

**TRIBUNAUX – Juridiction administrative – Le principe d'impartialité ne fait pas obstacle à la participation du juge des référés ayant statué sur une demande de suspension d'une décision administrative à la formation de jugement se prononçant sur la requête en qualité de juge du principal.**

CONSEIL D'ETAT (3<sup>e</sup> ss.sect.) 12 mai 2004

Commune de Rogerville

Vu, enregistré le 3 mars 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'arrêt du 18 décembre 2003 par lequel la Cour administrative de Douai, avant de statuer sur la requête de la commune de Rogerville tendant à l'annulation du jugement du 20 septembre 2001 par lequel le Tribunal administratif de Rouen a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 23 novembre 2000 du préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime créant la Communauté de l'agglomération havraise, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du Code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question suivante : "le juge des référés ayant, en application de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, statué par ordonnance sur une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative, peut-il persister à la formation de jugement statuant sur le fond ?",

REND L'AVIS SUIVANT :

**I - Aux termes de l'article L. 511-1 du Code de justice administrative : "Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais". Aux termes de l'article L. 521-1 du même Code : "Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision./ Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais". Aux termes de l'article L. 521-4 du même Code : "Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin". Aux termes de l'article L. 522-1 du même Code : "Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale./ Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience**

**publique./ Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du gouvernement". Aux termes enfin de l'article L. 522-3 du même Code : "Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1";**

**II - Saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative d'une demande tendant à ce qu'il prononce, à titre provisoire et conservatoire, la suspension d'une décision administrative, le juge des référés procède dans les plus brefs délais à une instruction succincte – distincte de celle au vu de laquelle le juge saisi du principal statuera – pour apprécier si les préjudices que l'exécution de cette décision pourrait entraîner sont suffisamment graves et immédiats pour caractériser une situation d'urgence, et si les moyens invoqués apparaissent, en cet état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision. Il se prononce par une ordonnance qui n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée et dont il peut lui-même modifier la portée au vu d'un élément nouveau invoqué devant lui par toute personne intéressée ;**

Eu égard à la nature de l'office ainsi attribué au juge des référés – et sous réserve du cas où il apparaîtrait, compte tenu notamment des termes mêmes de l'ordonnance, qu'allant au-delà de ce qu'implique nécessairement cet office, il aurait préjugé l'issue du litige – la seule circonstance qu'un magistrat a statué sur une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative n'est pas, par elle-même, de nature à faire obstacle à ce qu'il se prononce ultérieurement sur la requête en qualité de juge du principal ;

Il est toujours loisible à ce magistrat de s'abstenir de participer au jugement de la requête en annulation ou en réformation s'il estime en conscience devoir se déporter.

(M. Crépey, rapp. – M. Glaser, comm. gouv.)

**Note.**

L'Assemblée plénière de la Cour de cassation, par un arrêt du 6 novembre 1998, a posé le principe que l'impartialité veut que lorsqu'un juge a statué en référé sur une demande tendant à l'attribution d'une provision en raison du caractère non sérieusement contestable d'une obligation, il ne peut ensuite "statuer sur le fond du litige afférent à cette obligation" (Cass. Ass. Plén., 6 novembre 1998, D. 1999, jurisprudence, 7).

Le présent avis du Conseil d'Etat témoigne d'une conception plus pragmatique de l'impartialité.

L'article L. 521-1 du Code de justice administrative permet au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (M. Panigel-Nennouche "Le juge administratif de l'urgence", Dr. Ouv. 2004 p. 256 in num. spéc. *Les contentieux de l'urgence et le droit du travail*).

Il ressort de l'avis du Conseil d'Etat qu'en égard à la nature de l'office ainsi attribué au juge des référés – et sous réserve du cas où il apparaîtrait, compte tenu des termes de l'ordonnance, qu'allant au-delà de ce qu'implique nécessairement cet office, il aurait préjugé l'issue du litige – la seule circonstance qu'un magistrat a statué sur une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative n'est pas, par elle-même, de

nature à faire obstacle à ce qu'il se prononce ultérieurement sur la requête en qualité de juge du principal, étant précisé qu'il est toujours loisible à ce magistrat de s'abstenir de participer au jugement de la requête en annulation ou en réformation s'il estime en conscience devoir se déplacer.

