordinaire à prévenir cette atteinte, avant d'en avoir vérifié l'existence et apprécié la consistance ?

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

L'examen distinct des conditions d'urgence³⁰⁶ et d'extrême urgence se retrouve également dans une large majorité des arrêts rendus au contentieux de l'extrême urgence en matière de police administrative générale³⁰⁷. Malheureusement, ici encore, il faut bien constater que l'examen de l'extrême urgence précède, souvent, celui de l'urgence.

b) L'inefficience de la procédure de référé ordinaire

i) FONCTION PUBLIQUE

Dans les neuf arrêts dépouillés en matière de fonction publique dans lesquels cette condition a été examinée³⁰⁸, le Conseil d'État a toujours conclu à l'inefficience de la procédure de suspension ordinaire.

Dans trois arrêts relatifs à des mesures d'une durée de quatre mois, il déduit cette inefficience du seul constat que le traitement d'une demande de suspension ordinaire risquerait de ne pas être mené à terme avant l'expiration de la période pendant laquelle l'acte attaqué produit ses effets³⁰⁹

306. Il est renvoyé quant à ce à la section 1.B. de la présente contribution.

307. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*; C.E., n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*; C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *S.P.R.L. Spark's and Co*; C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho*; C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*; C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*; C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts*. En admettant que l'examen de « l'atteinte sérieuse aux intérêts du requérant » qu'il comporte constitue en réalité un examen de l'urgence, l'arrêt C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*, nous semble conforme à cette approche. Par ailleurs, en cette matière aussi, le Conseil d'État peut se dispenser d'examiner tout ou partie des conditions afférentes à l'extrême urgence lorsque la condition d'urgence n'est pas rencontrée (C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*; C.E., n° 231.940 du 13 juillet 2015, *la S.P.R.L. Coumont*; C.E., n° 229.477 du 8 décembre 2014, *Liétard*) ou d'examiner l'urgence et l'extrême urgence (C.E., 230.209 du 13 février 2015, *Longlez*; C.E., 228.206 du 19 août 2014, *S.P.R.L. Day and Night International*; C.E., 227.340 du 9 mai 2014, *S.P.R.L. Diamond Touch*) ou l'urgence seulement (C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*), lorsque les moyens soulevés à l'appui du recours ne sont pas sérieux. Les arrêts C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries* et n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*, dans lesquels l'examen de l'extrême urgence comporte manifestement des considérations relatives à la gravité du préjudice allégué, nous semblent malheureusement moins clairs, étant entendu qu'il n'est pas exclu de considérer que, dans ces arrêts, l'absence d'examen autonome de l'urgence s'explique par le constat d'absence d'un moyen sérieux.

308. L'inefficience de la procédure de référé ordinaire n'est pas examinée lorsque le Conseil d'État constate le défaut de diligence du requérant ou l'absence de démonstration de l'urgence ou d'une atteinte grave.

309. C.E., n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**, et n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*, au sujet de deux suspensions provisoires de quatre mois.

ou avant l'expiration d'une partie significative de cette période³¹⁰, sans expressément vérifier que l'atteinte alléguée surviendrait elle aussi dans ce délai. Cette approche nous paraît admissible dès lors qu'un arrêt de suspension ordinaire, dépourvu d'effet rétroactif, ne pourrait utilement prévenir les atteintes, même encore à venir, résultant d'une mesure qui a épuisé ses effets. Elle nous semble pouvoir être rapprochée d'un autre arrêt, statuant sur une mesure d'une durée de six mois, dans lequel le Conseil d'État s'attache à vérifier que l'exécution partielle de la mesure, « durant la période limitée de l'instruction d'une procédure référé ordinaire », est de nature à causer une atteinte grave au requérant, sans s'inquiéter, semble-t-il, du moment de la survenance de cette atteinte³¹¹. Dans un autre arrêt, cependant, statuant sur une mesure d'une durée manifestement inférieure au délai de traitement d'une affaire en suspension ordinaire, le Conseil d'État, après avoir constaté que seul le recours à la procédure d'extrême urgence lui permettrait de statuer avant que la mesure cesse de produire ses effets, s'assure en outre de l'immédiateté de l'atteinte alléguée³¹².

Dans deux arrêts relatifs à des mesures d'une durée de trois mois, le Conseil d'État commence par affirmer qu'un tel délai est « conciliable avec le traitement d'une requête en suspension ordinaire » avant de juger néanmoins la procédure de référé ordinaire inefficace au motif que l'atteinte constatée en l'espèce « risque peu à peu d'être irréversible »³¹³. Au regard notamment des arrêts évoqués ci-dessus, l'affirmation qu'un délai de trois mois est conciliable avec la procédure de suspension ordinaire peut étonner. Il en va de même, à nos yeux, du recours à un critère d'irréversibilité dans l'appréciation de l'inefficacité de cette procédure, compte tenu de l'absence d'effet rétroactif d'un arrêt de suspension.

Dans deux arrêts relatifs à des démissions d'office, enfin, le Conseil d'État semble avant tout déduire l'inefficacité de la procédure de suspension ordinaire de la gravité de l'atteinte constatée, en soulignant cepen-

310. C.E., n° 231.977 du 22 juillet 2015, *Geudens*, au sujet d'une mesure conservatoire de décharge des fonctions de direction de quatre mois et dans lequel le Conseil d'État tient compte de la période de vacation.

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

312. C.E., n° 226.981 du 31 mars 2014, *Tasco*, au sujet d'une mesure d'écartement sur-le-champ impliquant la mise en œuvre, dans les dix jours de son adoption, d'une confirmation après audition de l'intéressé. Cet arrêt contient par ailleurs une référence qui nous paraît difficilement compréhensible à la possibilité qu'un arrêt de suspension ordinaire « répare utilement » l'atteinte constatée, compte tenu de l'absence d'effet rétroactif d'un tel arrêt.

313. C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, *XXXX**, et n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**, relatifs à deux mesures de suspension préventive d'une durée de trois mois prises successivement à l'encontre du même requérant.

dant dans le premier de ces arrêts, mais pas dans le second, le caractère immédiat de cette atteinte³¹⁴.

ii) URBANISME ET ENVIRONNEMENT

À notre connaissance, réserve faite d'un arrêt dans lequel il a constaté que la requête était muette sur ce point³¹⁵, le Conseil d'État n'a, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014, jamais considéré que la condition d'inefficacité de la procédure en référé ordinaire n'était pas rencontrée.

Lorsqu'il statue sur une demande de suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme selon la procédure d'extrême urgence, le Conseil d'État vérifie que la mise en œuvre du permis litigieux risque d'intervenir avant qu'il ne soit statué sur une demande de suspension ordinaire³¹⁶. Dans ce cadre, il peut tenir compte de l'état d'avancement des travaux³¹⁷ ou de la possibilité de les réaliser rapidement compte tenu de la nature du projet³¹⁸. Il faut cependant constater que le délai de mise en œuvre du permis, qui constitue une question de fait³¹⁹, fait le plus souvent l'objet d'un examen sommaire renvoyant à l'exposé de la requête³²⁰, ce qui permet probablement au Conseil d'État d'éviter de devoir se prononcer sur la durée de la procédure en suspension ordinaire.

Le moment de survenance de l'atteinte, quant à lui, fait rarement l'objet d'un examen spécifique. Il nous semblerait cependant hasardeux d'avancer qu'à l'estime du Conseil d'État, ce moment importe peu³²¹. En

314. C.E., n° 227.589 du 28 mai 2015, *Legrand*, et n° 227.090 du 10 avril 2014, *Fagnant**.

315. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*.

316. L'arrêt de suspension semble en effet constituer le seul repère temporel à prendre en compte pour apprécier « l'imminence » requise dans la mise en œuvre du permis (voy. not. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*, dont il ressort que « l'affirmation selon laquelle la construction ne sera pas entamée durant le mois de décembre (...) ne suffit pas à supprimer la crainte d'un dommage imminent »).

317. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*.

318. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*; C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*; C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*

319. Indépendante, dès lors, de l'avertissement qui en aurait été donné aux autorités (C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*).

320. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 231.613 du 16 juin 2015; C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*; *Istas et Duchateau*; C.E., n° 231.017 du 28 avril 2015, *la S.P.R.L. La Feuilletine*; C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*; C.E., n° 228.721 du 9 octobre 2014, *Defossez et crts.*; C.E., n° 228.636 du 3 octobre 2014, *Nelis et Nelis*.

321. Voy. not. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts.*, dont il ressort que « l'affirmation selon laquelle la construction ne sera pas entamée durant le mois de décembre (...) ne suffit pas à supprimer la crainte d'un *dommage imminent* » (nous soulignons).

effet, peut-être considère-t-il, implicitement, que l'atteinte est concomitante de la mise en œuvre du permis qui en est la cause.

