

Les procédures d'urgence devant le juge administratif français

Intervention de
Frédéric PUIGSERVER
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

I.- Introduction

1. Lorsque l'on regarde les affaires qui, au cours des toutes dernières années, ont connu, devant la juridiction administrative française, un très fort retentissement médiatique, on ne peut qu'être frappé de la place qu'y occupent les décisions rendues dans le cadre de procédures d'urgence – plus précisément de référés. Ainsi en est-il, notamment, en matière de conditions de détention (CE ord. réf. 22 déc. 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons et autres*), de réglementation économique (CE ord. réf. 5 févr. 2014, *SAS Allocab, Société Voxtur et autres*), de liberté d'expression (CE ord. réf. 9 jan. 2014, *Ministre de l'intérieur c. Société Les productions de la plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala* ; CE ord. réf. 6 févr. 2015, *Commune de Cournon-d'Auvergne*), de fin de vie (CE. Ass. 14 févr. 2014 et 24 juin 2014, *Mme Rachel Lambert et autres*), d'accueil des migrants (CE ord. 23 nov. 2015, *Ministre de l'intérieur, Commune de Calais*, n° 394540) ou encore de mise en œuvre de l'état d'urgence, plus particulièrement des assignations à résidence (CE Sect. 11 déc. 2015, *M. Cédric Domenjoud*).

Au-delà du phénomène médiatique, ce sont pratiquement tous les aspects de la vie sociale qui, à un moment donné, se retrouvent ainsi débattus devant le juge administratif des référés – lequel rend environ 15 000 ordonnances par an. Cela montre au moins deux choses : d'une part, la demande des justiciables de voir leurs différends avec l'administration trouver rapidement une première solution, adaptée aux circonstances, même provisoire – car, ainsi qu'en dispose l'article L. 511-1 du code de justice administrative (CJA) : « *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 » ; d'autre part, le succès de l'introduction, au sein de la juridiction administrative, il y a une quinzaine d'année, de nouvelles procédures de référé.

Sans doute faudrait-il signaler que la question du traitement de l'urgence par le juge administratif français ne se résume à la question des référés – dès lors que, dans son office habituel, il peut, selon les caractéristiques de l'affaire, en hâter l'instruction et le jugement ou que, dans divers domaines, comme en matière électorale, de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile ou de droit au logement, la procédure est enfermée dans des délais très courts. Et, symétriquement, toutes les procédures de référé ne sont pas non plus des procédures d'urgence – que l'on songe au référé-constat, au référé-instruction ou encore au référé-provision. Les référés d'urgence constituent néanmoins l'élément central du dispositif.

2. Ce tableau, qui offre une image positive, n'est pas le fruit du hasard – mais plutôt celui d'une importante réforme des procédures d'urgence intervenue, par la loi, en 2000.

L'objet n'est pas ici de faire l'histoire de cette réforme – mais simplement de rappeler le contexte dans lequel elle a été faite et les difficultés auxquelles elle voulait répondre. Il faut rappeler, en effet, que la procédure administrative contentieuse comptait, avant la réforme de 2000 – et de relativement longue date – des procédures de référé et d'urgence – notamment un « sursis à exécution ». Or, cette dernière procédure était soumise à des conditions tellement restrictives – un jugement par une formation collégiale, un moyen sérieux et des conséquences difficilement réparables – qu'elle se rapprochait en réalité à un jugement au fond et présentait, de ce fait, un faible intérêt pour les justiciables. Ces derniers, qui cherchaient les moyens de faire valoir leurs droits face à l'administration, dans l'urgence, se tournaient alors, assez logiquement, vers le juge judiciaire, qui disposait, lui, d'instruments efficaces – dans des circonstances qui ont parfois fait grand bruit (TC 12 mai 1997, *Préfet de police c. TGI de Paris*).

C'est donc cette lacune de la procédure administrative contentieuse, comparée aussi aux procédures d'urgence existantes devant ses homologues européens, et à quoi s'ajoutaient des délais de jugement au fond qui n'avaient encore été suffisamment réduits, qui est à l'origine de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives – et qui avait elle-même été préparée par un groupe de travail mis en place par le vice-président du Conseil d'Etat.