Il a été relevé, concernant la philosophie de cet avis que la section du contentieux « *a certainement été sensible au souci de poser des limites à l'ère des soupçons* » et qu'il fallait donner toute sa place à la préoccupation d'une bonne administration de la justice. « *Refuser qu'un président de Chambre qui aurait statué comme juge des référés préside ensuite la formation de jugement qui se prononce sur la demande d'annulation recèle un double inconvénient : celui de multiplier le nombre des personnes qui auront à traiter le dossier mais également celui de priver l'instruction de l'affaire des lumières d'un magistrat spécialiste de la question. Comme le soulignait malicieusement Emmanuel Glaser dans ses conclusions, "rien n'impose que seuls les ignorants participent à la formation de jugement". Rien n'impose non plus que le principe d'impartialité prenne le pas sur toute autre considération telle que celle des délais raisonnables de jugement* » (AJDA, 5 juillet 2004, 1356).

Le Conseil d'Etat semble donc acquis à l'idée que le juge saisi d'une demande de suspension n'est pas conduit à se forger sur l'affaire une opinion définitive dont il ne pourrait se défaire (AJDA, préc., 1355).

Cette prise de position de la Haute juridiction administrative devrait être de nature à relancer la critique formulée contre l'arrêt précité de l'assemblée plénière (voir, notamment, en ce qui concerne l'inadaptation au procès prud'homal du postulat posé par la Cour de cassation, P.Moussy, "Où en sommes-nous de nos amours ?", Dr.Ouv. 2004, 276 et s.). Elle conforte l'idée que le juge qui a statué en référé n'est pas naturellement "hors de portée du débat", imperméable à tout changement d'opinion, lorsqu'il est amené à connaître de l'affaire en qualité de juge du principal.

P.M.

## Les grands arrêts du droit du travail

J. Pélissier, A. Lyon-Caen, A. Jeammaud, E. Dockès

Celui qui entend connaître le droit du travail, à des fins d'étude, ou à des fins pratiques, ne peut se passer des grands arrêts.

Certains sont déjà anciens. Ils ont tracé des orientations durables, dont le législateur a pu ensuite s'inspirer. D'autres, les plus nombreux, sont récents. Confrontée, en effet, à un droit légiféré dense et fréquemment révisé, la Cour de cassation a cherché à dégager l'intelligence de ces textes pour livrer ainsi leur mode d'emploi. Non sans paradoxe, la jurisprudence a, de la sorte, gagné en importance à raison même de l'activisme du législateur. Mais c'est aussi parfois, en l'absence de textes, que la Cour de cassation a dû et su établir, ici, les droits et obligations des parties au contrat de travail – citons l'évolution du rapport d'emploi – là, le régime des relations professionnelles – citons la grève et son régime.

Son activité normative est dorénavant assortie de certains commentaires que ce soit dans le rapport annuel ou dans les rapports, avis, études que publient conseillers et avocats généraux. Ce qui est plus remarquable, c'est le souci manifeste, que traduit la rédaction des arrêts, de formulations claires et, autant que possible, de règles simples. La simplicité n'est toutefois pas toujours accessible dans des relations que traversent des tensions et oppositions d'intérêts et de principes.

La grandeur d'un arrêt se prête, en fin de compte, à diverses mesures : l'inspiration qu'il a donnée à la jurisprudence ultérieure et au législateur, la clarté qu'il a apportée dans le règlement d'une question controversée, la teneur du choix de politique jurisprudentielle qu'il exprime... Et l'on trouvera, dans cet ouvrage, des décisions qui répondent à ces différents paramètres.

Si la contribution de la Cour de cassation, et avant tout de sa Chambre sociale, à l'évolution contemporaine du droit du travail est considérable, il ne faut pas méconnaître l'œuvre importante du Conseil d'État au moins dans certains domaines. Cet ouvrage montre aussi l'influence qu'exercent sur cette évolution le Conseil constitutionnel et la Cour de justice des Communautés européennes.



Prix : 35 €