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

En matière de police administrative générale, le seul constat que l'acte attaqué aura épuisé ses effets à très brève échéance permet au Conseil d'État de conclure à l'impuissance de la procédure en suspension ordinaire pour prévenir les atteintes qui résulteraient de son exécution³²². De même, statuant sur la demande de suspension de mesures temporaires d'une durée relativement limitée, le Conseil d'État déduit l'incompatibilité avec la procédure de référé ordinaire du simple fait que cette procédure ne pourrait « vraisemblablement » pas être menée à terme avant l'expiration de la période pendant laquelle l'acte attaqué produit ses effets³²³. On épinglera deux arrêts dans lesquels le Conseil d'État s'autorise sans doute de l'évidence pour se dispenser d'examiner l'impuissance du référé ordinaire pour prévenir l'atteinte alléguée³²⁴.

Lorsque l'acte attaqué est appelé à produire ses effets sur une plus longue période, dépassant celle du traitement de la demande de suspension ordinaire, le Conseil d'État vérifie que l'atteinte alléguée se mani-

322. Jugé ainsi que ne pourraient être prévenues par le recours au référé ordinaire les atteintes résultant de la décision d'interdire une manifestation prévue le jour même de l'adoption de cette décision (C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*) ou de la décision d'autoriser une manifestation prévues quelques jours après l'introduction de la requête (C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*, et n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*, dans lequel le Conseil d'État constate, en des termes très généraux, que « l'extrême urgence comme condition du choix de la procédure [n'est] pas contestée et [est] établie »). Jugé encore qu'eu égard au délai d'exécution de 48 heures de l'ordre donné à la requérante de se séparer de son chien, l'urgence est incompatible avec le traitement de la demande de suspension selon la procédure ordinaire (C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*).

323. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries* : période de septante jours; C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *S.P.R.L. Spark's and Co* : période de deux mois; C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho* : période de trois mois; C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. H.C. Breweries* : période de nonante jours. Dans un arrêt C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*, le Conseil d'État précise encore, au stade de l'examen de l'extrême urgence, que la mesure de fermeture de la terrasse « intervient en plein été, soit à une période où la clientèle du restaurant sera encline à vouloir en profiter », ce qui relève à nos yeux de l'examen de l'urgence, comme en atteste du reste la référence à la période estivale que contient le même arrêt, au stade de l'examen de l'urgence.

324. C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *la S.P.R.L. « La Pause Délice »*, au sujet d'un arrêté ordonnant la fermeture partielle d'un établissement pour une durée de soixante jours; C.E., n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*, au sujet d'une décision de refus d'occupation de la voie publique dans le cadre d'une journée citoyenne prévue le lendemain de l'introduction de la requête.

festerait avant le délai de traitement d'une demande de suspension ordinaire³²⁵.

c) *La diligence du requérant*

i) FONCTION PUBLIQUE

En matière de fonction publique, pour apprécier la diligence du requérant dans l'introduction de sa requête, le Conseil d'État a égard au délai séparant, d'une part, la prise de connaissance de l'acte³²⁶, sa notification³²⁷ ou sa réception³²⁸ et, d'autre part, l'introduction du recours.

Il va de soi que l'introduction du recours le jour même de la réception de l'acte témoigne de la diligence requise³²⁹. Ont aussi été jugés compatibles avec l'extrême urgence, des délais de trois³³⁰, cinq³³¹, six³³², sept³³³ ou huit³³⁴ jours, ainsi que des délais de quatre³³⁵ ou de moins de dix³³⁶ jours ouvrables. Tel ne fut par contre pas le cas d'un délai de treize jours³³⁷, ni d'un délai d'un mois³³⁸.

Il n'est pas exclu que certaines circonstances soient susceptibles d'atténuer l'exigence de célérité. Il semble en aller ainsi des démarches effectuées par le requérant pour obtenir la révision de la mesure litigieuse³³⁹ ou de l'état de santé du requérant³⁴⁰. Tel n'est par contre pas le cas du

325. Voy. not. l'arrêt C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts.*, relatif à un règlement de police applicable durant la campagne électorale et dans lequel le Conseil d'État constate que l'atteinte alléguée « se manifeste au jour le jour ». À noter cependant que l'arrêt C.E., n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*, relatif à une mesure de fermeture temporaire d'un établissement d'une durée de six mois, ne comporte pas expressément d'examen de la survenance de l'atteinte dans le délai de traitement du référé ordinaire.

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

327. C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**.

328. 227.090; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2015, *Legrand*.

329. 227.090; C.E., n° 227.589 du 28 mai 2015, *Legrand*.

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

331. C.E., n° 227.589 du 28 mai 2015, *Legrand*.

332. C.E., n° 228.382 du 16 septembre 2014, *Lebœuf*, et n° 227.871 du 25 juin 2014, *Desille**.

333. C.E. n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**.

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

335. C.E., n° 231.977 du 22 juillet 2015, *Geudens*.

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

337. C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**.

338. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**.

339. C.E., n° 228.103 du 23 juillet 2014, *Lecart*. Il faut cependant souligner qu'en l'espèce, le recours avait été introduit dans un délai de neuf jours seulement.

340. C.E., n° 226.835 du 20 mars 2014, *Giot**, où la justification du retard dans l'introduction de la requête n'est cependant pas retenue, au motif que le requérant n'a pas été en arrêt de de travail depuis la notification de l'acte attaqué et que son état de santé ne

changement d'avocat³⁴¹ ou du fait que le requérant ne disposait pas de toutes les pièces requises en temps voulu³⁴². À l'inverse, il n'est pas exclu non plus que d'autres circonstances renforcent l'exigence de diligence, comme par exemple celle que l'acte attaqué s'inscrit dans une procédure rythmée par des délais bien connus du requérant³⁴³.

Dans deux arrêts, enfin, le Conseil d'État suspend la mesure attaquée sans examiner expressément le respect de l'obligation de diligence³⁴⁴.

ii) URBANISME ENVIRONNEMENT

C'est à partir du moment où l'extrême urgence se révèle que le requérant doit faire preuve de « la plus grande diligence » pour saisir le Conseil d'État³⁴⁵. En pratique, le Conseil d'État apprécie la diligence du requérant dans l'introduction de la requête en tenant compte de la date à laquelle celui-ci est averti du début des travaux autorisés par le permis attaqué³⁴⁶ ou, à défaut, de la date effective du début des travaux³⁴⁷, ainsi que de la date de prise de connaissance du permis, lorsqu'elle est postérieure au début des travaux ou à l'avertissement qui en est donné au requérant³⁴⁸. Dès lors que le délai dans lequel doit être introduite une demande de suspension d'extrême urgence doit être justifié par « l'imminence du dommage craint », la prise de connaissance du permis litigieux antérieure

l'a pas empêché d'entreprendre plusieurs démarches auprès de son organisation syndicale.

341. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**, à tout le moins lorsque le requérant attend environ vingt jours à compter de la réception de l'acte litigieux pour prendre contact avec un nouveau conseil.
342. C.E., n° 228.096 du 18 juillet 2014, *Dethier**, à tout le moins lorsque le requérant ne précise pas quelles sont les pièces dont il ne disposait pas pour introduire utilement son recours.
343. Dans l'arrêt C.E. n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**, le Conseil d'État écarte cependant cette circonstance au motif que « l'acte attaqué est particulièrement développé et présente des arguments que le requérant n'a pas pu en tant que tels directement critiquer lors de son audition ». Il faut cependant souligner qu'en l'espèce, la requête avait été introduite dans un délai relativement bref de sept jours.
344. C.E., n° 231.676 du 18 juin 2015, *XXXX**, et n° 229.700 du 23 décembre 2014, *Wilputte**, dans lesquels les délais de respectivement sept et quatre jours séparant la notification de l'acte attaqué de l'introduction du recours ne semblent cependant pas excessifs, au regard des délais admis dans les autres arrêts.
345. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*.
346. Par exemple, par un courrier du bénéficiaire du permis attaqué (C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*; C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*) ou par le biais de l'affichage d'un avis indiquant la date du début des travaux (C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*).
347. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*; C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*; C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*; C.E., n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*.
348. Voy. p. ex. C.E., n° 230.362 du 28 février 2015, *L'association des copropriétaires de l'immeuble Régent et l'association des copropriétaires de la résidence le Dauphin*, et n° 227.998 du 7 juillet 2014, *Auspert et crts*.

à celle de sa mise en œuvre ne semble par contre pas pouvoir permettre de conclure au défaut de diligence³⁴⁹. Par ailleurs, la seule poursuite de travaux préalablement commencés ne peut constituer un nouvel élément à partir duquel apprécier la diligence du requérant³⁵⁰.