La réforme, qui a donné au juge administratif les moyens de paralyser le caractère exécutoire des décisions administratives (CE Ass. 2 juill. 1982, *Huglo*) et de prendre, à cet effet, vis-à-vis de l'administration, les mesures qui s'imposent, notamment des injonctions, a entraîné avec elle, depuis lors, le développement d'une véritable culture de l'urgence – dont nous mesurons les résultats aujourd'hui.

3. En laissant de côté les référés en matière de contrats publics, qui sont aussi fortement empreints de considérations d'urgence – la loi du 30 juin 2000 a institué, principalement, trois procédures d'urgence devant la juridiction administrative : le référé-suspension, prévu à l'article L. 521-1 du CJA, qui permet d'obtenir, en urgence, la suspension d'un acte administratif, lorsqu'« *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* » ; le référé-liberté de l'article L. 521-2 du même code qui autorise le juge, saisi en urgence et statuant dans un délai de quarante-huit heures, d'« *ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* » ; enfin, le référé-mesures utiles, prévu à l'article L. 521-3, qui joue un rôle subsidiaire vis-à-vis des deux autres.

L'objet de cette intervention est de présenter ce triptyque à grands traits.

*

II.- Les caractéristiques communes des procédures de référé d'urgence¹

Les trois procédures de référé dont il est question présentent certaines caractéristiques communes, touchant à la composition de la formation de jugement (1), aux règles procédurales suivies (2), ainsi qu'aux règles de fond qui sont susceptibles d'être appliquées (3). L'ensemble est inspiré par l'idée d'un assouplissement des règles de la procédure administrative contentieuse ordinaire – justifié par l'urgence.

*

1. Le juge des référés, un juge unique, en principe

1. Parmi les caractéristiques communes des trois procédures d'urgence en cause se trouve d'abord le fait que le juge des référés statue généralement seul, en vertu de l'article L. 511-2 du CJA, par ordonnance. Il ne s'agit pas d'une juridiction distincte, mais d'une responsabilité particulière confiée aux membres de la juridiction justifiant d'une certaine expérience.

2. Bien que le juge unique soit la règle en référé, la sensibilité et la complexité d'une affaire peuvent toujours justifier son renvoi en formation collégiale (CE Sect. 13 juill. 1956, *Consorts Piéton-Guibout* ; v. décisions *Mme Rachel Lambert et autres* préc.). La décision prend alors la forme non d'une ordonnance mais d'une décision rendue après une audience publique et l'audition d'un rapporteur public.

En tout dernier lieu, compte-tenu de la relative lourdeur d'un tel renvoi, mais aussi de la nécessité parfois ressentie de permettre un examen collégial, tout en restant dans le cadre spécifique des procédures de référé, le législateur a prévu en 2016, à l'article L. 511-2 du CJA, que la nature de l'affaire pouvait amener à désigner une formation de trois juges des référés.

*

2. Une procédure contentieuse assouplie

1. Les exigences de la contradiction sont adaptées, en vertu de l'article L. 5 du CJA, adaptées à celles de l'urgence. Le juge doit bien sûr pouvoir disposer lui-même du temps nécessaire à son intervention (CE ord. réf. 27 mars 2014, *Ministre de*

¹ *Contentieux administratif*, Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, Dalloz, Coll. *HyperCours*, Ed. 2017 à paraître

l'intérieur c. Association Falun Gong France (Falun Data France)). Et, pendant ce temps, il est en principe tenu de communiquer les échanges de mémoires des parties (CE 18 oct. 2006, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Les Jardins d'Arago*).

2. Le juge n'est obligé de convoquer les parties à une audience qu'en matière de référé-suspension et de référé-liberté. Et sauf renvoi de l'affaire à une formation collégiale de droit commun, l'audience se déroule sans conclusions d'un rapporteur public, comme le prévoit l'article L. 522-1 du CJA. Dénuée du formalisme qui caractérise habituellement le procès administratif, l'audience de référé se présente ainsi comme un dialogue informel et direct entre les parties et le juge des référés. L'oralité occupe donc une grande place dans la procédure.

L'ordonnance est rendue à bref délai – quarante-huit heures en matière de référé-liberté, en vertu de l'article L. 521-2 CJA, et, en pratique, environ huit jours en référé-suspension.

3. Sont également assouplies les règles de compétence juridictionnelle – le juge administratif des référés étant compétent pour statuer dès lors que le litige principal n'échappe manifestement pas à la compétence de la juridiction administrative (CE 11 mai 2005, *Syndicats des avocats de France*), sous réserve de la compétence des juridictions administratives spécialisées (CE 30 mai 2012, *Office français de protections des réfugiés et des apatrides*).

Il en est de même des règles de recevabilité des recours, le juge des référés se bornant à s'assurer que la requête est *a priori* recevable (CE Sect. 12 octobre 2001, *Société produits Roche*). La règle de la décision préalable est ainsi écartée (CE 4 mai 2016, *M. Da Cunha*) sauf, évidemment, en matière de référé-suspension, et les responsables des personnes morales sont dispensés de produire une autorisation d'agir en justice délivrée par l'organe compétent (CE 30 mai 2016, *Office public de l'habitat (OPH) Lille Métropole Habitat*).

4. Les mesures prises au titre des procédures de référé ont, ainsi qu'il a été dit, un caractère provisoire : le juge n'étant pas saisi du principal, il ne saurait, en effet, prendre des mesures qui scellent définitivement l'issue du litige. C'est d'ailleurs

pourquoi, sous réserve d'un pré-jugement, la circonstance qu'un juge ait statué sur une affaire en référé ne fait pas par elle-même obstacle à ce qu'il fasse partie de la formation de jugement se prononçant sur le litige au principal (CE Sect. avis 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*).

En conséquence, bien qu'exécutoires, comme toute décision juridictionnelle, les ordonnances qu'il rend sont dépourvues de l'autorité de la chose jugée (CE Sect. 5 nov. 2003, *Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et Association pour la protection des animaux sauvages*). Et les mesures qu'il prend sont conservatoires et réversibles, en cas d'apparition d'un élément nouveau (article L. 521-4 du CJA et CE ord. réf. 2 juillet 2010, *Chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence*).

Malgré leur caractère provisoire, il arrive que les effets produits par les mesures prononcées soient matériellement irréversibles – notamment dans le cadre des procédures de référé susceptibles d'être exercées indépendamment de tout recours au fond et ainsi, par exemple, de la décision, prise dans le cadre du référé mesures-utiles, ordonnant l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public (CE Sect. 16 mai 2003, *Sarl Icomatex*).

*

3. Un contrôle règles de fond étendu

1. Devant statuer dans les meilleurs délais et prescrire des mesures provisoires, le juge des référés a été longtemps privé de la possibilité de prendre en considération un moyen tiré de la contrariété de la loi à des engagements internationaux (en matière de référé-suspension : CE 30 déc. 2002, *Ministre de l'écologie et du développement durable c. Carminati* et de référé-liberté : CE ord. réf. 9 déc. 2005, *Allouache*).

2. Contestable au regard du droit de l'Union européenne (UE), cette solution avait été écartée en présence d'une incompatibilité manifeste avec le droit de l'UE (CE ord. 16 juin 2010, *Diakité*). Elle avait été écartée auparavant en présence d'une décision juridictionnelle ayant tranché la question (CE ord. ref. 21 oct. 2005, *Association Aides* ; CE 18 déc. 2015, *Société routière Chambard*).

Dans le même sens, il a été admis que le juge des référés puisse, le cas échéant, poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) « *lorsque les conditions pour ce faire sont réunies* » (CE ord. réf. 15 avril 2011, *Mme Yousfia Ziane*).

3. Le Conseil d'Etat a fini par abandonner cette restriction dans le cadre du référé-liberté (CE Ass. 31 mai 2016, *Mme Gonzales Gomez*). Il est probable que le juge du référé-suspension suivra rapidement cette évolution.