Fait évidemment preuve de la diligence requise, le requérant qui introduit son recours le jour où il est averti du commencement des travaux³⁵¹, mais aussi le lendemain ou le surlendemain³⁵². Il en va de même du requérant qui introduit son recours le jour du début des travaux³⁵³, le lendemain³⁵⁴ ou le surlendemain³⁵⁵. Un délai de sept jours à compter de la connaissance du début des travaux a aussi pu être admis³⁵⁶. Jugé aussi que fait preuve de la diligence requise, le requérant qui introduit un recours contre un permis d'environnement immédiatement après le commencement des travaux de construction de l'installation dont il craint l'exploitation³⁵⁷. Ont par contre été jugés incompatibles avec la diligence requise, un délai de près d'un mois ou d'au moins un mois après la connaissance du permis et du début des travaux³⁵⁸ et un délai de deux mois et demi après avoir été informé que les travaux allaient débiter³⁵⁹.

Dans un arrêt, le Conseil d'État semble étendre la portée de l'obligation de diligence au-delà du seul délai d'introduction du recours, en affirmant que cette obligation implique que le demandeur, « par son attitude de négligence, d'inattention ou d'attentisme, (...) n'ait pas créé [l'] extrême urgence »³⁶⁰. À ce jour, seuls deux arrêts, relatifs à l'introduction préalable d'une demande de suspension ordinaire, nous semblent sanctionner cette obligation de diligence étendue. Il en ressort en effet que même si l'article 17 des lois coordonnées ne subordonne pas la recevabilité d'une demande de suspension selon la procédure de l'extrême urgence à

349. C.E., n° 229.614 du 18 décembre 2014, *Aweis et crts*. Il en va de même, logiquement, de l'écoulement du délai pour l'introduction d'un recours en annulation (C.E., n° 231.210 du 12 mai 2015, *Profeta*).

350. C.E., n° 229.089 du 6 novembre 2014, *Mariage et Mariage*.

351. C.E., n° 230.227 du 17 février 2015, *Durvaux et Dominguez Leon*.

352. C.E., n° 231.017 du 28 avril 2015, *la S.P.R.L. La Feuilletine*.

353. C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*.

354. C.E., n° 232.085 du 27 août 2015, *Van Tricht*, et n° 228.636 du 3 octobre 2014, *Nelis et Nelis*.

355. C.E., n° 231.431 du 3 juin 2015, *Vanwert*, et n° 229.339 du 26 novembre 2014, *Ringlet*.

356. C.E., n° 228.721 du 9 octobre 2014, *Defossez et crts*.

357. C.E., n° 228.942 du 28 octobre 2014, *Pierre*, dans lequel l'expression « élément nouveau » ne renvoie pas à l'article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées, qui concerne l'introduction d'une demande de suspension postérieure au rejet d'une précédente demande.

358. C.E., n° 231.159 du 7 mai 2015, *la S.P.R.L. Recyclage et travaux Geoffroy*; C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts*; C.E., n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*.

359. C.E., n° 231.183 du 11 mai 2015, *Rassart*.

360. C.E., n° 229.592 du 17 décembre 2014, *Aelvoet et crts*.

l'introduction préalable d'une demande de suspension ordinaire³⁶¹, une demande de suspension ne peut être introduite selon la procédure d'extrême urgence plus d'un mois après que le requérant ait su que les travaux étaient en voie de commencement, qu'à la condition que celui-ci ait préalablement introduit une demande de suspension ordinaire³⁶².

iii) POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Au contentieux de la police administrative générale, il n'est pas rare que le Conseil d'État constate que le requérant a fait toute diligence, sans calculer expressément la durée du délai de saisine³⁶³. Dans un arrêt, il se borne à constater, dans des termes très généraux, que « l'extrême urgence comme condition du choix de la procédure [n'est] pas contestée et [est] établie »³⁶⁴. Un autre arrêt concluant à la suspension ne comporte aucune forme d'examen de l'exigence de diligence³⁶⁵.

Il va de soi que l'introduction du recours le jour même de l'adoption de l'acte litigieux témoigne de la diligence requise³⁶⁶. Ont encore été jugés compatibles avec l'extrême urgence, des délais de six jours à compter de l'affichage du règlement attaqué aux valves communales³⁶⁷, de trois jours ouvrables³⁶⁸ ou de sept jours³⁶⁹ à compter de la notification de l'acte attaqué, de six³⁷⁰ ou neuf³⁷¹ jours à compter de la prise de connaissance de la décision attaquée, d'un³⁷², de quatre³⁷³, de cinq³⁷⁴, de six³⁷⁵ ou de sept³⁷⁶ jours à compter de la réception de l'acte attaqué, ainsi

361. C.E., n° 231.010 du 28 avril 2015, *Leriche*.

362. C.E., n° 232.139 du 8 septembre 2015, *Lejeune*, et n° 228.060 du 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*.

363. Voy. not. C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *S.P.R.L. Spark's and Co*; C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho*; C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*; C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*; C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts*.

364. C.E., n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*.

365. C.E., n° 230.152 du 10 février 2015, *la S.P.R.L. « La Pause Délice »*, dont la lecture révèle qu'un délai de six jours séparait, en l'espèce, la notification de l'acte de l'introduction de la requête. Comme nous l'avons déjà relevé ci-dessus, cet arrêt ne contient par ailleurs *a priori* aucun développement relatif à l'inefficacité de la procédure en suspension ordinaire.

366. C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich*.

367. C.E., n° 227.104 du 11 avril 2014, *Vanhamme et crts*.

368. C.E., n° 228.092 du 17 juillet 2014, *Terwagne*, et n° 227.184 du 25 avril 2014, *Sirjacobs et A.S.B.L. Collectif fondation Stacy*.

369. C.E., n° 230.658 du 25 mars 2015, *S.P.R.L. Spark's and Co*.

370. C.E., n° 228.198 du 13 août 2014, *la S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*.

371. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*.

372. C.E., n° 229.972 du 23 janvier 2015, *Delange*.

373. C.E., n° 230.268 du 23 février 2015, *la S.P.R.L. Café Yakho*.

374. C.E., n° 231.851 du 3 juillet 2015, *Giltay et Pirotte*.

375. C.E., n° 232.012 du 30 juillet 2015, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*.

376. C.E., n° 228.593 du 30 septembre 2014, *la S.P.R.L. H.C. Breweries*.

que de dix jours à compter du dépôt du courrier de notification de la décision attaqué dans la boîte aux lettres du requérant³⁷⁷. Il ressort par ailleurs d'un arrêt récent – le seul qui, sur la période concernée, constate un défaut de diligence – que le requérant désireux de s'opposer à la décision d'autorisation d'un événement dont il ne peut raisonnablement ignorer l'organisation prochaine, doit faire « toutes les démarches utiles » auprès des autorités pour prendre connaissance de la délivrance de cette autorisation³⁷⁸. Le même arrêt énonce encore que l'absence de transmission de la requête par télécopie est de nature à démentir l'extrême urgence alléguée³⁷⁹.

Dans un autre arrêt, sans invoquer expressément le manque de diligence du requérant, le Conseil d'État rejette l'atteinte alléguée par le requérant à son droit de propriété au motif notamment qu'il a contribué à cette atteinte par sa propre négligence³⁸⁰.

3. Conclusions

Comme à propos du référé administratif ordinaire, les lois coordonnées n'évoquent brièvement à propos du référé d'extrême urgence, en sus des conditions de la demande de suspension ordinaire qui doivent également être remplies, qu'une condition temporelle de nécessité du recours à l'extrême urgence au regard de la durée de la procédure en suspension ordinaire, qui était déjà d'application avant la réforme. La jurisprudence postérieure à la réforme a mis en évidence l'existence d'une condition supplémentaire imposant une obligation de diligence au requérant, ce qui ne paraît pas vraiment remarquable puisque cette seconde condition était en réalité aussi déjà d'application avant la réforme.

La condition de la démonstration de l'impuissance du référé ordinaire ne paraît, à première vue, pas compliquée à remplir, puisqu'en l'absence d'effet rétroactif de l'arrêt de suspension, il pourrait suffire de vérifier que l'acte attaqué sortira ses effets durant le cours de la procédure ordinaire. La pratique, toutefois, se révèle plus complexe, dans la mesure où :

- l'appréciation de la durée du délai de traitement d'une demande de suspension ordinaire peut-être variable;
- certains actes sortissent leurs effets à la fois avant et après l'échéance de ce délai;

377. C.E., n° 231.992 du 24 juillet 2015, *la S.P.R.L. Iberia*, dans lequel cependant le Conseil d'État ne tranche pas la question de savoir si c'est bien cette date, et non celle, ultérieure, de remise de la décision par les services de police, qu'il convient de prendre en compte pour apprécier la diligence du requérant.

378. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

379. C.E., n° 232.043 du 13 août 2015, *Quesada Blanco*.

380. C.E., n° 232.077 du 26 août 2015, *de Gheldere et de Gheldere*.

- dans un certain nombre d'arrêts, le Conseil d'État exige en outre que l'atteinte alléguée survienne elle aussi dans ce délai. Or les effets juridiques d'un acte et les atteintes qui en résultent ne sont pas nécessairement concomitants;
- lorsque les notions d'urgence et d'extrême urgence font l'objet d'examens distincts, la qualification de l'extrême urgence en tant que condition de recevabilité de la demande impose de procéder à son examen – donc à celui de l'inefficience du référé pour prévenir l'atteinte alléguée – avant-même d'avoir examiné la teneur et la gravité de cette atteinte.