*

III.- Les distinctions entre les procédures de référé d'urgence

Malgré leurs caractères communs, les trois types de référés se distinguent nettement. Cette distinction trouve une illustration, notamment, dans l'impossibilité d'y recourir par la même requête – le requérant devant notamment choisir, sous peine d'irrecevabilité, entre le référé-suspension et le référé-liberté (CE Sect. 28 févr. 2001, *Philippart et Lesage*). Rien ne lui interdit, en revanche, d'exercer simultanément ou successivement des requêtes sur chaque fondement et le juge n'hésite pas parfois à l'y inciter (CE 20 déc. 2005, *Meyet*) ou à exposer les différentes possibilités ouvertes en référé (CE Sect. 16 nov. 2011, *Ville de Paris*). Il importe donc de bien choisir la voie contentieuse empruntée.

A côté du référé-suspension (1) et du référé-liberté (2), le référé-mesures utiles (3) présente un caractère subsidiaire.

*

1. Le référé-suspension

Le référé-suspension, qui a pour objet de permettre la suspension d'une décision administrative, constitue une contrepartie logique au « privilège du préalable » dont dispose l'administration et à l'absence de caractère suspensif des recours – qui sont des caractéristiques essentielles de notre droit. Il est donc un élément essentiel de la sécurité juridique, qui permet d'obtenir rapidement la neutralisation des effets d'un acte administratif dont la légalité est très douteuse et, de ce fait, de dissuader

l'administration de prendre de tels actes, en espérant pouvoir compter sur son application jusqu'à une éventuelle annulation par le juge du fond.

Or, pour que cette contrepartie ne remette pas en cause l'équilibre général du système, il convient de réserver un éventuel succès au cas, bien sûr, de l'urgence (1.1), mais aussi d'une illégalité qui paraît suffisamment évidente (1.2). Elle permet le prononcé de mesures qui peuvent aller jusqu'à l'injonction (1.3).

*

1.1 L'urgence en référé-suspension

1. Dans le dernier état de la jurisprudence du Conseil d'État, « l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par les requérants, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce » (CE 25 juill. 2008, *Ministre de la culture et communication*).

2. L'analyse doit donc porter tout d'abord sur l'incidence de l'acte sur la situation du demandeur ou ses intérêts. Sur ce premier point, il a été rapidement admis, rompant avec la jurisprudence antérieure, que l'urgence pouvait être reconnue « alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire » (CE Sect. 19 jan. 2001, *Confédération nationale des radios libres*). Et ainsi en est-il en matière de recouvrement des impositions (CE Sect. 25 avr. 2001, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. SARL Janfin*). Outre les éléments financiers, l'urgence peut ressortir de l'atteinte à la situation professionnelle d'un particulier (CE 14 jan. 2005, *Gollnisch*) ou aux intérêts collectifs qu'une association entend défendre (CE 15 févr. 2006, *Association Ban Asbestos France*).

3. Le juge des référés porte une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce (CE Sect. 28 févr. 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes et Société Sud-est assainissement* ; CE Sect. 22 févr. 2002, *Société pétroles Shell*).

Cela le conduit à mettre en balance, d'un côté, l'intérêt qui s'attache à l'exécution immédiate de la décision contestée et, de l'autre, celui qui incline à en suspendre l'exécution au regard de ses incidences concrètes.

Dans cette balance des intérêts à laquelle procède le juge du référé-suspension, il est tenu compte des intérêts publics, entendu traditionnellement comme la salubrité et la santé publiques (CE 15 mars 2006, *Ministre de l'agriculture et de la pêche c. GAEC de Beauplat*) – mais aussi de celui qui commande que soient prises les mesures provisoires nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union européenne (CE ord. réf. 14 févr. 2013, *Lailler*).

4. Il est toutefois des situations dans lesquelles le juge considère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une appréciation concrète de l'urgence dans chaque espèce. Il pose alors une présomption d'urgence particulièrement favorable au demandeur.