Ces observations rendent l'appréciation de l'impuissance du référé ordinaire compliquée et à tout le moins contre-intuitive, ce dont attestent les arrêts examinés. Ceci étant, le nombre d'arrêts de rejet fondés sur le non-respect de cette condition paraît extrêmement limité.

À ce jour, la jurisprudence relative à la diligence dont le requérant doit faire preuve en extrême urgence porte essentiellement sur le délai d'introduction de la demande de suspension, qui paraît pouvoir être évalué, *grosso modo* et *in abstracto*, à une dizaine de jours ouvrables. Elle réserve dès lors relativement peu de surprises et, sans doute bien connue des plaideurs, n'engendre que peu de rejets. Il se pourrait cependant que d'autres expressions de l'obligation de diligence soient affirmées à l'avenir.

Quoi qu'il en soit, les deux conditions spécifiques de l'extrême urgence (inefficience du référé ordinaire et diligence du requérant) sont les mêmes que celles qui étaient d'application avant la réforme, qui semble donc n'avoir opéré aucun changement essentiel.

Par ailleurs et comme par le passé, dans le texte et sur le principe, la procédure en référé d'extrême urgence demeure exceptionnelle. Dans la pratique, la possibilité de réitérer une demande de suspension³⁸¹ et la jurisprudence qui impose au demandeur une diligence toute particulière pour solliciter la suspension d'un acte dès le moment où l'urgence ou l'extrême urgence est établie amènent peut-être les demandeurs à tenter plus fréquemment la procédure en extrême urgence pour ne pas laisser passer cette possibilité, quitte à se rattraper sur le référé ordinaire par la suite. Cela pourrait, concrètement, susciter une multiplication des rapports et des audiences en suspension. Ce constat et le fait que la procédure en extrême urgence pourrait donc ne pas rester, dans les faits, exceptionnelle, s'opposent à au moins l'un des objectifs fixés par le législateur.

381. Examinée ci-dessous, sous la section 2, A.

D. *La balance des intérêts*

1. La notion

Suivant l'article 17, § 2, alinéa 2, nouveau des lois cordonnées sur le Conseil d'État, « la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

La possibilité d'opérer une balance des intérêts était auparavant réservée au contentieux des marchés publics³⁸². Elle est aujourd'hui expressément étendue à tout le contentieux administratif³⁸³. Cette extension est présentée par le législateur comme un « tempérament » à la suppression de la condition du préjudice grave et difficilement réparable³⁸⁴, dans la mesure où elle permet de ne pas suspendre l'acte attaqué alors que les autres conditions de la suspension sont réunies. Cela permet peut-être de supposer que, dans l'esprit du législateur, le respect de la nouvelle condition d'urgence est plus facile à démontrer que celui d'un préjudice grave et difficilement réparable³⁸⁵.

Ceci dit, et toujours selon les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, l'usage du tempérament que constitue la balance des intérêts doit lui-même être rigoureusement « tempéré ». Ainsi, dans le but d'encadrer le pouvoir de mettre en balance les intérêts, les travaux parlementaires expliquent que : « Depuis le début de l'année 2010, le Conseil d'État témoigne déjà d'une grande prudence, dans le domaine des marchés publics, où la balance des intérêts a été introduite pour la procédure de l'extrême urgence. Cette circonspection devra être plus grande encore, à présent, dès lors que la balance des intérêts va être appliquée à l'ensemble de la procédure de suspension ordinaire. Le Conseil d'État ne pourra en faire application que lorsque les conséquences négatives de la suspension lui apparaîtront comme étant *manifestement* déraisonnables au regard de ses avantages » (souligné par nous)³⁸⁶. Les travaux prépara-

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

383. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 17.

384. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 15.

385. D. RENDERS, « À quelle urgence le référé administratif gagne-t-il à se... référer ? », obs. sous C.E., n° 226.770 du 17 mars 2014, *J.T.*, 2014, pp. 245-246.

386. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 15.

toires recommandent également au Conseil d'État d'user de la faculté de procéder à une balance des intérêts « avec la plus grande prudence »³⁸⁷.

Jusqu'ici et comme il l'avait déjà fait en matière de marchés publics³⁸⁸, le Conseil d'État a vraisemblablement suivi la recommandation de grande prudence que lui a adressée le législateur : il semble en effet qu'aucun arrêt n'ait encore rejeté de demande de suspension sur la base d'une balance des intérêts depuis l'entrée en vigueur de la réforme³⁸⁹. Le Conseil d'État a, par contre, déjà refusé plusieurs fois de se fonder sur une mise en balance des intérêts pour ne pas suspendre un acte alors que les autres conditions de la suspension étaient réunies³⁹⁰.

La recommandation du législateur et la tempérance du Conseil d'État s'expliquent peut-être par le fait que l'opportunité que le Conseil d'État puisse mettre en balance des intérêts afin de rejeter une demande de suspension par ailleurs fondée a déjà été longuement et ardemment débattue par le passé. Au cours des années nonante³⁹¹ essentiellement, le Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts dont le dispositif se fonde essentiellement et explicitement sur une mise en balance des intérêts en présence afin, la plupart du temps, de rejeter une demande de suspension alors que les autres conditions de la suspension étaient réunies. Ces arrêts appliquent la théorie prétorienne de la balance des intérêts, pouvant, selon une certaine doctrine, être fondée sur les termes des lois coordonnées sur le Conseil d'État au regard desquels le pouvoir de suspension du Conseil d'État ne serait qu'une faculté³⁹². À titre d'exemple, on peut citer :

- un arrêt rejetant la demande de suspension de la décision de dynamiter une falaise abritant une espèce végétale rare et protégée, la célèbre Jourbarbe d'Aywaille, parce que cette falaise constituait un danger pour un camping situé en contrebas³⁹³;

387. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 11.

388. M. VANDERSTRAETEN et F. TULKENS, « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État... », in *La justice administrative* (F. VISEUR et J. PHILIPPART dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 145 et réf. citées.

389. Sauf en matière de marchés publics (C.E., n° 228.195 du 13 août 2014, *Szymkovicz*) mais nous savons que, dans cette matière, le procédé est prévu par la loi depuis plusieurs années.

390. C.E., n° 229.146 du 13 novembre 2014, *Gabriel*; n° 227.766 du 19 juin 2014, *Couder*; n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*; n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**.

391. Le premier arrêt en ce sens semble être l'arrêt n° 42.543 du 2 avril 1993, *Krier*.

392. L'ancienne version de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État employait en effet la formule – ambigüe – suivante : « la suspension ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte (...) risque de causer un risque de préjudice grave et difficilement réparable »; M. LEROY, « La balance des intérêts dans le référé administratif », *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, pp. 346 à 349.

393. C.E., n° 55.378 du 25 septembre 1995, *L.R.P.B.O.*

- la suspension d'une autorisation d'exploiter une décharge de déchets compte tenu de « l'intérêt de la santé publique »³⁹⁴ ;
- un arrêt comparant, pour rejeter une demande de suspension, les implications économiques du refus du permis autorisant la construction d'un centre de traitement de déchets aux nuisances subies par les riverains et à la protection de la santé publique³⁹⁵ ;
- un arrêt ordonnant la suspension de nominations en écartant l'intérêt, que la partie adverse suggérait de mettre en balance avec les conséquences de la suspension, d'assurer la continuité de la direction d'établissement pénitentiaire³⁹⁶.

À la suite de ces arrêts, la théorie de la balance des intérêts a fait l'objet de nombreuses et vives critiques, dont les suivantes :

- cette théorie accorde une importance prépondérante à la subjectivité, voire à l'arbitraire du juge³⁹⁷ ;
- cette théorie n'est pas compatible avec le caractère objectif que revêt le contentieux devant le Conseil d'État³⁹⁸ ;
- en sachant que la demande de suspension n'est que l'accessoire du recours en annulation, comment justifier qu'une balance des intérêts puisse être opérée dans le cadre de la première – qui n'a qu'une vocation provisoire – mais pas dans le cadre du second, d'autant que la partie adverse peut, entre les deux procédures, retirer l'acte éventuellement suspendu et le réfectionner³⁹⁹ ;
- on ne peut valablement comparer que des choses comparables et pas des « intérêts »⁴⁰⁰.