Cela correspond à des hypothèses relativement diversifiées, dans lesquelles l'acte administratif risque d'emporter des effets difficilement réversibles. La présomption d'urgence bénéficie ainsi notamment aux demandes de suspension d'un permis de construire (CE 27 juill. 2001, *Commune de Meudon* ; CE 16 févr. 2011, *Copropriété Les Bleuets*), d'une décision de préemption dans le cas où la requête en référé est formée par l'acquéreur évincé (CE 13 nov. 2002, *Hourdin*), d'un refus de renouvellement ou d'un retrait d'un titre de séjour (CE Sect. 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c. Aneur*), d'une mesure d'expulsion d'un étranger (CE 26 sept. 2001, *Ministre de l'intérieur c. Mesbahi*), d'un arrêté de cessibilité (CE 3 avr. 2006, *SA Placoplâtre*) ou, enfin, de la dissolution d'une personne morale (CE 11 juill. 2001, *Chambre des métiers de Haute-Corse*). Elle a également été reconnue pour les assignations à résidence prises sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (CE Sect. 11 déc. 2015, *M. Cédric Domenjoud*).

La présomption d'urgence peut bien sûr supporter une preuve contraire.

*

1.2 Le doute sérieux sur la légalité de la décision

1. L'appréciation portée sur la légalité de la décision contestée peut être relativement sommaire, dans des délais compatibles avec la condition d'urgence. Le juge des référés statue « *en l'état de l'instruction* » et il peut être qualifié de juge de l'évidence ou de la vraisemblance. Par suite, il n'est ni rare ni choquant que l'opinion sur ce point du juge des référés soit ultérieurement démentie par le juge du fond (v. par ex. CE ord. réf. 29 oct. 2003, *Société Techna* ; CE Sect. 27 oct. 2006, *Société Techna*).

2. Il en résulte qu'en cassation ne sont censurées que les erreurs de droit manifestes, le Conseil d'Etat exerçant son contrôle « *en tenant compte de la nature de l'office attribué au juge des référés* » (CE Sect. 29 nov. 2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne*).

*

1.3 Le prononcé de mesures accompagnant la suspension

1. Dans le cas le plus simple, qui concerne une décision administrative positive, la suspension interdira de l'exécuter dans l'attente du jugement de l'affaire au fond. Comme une telle suspension suffit en principe à paralyser les effets de la décision litigieuse, il n'est pas nécessaire, en règle générale, de l'assortir d'une injonction sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA.

Toutefois, lorsque le juge suspend seulement la date trop précoce fixée pour l'entrée en vigueur d'une réglementation, il enjoint à l'autorité compétente de repousser cette entrée en vigueur à une date ultérieure dont il fixe la proximité minimale (CE ord. 13 juin 2016, *Société Menarini*).

Et en l'absence d'injonction, il est bien sûr toujours possible au juge d'exposer les conséquences qu'implique la mesure de suspension pour l'autorité administrative, lorsque cela paraît utile (CE 23 juill. 2003, *Société Atlantique terrains*).

2. La suspension – totale ou partielle – d'une décision de rejet exige, en revanche, que soient définies les obligations qui en découlent pour l'administration. Dans ce cas, le

juge des référés a la possibilité, de sa propre initiative, de lui enjoindre de les exécuter (CE 27 juill. 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Vedel*).

La mesure d'injonction peut être un simple réexamen d'une demande ou aller au-delà, en étant, le cas échéant, assorti d'une astreinte (CE ord. réf. 19 févr. 2009, *Syndicat autonome de la fonction publique territoriale de la Réunion*). Dans des cas particulièrement délicats, le juge peut même prescrire une expertise médicale et solliciter, en application de l'article R. 625-3 du CJA, l'avis de toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à éclairer utilement la juridiction (décision *Mme Rachel Lambert et autres*).

*

2. Le référé-liberté

Destiné à protéger les libertés fondamentales, le référé-liberté se distingue du référé-suspension, notamment, par le fait qu'il peut permettre éventuellement de vider le litige sans l'exercice parallèle d'un recours principal. Il se distingue aussi par le fait que les décisions sont rendues en premier ressort – le juge des référés du Conseil d'État connaissant des appels éventuellement interjetés dans les quinze jours de la notification de la décision (CE ord. réf. 9 avr. 2013, *Mme Timirboulatova*).

Ce référé est également soumis à une condition d'urgence (2.1), ainsi qu'à une condition d'atteinte grave portée aux libertés fondamentales (2.2). Ces conditions sont donc plus strictes que celles du référé-suspension. Elle permet de prononcé de mesures d'injonction (2.3).

*

2.1 L'urgence en référé-liberté

1. Dans la mesure où le juge doit apprécier, par ailleurs, si la mesure litigieuse porte une atteinte grave à une liberté fondamentale, l'examen de l'urgence se distingue de celui opéré en matière de référé-suspension.

Afin d'éviter toute redondance entre ces deux conditions, il s'agit plutôt, dans le cadre du référé-liberté, de rechercher si l'atteinte à la liberté fondamentale en cause est telle qu'elle rende nécessaire l'intervention d'une mesure de sauvegarde dans un délai de

quarante-huit heures (CE ord. réf. 28 févr. 2003, *Commune de Pertuis*). Il en résulte que la condition d'urgence est appréciée plus restrictivement en ce domaine qu'en matière de référé-suspension (CE 16 juin 2003, *Mme Hug-Kalinkova et autres*). Cela n'exclut cependant pas un examen de l'affaire plus long, une fois l'urgence admise (décisions *Mme Rachel Lambert et autres* préc.).

2. Comme en référé-suspension, néanmoins, le juge du référé-liberté prend en considération les divers intérêts en présence (CE ord. réf. 21 nov. 2002, *Gaz de France*) et admet, sinon des présomptions d'urgence, du moins des situations dans lesquelles elle est plus souples reconnue. Cela se manifeste en matière d'extradition (CE ord. réf. 29 juill. 2003, *M. Peqini*) ou de refus de délivrer un passeport (CE ord. réf. 4 déc. 2002, *M. Gonzague du Couëdic de Kérérant*).

*

2.2 L'atteinte portée aux libertés fondamentales

1. La plupart des libertés en cause trouvent leur source dans le bloc de constitutionnalité – liberté d'aller et venir, secret des correspondances, présomption d'innocence, droit à mener une vie familiale normale, droit de grève, libre administration des collectivités locales, droit au recours effectif etc. Mais, d'une part, toutes les libertés consacrées dans la Constitution ne sont pas nécessairement des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du CJA (droit au logement : CE, ord. réf. 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin*) et, d'autre part, ces libertés fondamentales n'ont pas toutes une valeur constitutionnelle, mais trouvent parfois leurs sources dans des conventions internationales (droit à la vie, protégé par l'article 2 de la CEDH : décisions *Section française de l'OIP et Mme Rachel Lambert et autres* préc.).

2. Toute atteinte à une liberté fondamentale ne suffit pas au prononcé d'une mesure au titre du référé-liberté. Encore faut-il que cette atteinte – avérée et pas seulement vraisemblable – soit « *grave et manifestement illégale* », l'appréciation portée sur ces points tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente (en matière d'accueil des demandeurs d'asile : CE ord. réf. 13 août 2010, *Ministre de*

l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et de du développement solidaire c. M. Mbala Nzuzi).

Il a été jugé récemment que la compatibilité d'une loi avec les stipulations de la CEDH ne fait pas obstacle à ce que, dans certaines circonstances particulières, l'application de dispositions législatives puisse constituer une ingérence disproportionnée dans les droits garantis par cette convention et qu'il appartient par conséquent au juge du référé-liberté d'apprécier concrètement si, au regard des finalités des dispositions législatives, l'atteinte aux droits protégés par la convention qui résulte de la mise en œuvre de dispositions, par elles-mêmes compatibles avec celle-ci, n'est pas excessive (CE Ass. 31 mai 2016, *Mme Gonzales Gomez*).