Depuis à tout le moins 2003, vraisemblablement inspirée par les critiques résumées ci-avant et compte tenu spécialement du caractère objectif du recours, la jurisprudence du Conseil d'État semble globale-

394. C.E., n° 73.382 du 30 avril 1998, *Grégoire et crts.*

395. C.E., n° 85.108 du 4 février 2000, *Sonat.*

396. C.E., n° 85.997 du 15 mars 2000, *Blanpain.*

397. F. OST, « L'étrange thérapie du conseiller Leroy », *Journ. procès*, n° 333, 3 octobre 1997, p. 3 ; C.E., n° 134.999 du 17 septembre 2004, *Bazine.*

398. J.-F. NEURAY, *Leçons de droit de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2005, pp. 214, 216 et 217 ; C.E., n° 121.788 du 18 juillet 2003, *A.S.B.L. Brusselse raad voor het leefmilieu.*

399. M. QUINTIN, « Des mesures provisoires d'urgence et des procédures accélérées », *A.P.T.*, 1995, p. 140.

400. C.E., n° 70.419 du 18 décembre 1997, *A.S.B.L. S.O.S. Mémoire de Liège et Le vieux Liège.*

ment avoir évolué dans le sens d'un rejet de la théorie de la balance des intérêts⁴⁰¹, encore réaffirmé récemment avant la réforme⁴⁰².

Quoi qu'il en soit, le 16 juillet dernier⁴⁰³, la Cour constitutionnelle⁴⁰⁴ a avalisé la consécration législative de la balance des intérêts en considérant, par des motifs assez brefs, que le fait de la prévoir au contentieux de la suspension moyennant certaines conditions ne porte « une atteinte discriminatoire » :

- ni au droit d'accès à un juge, parce « c'est le propre de toute mission juridictionnelle dans le cadre d'une procédure en référé que les intérêts en cause soient mis en balance de manière réfléchie et motivée et que l'on ne décide pas à la légère de ne pas ordonner la suspension ou des mesures provisoires lorsque la demande satisfait, pour le surplus, aux conditions prévues⁴⁰⁵ » ;
- ni au droit à la protection d'un environnement sain, car l'usage de la balance des intérêts est limité par diverses conditions (évoquées ci-après), à savoir : l'initiative de la balance réservée aux parties adverse et intervenante et la disproportion manifeste qui doit exister entre les intérêts en présence⁴⁰⁶.

2. L'initiative

Le texte de l'article 17, § 2, alinéa 2, nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que le Conseil d'État peut procéder à une mise en balance des intérêts uniquement « à la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante ».

401. En tous cas devant la XIII^e chambre du Conseil d'État (C.E., n° 126.669 du 19 décembre 2003, *Commune de Woluwé-Saint-Pierre et crts.*, *J.L.M.B.*, 2004, p. 465 et obs. B. HENDRICKX, « Le second atterrissage forcé de la pratique de la balance des intérêts dans la procédure en référé au Conseil d'État » ; n° 121.788 du 18 juillet 2003, *A.S.B.L. Brusselse raad voor het leefmilieu* ; n° 121.788 du 18 juillet 2003, *Plus et crts.* ; n° 165.319 du 30 novembre 2006, *A.S.B.L. ADESA* ; n° 166.410 du 8 janvier 2007, *Baudinet et Zanier*), devant la VIII^e chambre (C.E., n° 197.329 du 26 octobre 2009, *Marsia* ; n° 185.060 du 1^{er} juillet 2008, *Miler* ; n° 164.056 du 25 octobre 2006, *De Vos*), devant la VI^e chambre en dehors de la matière des marchés publics (C.E., n° 151.120 du 9 novembre 2005, *Gouvernement des États-Unis d'Amérique et S.A. Glaxosmithkline Biologicals* ; n° 134.999 du 17 septembre 2004, *Bazine*), mais vraisemblablement à l'exception de sa XV^e chambre qui a encore appliqué cette théorie en 2010 (C.E., n° 204.470 du 28 mai 2010, *Fiore* ; n° 207.243 du 8 septembre 2010, *Fontaine*).

402. C.E., n° 226.328 du 4 février 2014, *Anciaux et Guillaume*.

403. C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015.

404. Qui pratique elle-même, certes à titre exceptionnel, la balance des intérêts au contentieux de la suspension ; voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 210.

405. Considérant B.27.

406. Considérant B.26.4.

Au cours des travaux parlementaires, a été posée la question de savoir pourquoi le Conseil d'État ne pourrait pas lui-même décider de procéder à une mise en balance des intérêts. Il y a été répondu que « le Conseil d'État n'a pas vocation à s'immiscer dans des considérations d'administration active »⁴⁰⁷. Cette justification paraît péremptoire et soulève à tout le moins deux questions :

- pourquoi la partie intervenante aurait-elle, davantage que le Conseil d'État, vocation à « s'immiscer dans des considérations d'administration active » ?
- dès qu'il utilise la balance des intérêts et même si ce n'est pas de sa propre initiative mais sur demande, le Conseil d'État ne joue-t-il pas le rôle de l'administration en décidant de ne pas suspendre l'acte attaqué ?

Si cette limitation de l'initiative de la mise en balance des intérêts vise à modérer l'usage de cette balance⁴⁰⁸, rien n'empêche toutefois les parties adverses et intervenantes de solliciter son application sans modération.

3. Les limites qui encadrent la balance des intérêts

Quels intérêts peuvent être pris en compte dans le cadre de cette balance ? L'article 17, § 2, alinéa 2, vise « tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public ». Les travaux parlementaires évoquent « des intérêts généraux sérieux⁴⁰⁹ », mais aussi tous les intérêts des parties adverses et intervenantes et des requérants⁴¹⁰. La ministre n'a pas pu donner d'exemple précis au cours des débats préparatoires⁴¹¹. Il semble donc ne pas y avoir de limite à l'imagination des plaideurs : tous les intérêts sont *a priori* permis. Il nous semble cependant qu'à l'instar de l'intérêt au recours devant le Conseil d'État, les intérêts illicites doivent être considérés comme exclus⁴¹².

Au regard de quelques arrêts dans lesquels le Conseil d'État a déjà rejeté des demandes de mise en balance des intérêts, nous constatons que tout type d'intérêt peut effectivement être invoqué pour essayer de convaincre le Conseil d'État de ne pas ordonner la suspension et,

407. Avis de la section de législation du Conseil d'État, *in Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 106.

408. Selon la Cour constitutionnelle (C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015, n° B.26.4), mais les travaux préparatoires ne le précisent pas.

409. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 11.

410. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 24.

411. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2013-2014, n° 3233/4, p. 24.

412. Voy. not. C.E., n° 219.585 du 31 mai 2012, S.A. *Le Rhodes* ; C.E., n° 219.498 du 25 mai 2012, S.A. *Loc Invest* ; C.E., n° 207.415 du 20 septembre 2010, S.A. *Mondial Telephone*.

par exemple : ne pas pouvoir bénéficier d'un contrat de prêt hypothécaire⁴¹³ ; ne pas pouvoir emménager comme escompté dans un nouvel immeuble⁴¹⁴ ; la perte d'un montant de 86.434 euros⁴¹⁵ ; le danger et la crainte liée au retour, dans son école, d'un enseignant soupçonné de violence sur élève⁴¹⁶.

Quels sont les critères permettant de faire primer l'un de ces intérêts sur celui de la suspension de l'acte attaqué ?

Le Conseil d'État semble utiliser à cet égard le critère du « manifestement déraisonnable » pour jauger les intérêts en présence et la formule suivante pour rejeter l'application de la balance des intérêts : « il n'apparaît pas que les effets négatifs de la suspension seraient manifestement déraisonnables au regard de ses avantages pour le requérant ».

Ce critère a été présenté comme une garantie encadrant l'usage de la balance⁴¹⁷. Mais n'est-il pas tout aussi aisé, pour le Conseil d'État, dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, d'affirmer que les « effets négatifs de la suspension sont manifestement déraisonnables au regard de ses avantages pour le requérant » que l'inverse ?

En remontant plus loin dans le temps, les arrêts antérieurs à la réforme dans lesquels le Conseil d'État a mesuré le poids des intérêts en présence⁴¹⁸ ne permettent pas d'identifier précisément un critère permettant de justifier que la balance des intérêts penche en faveur des intérêts du requérant ou de ceux des partie adverse et intervenante. En effet, il y est généralement et simplement considéré qu'un intérêt prime sur un autre, parfois en le qualifiant de « prédominant »⁴¹⁹.

Les travaux préparatoires indiquent par ailleurs que l'application de la balance des intérêts est encadrée car elle doit être soumise à un débat contradictoire⁴²⁰. La loi du 20 janvier 2014 n'organise toutefois à ce sujet d'autre débat que celui tenu dans le cadre de la procédure ordinaire en suspension, qui se résume à un écrit de procédure par partie. Il est permis de douter que cela constitue une garantie efficace contre d'éventuelles « mauvaises » applications de la balance des intérêts.

Enfin, jusqu'ici, à notre connaissance, le Conseil d'État a toujours refusé de faire prévaloir certains intérêts sur ceux qui imposaient la suspension de l'acte attaqué.

413. C.E., n° 230.823 du 10 avril 2015, *Istas et Duchateau*.

414. *Idem*.

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

416. C.E., n° 230.971 du 24 avril 2015, *Mahi**.

417. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2013-2014, n° 3233/4, p. 24.

418. Voy. les arrêts cités ci-dessus, sous le titre D., point 1.

419. C.E., n° 85.108 du 4 février 2000, *Sonat*.

420. *Idem*.

4. Conclusions

Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence antérieure à la réforme de 2014 et de la recommandation de grande prudence faite au Conseil d'État par le législateur, il paraît probable que, malgré sa consécration dans les lois cordonnées, la balance des intérêts en présence sera rarement utilisée pour rejeter une demande de suspension à l'avenir.

En tout cas et sans essayer de juger ici de l'opportunité de confier au Conseil d'État le pouvoir de rejeter une demande de suspension sur la base d'une balance des intérêts, il paraît indéniable que :

- ce pouvoir implique une certaine part de subjectivité⁴²¹, ce qui n'est pas critiquable en soi ;
- l'usage de ce pouvoir ne manquera pas d'être critiqué ;
- compte tenu de la jurisprudence antérieure à la réforme, le choix de consacrer la balance des intérêts est motivé par des raisons que les travaux parlementaires ne permettent pas de deviner ;
- il sera fort difficile d'essayer de prévoir et anticiper l'application concrète de ce pouvoir.

Section 2

La nouvelle procédure du référé administratif

A. *Le moment de la demande de suspension*

Le législateur de 2014 poursuivait comme objectif de dissocier les requêtes en suspension et en annulation, tant dans le temps que sur la forme, ce afin d'éviter des demandes de suspension devenues presque systématiques vu qu'« à l'heure actuelle, une procédure en référé ne peut, en effet, pas être engagée après qu'un recours en annulation a été introduit »⁴²², ce qui a pour conséquence inopportune une multiplication superflue des rapports et des audiences⁴²³.

C'est ce qui explique que la suspension d'un acte administratif peut désormais, en principe, être demandée « à tout moment »⁴²⁴ et donc plus obligatoirement, au plus tard, dans le recours en annulation.

421. L'appréciation de l'ancienne condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable laissait, certes, déjà place à une certaine subjectivité, mais sans doute de moindre ampleur puisqu'elle était encadrée par les caractéristiques que le risque de préjudice devait présenter pour justifier une suspension.

422. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 2277/3, p. 13.

423. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 6.

424. Art. 17, § 1^{er}, al. 2, L.C.C.E.

Plus concrètement, une demande de suspension peut être introduite pendant chacune des trois périodes suivantes :

- avant l'introduction du recours en annulation, dès qu'il y a urgence. La demande de suspension demeurant l'accessoire du recours en annulation, la suspension doit alors être levée si aucun recours en annulation n'est introduit dans le délai légal⁴²⁵, sauf si l'acte attaqué a cessé de produire des effets à l'issue de ce délai⁴²⁶;
- en même temps que le recours en annulation. La requête unique, autrefois obligatoire, reste possible⁴²⁷;
- après l'introduction du recours en annulation et pendant toute la durée de son instruction⁴²⁸.

Quand la suspension est demandée après le dépôt du rapport de l'auditorat, la procédure subit un aménagement. Nous y reviendrons ci-après, à propos de l'influence de la demande de suspension sur la procédure en annulation en cours.

Après le rejet d'une demande de suspension pour défaut d'urgence, « une nouvelle demande ne peut être introduite que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande »⁴²⁹. Plusieurs demandes de suspension peuvent ainsi être introduites au cours d'une même procédure en annulation et, en ce cas, « seule l'existence d'éléments nouveaux déterminera la recevabilité de ces nouvelles demandes »⁴³⁰. Par contre, si une première demande de suspension est rejetée pour défaut de moyen sérieux, une nouvelle demande de suspension ne peut plus être introduite⁴³¹.

La doctrine a déjà relevé que le Conseil d'État a rendu le 26 novembre 2014 un arrêt *Auspert et consorts*, n° 229.342, dans lequel il a expliqué, à la lumière des travaux préparatoires⁴³², la manière dont le nouvel article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées et la notion d'élément nouveau doivent être interprétés et appliqués⁴³³ :

425. Art. 17, § 4, al. 3, L.C.C.E. ; C.E., n° 231.546 du 11 juin 2015, *S.P.R.L. Bultia Bar & Grill*.

426. C.E., n° 229.656 du 19 décembre 2014, *Vanhamme et crts*.

427. J. SOHIER, *Manuel des procédures devant le Conseil d'État*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 133 ; V. FEYENS, « La procédure de demande de suspension et ses modalités pratiques », *La Tribune Flash d'Avocats.be*, 28 février 2014, p. 1.

428. *Idem*.

429. Art. 17, § 2, al. 3, L.C.C.E. ; C.E., n° 231.781 du 29 juin 2015, XXXX.

430. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 14.

431. C.E., n° 229.730 du 6 janvier 2015, XXXX.

432. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, pp. 13 et 14.

433. L. DONNAY, « Comment arriver at the right time pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *Am.-Env.*, 2015/2, p. 78 ; M. VANDERSTRAETEN et F. TULKENS, « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le conseil d'État... », *op. cit.*, p. 143.

- « cette disposition est applicable lorsque les deux demandes de suspension successives sont introduites selon la procédure ordinaire; que, en présence des termes généraux utilisés à l'article 17, § 2, alinéa 3, la même règle s'applique aussi lorsque la première demande est formée selon la procédure de l'extrême urgence »;
- « la notion d'éléments nouveaux' doit être rapprochée du caractère évolutif de la notion d'urgence »;
- « l'élément nouveau doit provenir d'une modification « objective » du degré d'urgence, que ce soit sous l'aspect de l'imminence du danger ou de la gravité des inconvénients redoutés, et non pas de la seule modification procédurale de l'exposé de l'urgence ou de celle de sa preuve, sans modification de la situation factuelle ». Il en découle que de simples nouvelles preuves ne constituent pas des « éléments nouveaux », *a fortiori* si la première demande de suspension introduite doit déjà être appuyée par une démonstration probante de l'urgence⁴³⁴;
- « deux catégories de cas d'application peuvent dès lors être retenues au titre d'éléments nouveaux; qu'ainsi, lors de la seconde requête, peut être invoqué soit un inconvénient qui n'existait pas ou n'apparaissait pas lors de la première procédure et qu'il n'était pas possible d'apercevoir à ce moment-là, soit un fait, survenu après la prononciation de l'arrêt de rejet, qui vient aggraver l'urgence, sous l'angle de l'immédiateté du préjudice ou du point de vue de la gravité des inconvénients redoutés (...) ».

Il convient donc de retenir de cet arrêt que deux catégories d'éléments nouveaux peuvent justifier une nouvelle demande de suspension :

- des faits postérieurs à l'arrêt de rejet de la première demande de suspension et aggravant l'urgence invoquée;
- des inconvénients non mis en évidence et qui ne pouvaient pas l'être lors du traitement de la première demande de suspension.

À titre d'exemple, le Conseil d'État a jugé que :

- des attestations délivrées par un médecin et constatant une dégradation récente de l'état de santé du requérant peuvent constituer des éléments nouveaux justifiant l'introduction d'une nouvelle demande de suspension⁴³⁵;
- des travaux qui ne sont pas liés à l'acte attaqué ne constituent pas un élément nouveau pertinent⁴³⁶;
- « lorsque la première demande de suspension a été introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence contre un permis d'urbanisme autorisant des travaux s'effectuant en plusieurs phases, comme la démolition suivie de la reconstruction, et que le requérant n'a demandé la suspension d'extrême urgence que pour une partie déterminée du préjudice pour laquelle l'imminence justifie l'extrême urgence, il

434. Voy. ci-dessous.

435. C.E., n° 229.639 du 19 décembre 2014, *Baurin*.

436. C.E., n° 229.538 du 12 décembre 2014, *Vandendijk et Delile*.

puisse revenir en suspension ordinaire pour les inconvénients devant se produire dans un second temps»⁴³⁷.

B. *L'influence de la procédure en suspension sur la procédure en annulation*

Puisque la demande de suspension peut désormais être introduite à tout moment, la principale question de procédure suscitée par la réforme en matière de référé administratif est sans doute celle des effets d'une demande de suspension sur la procédure en annulation en cours. Ces effets sont appréhendés par les articles 11/1 à 11/4 du Règlement de procédure.

L'article 11/1, alinéa 1^{er}, du Règlement de procédure prévoit que l'introduction d'une demande de suspension a pour effet de suspendre le délai en cours pour le dépôt du mémoire en réponse et du dossier administratif, ou du mémoire en réplique ou ampliatif. La procédure en annulation est donc, en quelque sorte, suspendue par l'introduction d'une demande de suspension.