3. Pour les atteintes les plus graves portées, par l'administration, à une liberté fondamentale, qui commande la compétence du juge judiciaire, au bénéfice de la théorie de la « voie de fait », dont le champ est aujourd'hui réduit (TC 17 juin 2013, *Bergoend contre Société, ERDF Annecy Léman*), il a été admis – de façon opportune, mais au prix d'un recoupement des contrôles – que le juge, administratif, du référé-liberté pouvait en connaître (CE ord. 23 jan. 2013, *Commune de Chirongui*).

*

2.3 Les mesures d'injonction

1. Les mesures prises par le juge du référé-liberté consisteront, le plus souvent, en des injonctions mais parfois aussi en des suspensions.

Les mesures doivent, en principe, revêtir un caractère conservatoire (CE ord. réf. 11 mai 2006, *Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c. Mlle Issandja*), mais il est vrai que l'injonction prononcée peut conduire, parfois, à des mesures difficilement réversibles. Il en va ainsi, notamment, en cas de danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, ou lorsqu'elles sont exposées, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant (CE ord. réf. 22 déc. 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*) ou encore lorsqu'est en cause la liberté de réunion, le juge pouvant enjoindre à l'administration

de mettre à disposition des locaux de réunion (CE ord. réf. 30 mars 2007, *Ville de Lyon c. Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Lyon Lafayette*).

2. Plus précisément, il a été jugé que « ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ; que, toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale ; qu'eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre ; que, dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires » (CE ord. réf. 30 juill. 2015, *Section française de l'OIP et Ordre des avocats au barreau de Nîmes*).

*

3. Le référé-mesures utiles

1. Le référé-mesures utiles joue un rôle subsidiaire parmi les référés d'urgence puisqu'il permet à son juge, aux termes de l'article L. 521-3 du CJA : d'« *ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

En raison du caractère subsidiaire de ce référé, le juge ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures

de référé régies par les articles L. 521-1 et L. 521-2 (CE 5 févr. 2016, *M. Benabdellah*).

Cette formule exclut d'abord qu'il soit utilisé pour obtenir la suspension d'une décision administrative et le distingue ainsi du référé-suspension (CE 18 juin 2007, *Commune de Villefranche-sur-Mer*). Cette restriction est d'importance. Elle explique notamment que ne puisse être demandée au juge du référé-mesures utiles d'ordonner à l'autorité compétente de prendre des mesures réglementaires, y compris d'organisation des services placés sous son autorité (CE mars 2015, *Section française de l'Observatoire international des prisons*) ou d'édicter des mesures générales de réglementation d'un secteur et de contrôle de leur mise en œuvre (CE 23 oct. 2015, *SELARL Docteur Dominique Debray*).

Ensuite, le référé-mesures utiles tend au prononcé d'injonctions mais autres que celles susceptibles d'être décidées dans le cadre du référé-liberté qui le précède dans le code. Ce dernier étant réservé à des situations particulièrement graves, le référé-mesures utiles en constitue le complément pour des circonstances plus ordinaires.

2. En pratique, il sert principalement aux particuliers à obtenir la communication de documents administratifs utiles pour former un recours (CE 20 févr. 2012, *Valery*). Il permet néanmoins également d'enjoindre à un maire de dresser un procès-verbal d'infraction et d'édicter un arrêté interruptif de travaux en cas de poursuite de travaux de construction en dépit de la suspension du permis de construire les autorisant (CE Sect. 6 févr. 2004, *Masier*), d'enjoindre à l'autorité publique de prendre des mesures conservatoires destinées à prévenir ou faire cesser un péril dont il n'est pas sérieusement contestable qu'il trouve sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique (CE Sect. 16 nov. 2011, *Ville de Paris*) ou, en l'absence d'autres voies, d'ordonner à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de statuer, dans un délai par le juge et sous astreinte, sur une demande d'asile (CE 18 juill. 2011, *Fathi*).

*

Conclusion :

La loi du 30 juin 2000 a profondément transformé le traitement de l'urgence par le juge administratif français. Ce dernier dispose désormais d'instruments diversifiés, permettant de répondre, dans l'urgence, aux attentes des justiciables, en préservant la capacité d'action de l'administration.