Les modalités de la relance de la procédure en annulation dépendent du sort réservé à la demande de suspension et du moment où elle a été introduite. En effet, si le Conseil d'État suspend l'acte attaqué, trois cas de figure doivent être distingués⁴³⁸:

- si la demande de suspension a interrompu le délai de dépôt du mémoire en réponse et dossier administratif, la partie adverse dispose d'un délai de trente jours pour déposer son mémoire en réponse⁴³⁹ et pour introduire sa demande de poursuite de la procédure et ce, à partir de la notification de l'arrêt⁴⁴⁰. À défaut de demande de poursuite de la procédure, l'acte attaqué doit être annulé selon la procédure abrégée prévue par l'article 11/2 du Règlement de procédure. En cas de demande de poursuite de la procédure, les délais impartis au requérant pour déposer son mémoire en réplique ou ampliatif et ensuite à l'auditorat pour établir son rapport⁴⁴¹ sont réduits à trente jours;
- si la demande de suspension a été introduite au cours du délai de dépôt du mémoire en réplique ou ampliatif, le requérant dispose d'un délai de trente jours pour déposer son mémoire en réplique ou

437. C.E., n° 229.342 du 26 novembre 2014, *Auspert et crts.*

438. V. FEYENS, « La procédure de demande de suspension et ses modalités pratico-pratiques », *op. cit.*, p. 6.

439. Art. 11/1, al. 2, du Règlement de procédure.

440. Art. 17, § 6, L.C.C.E.

441. Aucune sanction n'est toutefois prévue en cas de dépassement de ce délai.

ampliatif et ce, à compter de la notification de l'arrêt. Le délai imparti à l'auditorat pour faire rapport est également réduit à trente jours. Rien n'est toutefois prévu en cas de dépassement de ce délai;

- enfin, si la demande de suspension a été introduite après l'échange des mémoires en réponse et en réplique et avant le rapport de l'auditeur, ce dernier dispose en principe d'un délai réduit à trente jours pour déposer son rapport mais, ici encore, aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement de ce délai.

L'arrêt en annulation doit, en principe, être rendu dans les six mois du prononcé de l'arrêt de suspension⁴⁴².

Si, par contre, la demande de suspension est rejetée, c'est à la partie requérante qu'il incombe d'introduire une demande de poursuite de la procédure et ce, dans les trente jours de la notification de l'arrêt⁴⁴³. À défaut et comme c'était déjà le cas avant la réforme, la chambre saisie du recours peut décréter le désistement d'instance⁴⁴⁴.

Dans l'hypothèse particulière où plusieurs requérants ont déposé une demande de suspension et une requête en annulation qui leur sont communes et où une demande de poursuite de la procédure n'est introduite que par certains d'entre eux, les autres sont présumés se désister de l'instance⁴⁴⁵.

Toujours dans le cas du rejet d'une demande de suspension introduite au cours de la procédure en annulation, au regard de l'article 11/1, alinéa 3, du Règlement de procédure et de manière générale, le délai qui s'écoulait lors de l'introduction de la demande de suspension recommence à courir, depuis le début, à partir de la notification de la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante.

Ceci dit, si la demande de suspension a été introduite durant le délai imparti à la partie requérante pour le dépôt d'un mémoire en réplique ou ampliatif, il convient sans doute de considérer que la partie requérante dispose d'un nouveau délai complet de soixante jours pour déposer ce mémoire à compter de la notification de l'arrêt rejetant la suspension, et non pas à partir la notification de sa propre demande de poursuite de la procédure⁴⁴⁶.

Si la demande de suspension est formulée après le dépôt du rapport de l'auditorat du Conseil d'État: la demande est assimilée à une « demande de fixation de l'affaire en urgence »⁴⁴⁷. Lorsqu'une telle demande, qui

442. Art. 17, § 5, L.C.C.E., mais ce délai n'est, une fois de plus, assorti d'aucune sanction.

443. Art. 17, § 7, L.C.C.E.

444. Art. 11/3, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Règlement de procédure.

445. Art. 11/3, § 1^{er}, al. 5, du Règlement de procédure.

446. V. FEYENS, « La procédure de demande de suspension et ses modalités pratico-pratiques », *op. cit.*, p. 7.

447. Nouveauté procédurale insérée à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, L.C.C.E.

doit être motivée, est introduite, le président de la chambre saisie doit statuer sur celle-ci par voie d'ordonnance. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance, au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande. Il réorganise, en outre, le cas échéant, les délais prévus pour le dépôt des derniers mémoires⁴⁴⁸. L'objectif précis de cette faculté n'est pas précisé par les travaux parlementaires. On peut supposer que :

- le délai prévu pour le dépôt des derniers mémoires doit pouvoir être raccourci compte tenu de la nécessité de traiter rapidement la demande de suspension et de fixer l'audience dans les deux mois;
- l'ordre de dépôt des derniers mémoires doit pouvoir être réorganisé, notamment dans l'hypothèse où un dernier mémoire aurait déjà été déposé, de manière à ce que les parties adverse et intervenante puissent s'exprimer par écrit sur la demande de suspension.

Enfin, l'article 11/4 du Règlement de procédure octroie une nouvelle faculté à l'auditorat du Conseil d'État quand ce dernier constate que les parties n'invoquent, après l'échange de leurs mémoires en réponse et en réplique⁴⁴⁹, aucun élément nouveau depuis l'arrêt qui a suspendu l'exécution de l'acte attaqué, ou qui a déclaré tous les moyens non sérieux ou qui a rejeté la demande de suspension pour irrecevabilité du recours : l'auditeur peut alors émettre une simple « communication » selon laquelle il ne dépose pas de nouveau rapport. Il doit toutefois y préciser s'il propose le rejet du recours ou l'annulation.

C. *La forme et le contenu de la demande de suspension*

La forme de la demande de suspension n'a pas été fondamentalement modifiée par la réforme. Elle doit toujours être envoyée par recommandé, avec le nombre de copies requises, et contenir l'indication de l'acte attaqué ainsi qu'un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence – désormais – invoquée à l'appui de la demande⁴⁵⁰.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État n'exige pas la production de pièces en annexe à la demande de suspension. Le demandeur en suspension sera toutefois bien avisé de produire de telles pièces s'il veut éviter que le Conseil d'État considère que l'urgence qu'il invoque

448. Art. 17, § 1^{er}, a. 3, L.C.C.E.

449. Le mémoire en intervention de la partie intervenante n'est pas mentionné mais doit sans doute être considéré comme inclus.

450. Voy. l'article 8 de l'A.R. du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État ainsi que les articles 2 et 3 du Règlement de procédure.

n'est pas démontrée et rejette la demande de suspension, conformément à sa jurisprudence antérieure à la réforme⁴⁵¹.

Outre ces éléments, le contenu de la demande varie légèrement en fonction du moment d'introduction de la demande : si la demande de suspension est introduite seule, elle doit contenir les annexes prescrites à l'article 3 du Règlement de procédure (copie de l'acte attaqué et des statuts de la personne morale requérante).

Lorsque la demande de suspension intervient dans le délai pour le dépôt du mémoire en réplique ou ampliatif, on peut y ajouter un exposé des moyens d'ordre public ou fondés sur des éléments du dossier administratif, inconnus du requérant au moment de l'introduction de son recours en annulation⁴⁵².

En outre, toute demande de suspension introduite depuis l'entrée en vigueur de la réforme peut éventuellement contenir une demande d'astreinte, qui peut être ordonnée en même temps que la suspension, fondée sur l'article 17, § 8, des lois coordonnées. Il faut alors préciser dans la demande le montant de l'astreinte et le délai qui l'encadre⁴⁵³.

Si depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2014, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, l'introduction d'une requête unique n'est plus obligatoire, il reste cependant encore possible d'en déposer une⁴⁵⁴, comme l'indique l'article 8, 1^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

D. *L'audience*

La réforme de 2014 n'a pas modifié l'organisation de l'audience en référé.

Les travaux préparatoires de la réforme précisent cependant, à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/99, du 10 février 1999, qu'il n'est pas exclu que⁴⁵⁵ :

451. Voy. not. C.E., n° 173.257 du 5 juillet 2007, *Spectarest*; n° 214.590 du 13 juillet 2011, *Platteuw et Fohgrub*.

452. Art. 16, § 1^{er}, 6^o, de l'arrêté du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, relatif à la procédure en suspension d'extrême urgence mais rien ne semble exclure que cette règle s'applique également à la demande de suspension « simple »; V. FEYENS, « La procédure de demande de suspension et ses modalités pratico-pratiques », *op. cit.*, p. 4.

453. Art. 8, 6^o, de l'arrêté du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

454. C.E., n° 227.136 du 16 avril 2014, *Poulain et Ledoux*.

455. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1, p. 15.

- un conseiller ayant siégé en suspension d'extrême urgence puisse encore siéger lors de l'audience de confirmation de la suspension;
- un conseiller ayant siégé en suspension puisse encore ensuite siéger en annulation.

Pour rappel, la Cour constitutionnelle estime en effet, en substance⁴⁵⁶, que :

- le bon fonctionnement de la section d'administration du Conseil d'État impose d'éviter qu'au cours des phases respectives d'une même procédure, le dossier doive à chaque fois être examiné par d'autres conseillers d'État et d'autres auditeurs;
- le caractère objectif du recours consolide, en quelque sorte, l'impartialité des conseillers.

Peut-on en déduire qu'un conseiller ayant siégé lors d'une audience relative à une première audience en suspension peut encore siéger lors d'une audience relative à une seconde demande de suspension ultérieure? Les motifs de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/99 invitent sans doute à pencher vers une réponse affirmative.

Section 3

Le droit transitoire

Il découle de l'article 39 de la loi du 20 janvier 2014 que les nouvelles règles du référé administratif sont applicables « à tout recours ou demande introduit à compter [du 1^{er} mars 2014] ».

Les travaux préparatoires ne contiennent pas de précision sur cette disposition transitoire, qui découle d'un amendement⁴⁵⁷.

La formulation de l'article 39 conduisait donc *a priori* à considérer qu'une demande de suspension fondée sur les nouvelles dispositions pourrait être introduite, à compter du 1^{er} mars 2014, dans le cadre de recours en annulation introduits avant cette entrée en vigueur⁴⁵⁸.

Le législateur a cependant apporté une précision en sens contraire dans l'article 31 de la loi portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, disposition dont la lecture n'est pas aisée: « Dans l'article 39

456. Considérant B.7.

457. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/3, amendement n° 12.

458. V. FEYENS, « La procédure de demande de suspension et ses modalités pratico-pratiques », *op. cit.*, p. 2; cette thèse peut aussi s'appuyer sur l'article 51 de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 qui prévoit, en application de l'article 39 de la loi, que l'ensemble des articles qui ne sont pas entrés en vigueur lors de sa publication au *Moniteur belge* – sauf ceux relatifs aux dépens et à l'indemnité de procédure – entrent en vigueur le 1^{er} mars 2014.

de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, les mots « à tout recours ou demande introduit à compter de cette date » sont remplacés par les mots « à toute demande de suspension ou de mesures provisoires introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence, à compter de cette date, et qui n'est pas l'accessoire d'un recours en annulation introduit avant cette date, ainsi qu'à toute demande, difficulté et recours, visé aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, introduit à compter de cette date, et aux demandes qui lui sont accessoires et concomitantes ou postérieures ».

Le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette nouvelle version de l'article 39 de la loi du 20 janvier 2014 à propos des demandes de suspension d'extrême urgence, dans un arrêt du 30 avril 2014⁴⁵⁹ : « une demande de suspension d'extrême urgence, qui entend se greffer sur un recours en annulation antérieur à la date du 1^{er} mars 2014, ne peut se voir appliquer le nouveau régime prévu à l'article 17 des lois coordonnées ». Il en va, à nos yeux, de même des demandes de suspension « simples » dès lors que :

- celles-ci sont aussi des accessoires des recours en annulation visés par l'article 14 des lois coordonnées ;
- suivant la disposition reproduite ci-avant, les règles prévues par la réforme ne s'appliquent qu'aux recours introduits à partir du 1^{er} mars 2014 et aux demandes qui leur sont accessoires.

Par ailleurs, le requérant qui omet de tenir compte de la réforme du référé administratif et qui introduit une demande de suspension en y invoquant l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable sans viser la nouvelle condition d'urgence verra sa demande rejetée⁴⁶⁰.

Conclusions

Un premier constat important a déjà été dressé ci-dessus et mérite d'être rappelé : les conditions et critères du référé administratif ordinaire et en extrême urgence n'ont en réalité pas été fondamentalement modifiés dans leur substance par la réforme de 2014 et la jurisprudence qui l'a mise en œuvre, même si les travaux préparatoires et les termes employés par la loi du 20 janvier 2014 pouvaient laisser penser le contraire. À y regarder de près, l'urgence ressemble en effet fortement à son prédécesseur, le risque de préjudice grave et difficilement réparable, notamment

459. C.E., n° 227.247 du 30 avril 2014, *Noba Aka*.

460. C.E., n° 230.282 du 24 février 2015, *Perpette* ; n° 229.169 du 14 novembre 2014, *Delbouille* ; n° 227.136 du 16 avril 2014, *Poulain et Ledoux*.

en termes de gravité du préjudice/inconvénient/atteinte, de charge de la preuve, de difficulté d'établir une urgence financière et de caractère irréparable ou personnel de l'urgence.

Le texte de la réforme nous semble par ailleurs imposer de constater que le critère temporel de l'urgence et celui lié aux inconvénients graves qui la justifient sont indissociables. En réalité, il s'avère extrêmement ardu d'essayer de distinguer et d'établir une nomenclature de tous les nombreux critères et concepts employés par la jurisprudence postérieure à la réforme pour apprécier l'urgence, avec, en sus, une certaine et inéluçable diversité dans chacun des types de contentieux qui relèvent de la compétence du Conseil d'État. On comprend cependant que ce dernier ne distingue et ne précise pas de manière très explicite ces critères, puisque les lois coordonnées ne le font pas non plus: c'est le législateur lui-même qui impose l'indissociabilité et on comprend d'ailleurs qu'il le fasse.

Dans cette mesure, ce qui est peut-être moins compréhensible, c'est la grande diversité des formules dont le Conseil d'État use pour paraphraser la condition légale de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ou en suspension ordinaire: pourquoi, en effet, dans le contexte qui vient d'être évoqué, ne pas se référer à la formule légale?

À ce stade de son évolution, la jurisprudence est – c'est inévitable – en construction et aboutit à des solutions qui, parfois, de prime abord, semblent difficilement conciliables. Cela aussi semble conforme au vœu du législateur qui, en usant de la formule légale qui vient d'être rappelée, a nécessairement conféré au Conseil d'État un grand pouvoir d'appréciation au cas par cas.

Cela s'écarte malgré tout largement d'un double objectif de la réforme: la clarté et la prévisibilité. En effet, compte tenu des constats dressés ci-avant, l'urgence paraît très peu objectivable. La jurisprudence apportera toutefois certainement, à l'avenir, peut-être par le biais d'un ou plusieurs arrêts rendus en assemble générale, des « balises » ou précisions plus objectives, notamment quant à la nature et à la gravité des inconvénients admissibles.

En réalité, d'un point de vue plus général, le changement crucial opéré par la réforme porte davantage sur la procédure que sur les conditions de fond du référé administratif: ce qui change tout, c'est la possibilité d'introduire une demande de suspension à tout moment et d'en introduire plusieurs successivement.

C'est peut-être cette possibilité qui pourrait amener les plaideurs à tenter plus souvent « le coup » de la suspension et surtout de la suspension d'extrême urgence. Si cela se confirmait, le législateur devrait constater

l'échec de l'un des objectifs de sa réforme, à savoir celui d'éviter une multiplication des rapports et des audiences en suspension.

C'est peut-être ce risque qui explique que le législateur ait consacré le garde-fou de la balance des intérêts, mais nous avons vu ci-dessus qu'il est loin d'être certain que le Conseil d'État en fasse usage comme tel à l'avenir.

Certains pourraient au contraire voir dans ce risque de multiplication des demandes de suspension, ordinaires et d'extrême urgence, la volonté cachée du législateur d'accélérer le contentieux administratif, en sachant qu'en référé, le Conseil d'État s'exprime souvent sur le fond et qu'il revient rarement ensuite sur les positions qu'il adopte dans ce cadre. Ce serait peut-être prêter trop de machiavélisme au législateur, d'autant qu'il n'est pas exclu que la réforme ait été suscitée par le Conseil d'État lui-même.

La nouvelle possibilité d'introduire une demande de suspension à tout moment et d'en introduire plusieurs successivement soulève en tout cas la question de la place à réserver à la condition de la diligence, qui semble prendre aujourd'hui une importance particulière, ainsi qu'à celle de l'articulation entre la demande de suspension ordinaire et celle d'extrême urgence et, enfin, à celle de savoir précisément quand une demande de suspension peut être réitérée. Ces questions restent actuellement difficiles à résoudre.

En fin de compte, plus que d'apporter de la clarté, la réforme aboutit peut-être, par le biais d'une certaine imprécision, à reconnaître au Conseil d'État une plus large marge d'appréciation. Affirmer que le niveau d'exigence des conditions du référé administratif s'en trouve réduit nous semblerait cependant hasardeux, d'autant que le Conseil d'État semble parfois faire retour à son ancienne jurisprudence, comme en ce qui concerne la réversibilité du préjudice financier.

Enfin, tant en suspension ordinaire qu'en suspension d'extrême urgence, nous avouons – mais sur la pointe des pieds et avec la modestie dont doivent faire preuve ceux qui ne sont pas confrontés à la difficile tâche de trancher – ne pas comprendre pourquoi, dans un certain nombre d'arrêts, tout ou partie des éléments constitutifs de l'urgence sont traités par le Conseil d'État comme relevant de la recevabilité.