

**621.86 Combinaison d'un référé-liberté et d'un recours au fond.** Sur cette question, v. s<sup>s</sup> n° 231.81.

## SECTION 2

### RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

#### § 1

#### Conditions de fond

**621.91 Principes.** Pour obtenir gain de cause dans un référé-liberté, il faut justifier d'une atteinte à une liberté fondamentale et d'une urgence.

Les rapports entre les deux notions semblent à la fois complexes, variables et parfois incohérents, la gravité d'une atteinte pouvant générer l'urgence, ou la faire présumer tandis qu'en cas d'atteinte faible à une liberté même fondamentale, l'urgence pourrait être presque toujours absente<sup>1</sup>. On notera également que l'état d'urgence affecte tant l'appréciation de l'urgence que la gravité de l'atteinte.

**621.92 Référé particuliers.** Des textes spéciaux prévoient parfois des référés analogues au référé-liberté. Par exemple, les articles L. 4113-14 et R. 4113-111 du Code de la santé publique ouvrent un tel référé pour les médecins non hospitaliers suspendus par le directeur général de l'agence régionale de santé en raison de leur dangerosité.

Cependant le Conseil d'État a jugé (contrairement à une cour<sup>2</sup>) ce référé spécial inapplicable faute de décret d'application, ce qui entraîne donc l'application du droit commun<sup>3</sup>.

On doit également relever que les procédures particulières aux étrangers interdisent l'emploi du référé-liberté<sup>4</sup>.

#### A.

#### Atteintes à une liberté fondamentale

**621.101 Question de la compétence.** La notion de voie de fait, qui confère en principe la compétence au juge judiciaire, aurait pu entraîner complications et incertitudes si le juge administratif n'avait pas jugé que la voie de fait n'interdit pas le référé-liberté (sur cette question, v. s<sup>s</sup> n° 112.112).

1. V. note Ch. Alonso s<sup>s</sup> CE, ord., 25 févr. 2016, req. n° 397153, *AJDA* 2016. 1303.
2. CAA Nantes, 29 août 2008, req. n° 08NT01819, M. G. M., *Lebon T.* 853 ; *AJDA* 2008. 2445, note E. V.
3. CE 30 mai 2011, req. n° 336838, Melki, *Lebon T.* 759, 1074, 1085 et 1125 ; *AJDA* 2011. 1119, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP Adm.* 2011. actu. 426, obs. L. Erstein – CE 31 mars 2017, req. n° 402374, Ringeisen, *Lebon T.* [à paraître] ; *JCP Adm.* 2017. actu. 296, obs. L. Erstein ; *AJDA* 2017. 1031.
4. CE, sect., 30 déc. 2013, req. n° 367533, Bashardost, *Lebon* 364 ; *AJDA* 2014. 4, obs. D. Poupeau ; *JCP Adm.* 2014. actu. 68, obs. L. Erstein.

**621.102 Atteinte à une liberté fondamentale.** La compétence du juge du référé-liberté suppose une atteinte à une liberté fondamentale qui doit être à la fois grave et manifestement illégale. En cela se manifeste le principe que le juge des référés est un juge de l'évidence.

La question de savoir ce qu'est une liberté fondamentale est une question de fond, au demeurant assez compliquée, notamment parce que la jurisprudence n'a pas défini théoriquement la notion de liberté fondamentale. En pratique, on peut considérer qu'elle couvre au moins les libertés garanties par des textes de valeur constitutionnelle ou internationale (par ex. le droit d'asile). La jurisprudence a ouvert largement la notion de liberté fondamentale, y compris relativement à des droits dont la nature de liberté était discutée, comme la propriété, le droit d'accès aux documents administratifs...

Il a été admis en 2012 que des objectifs de valeur constitutionnelle mise en œuvre par une loi constituent aussi des libertés fondamentales<sup>1</sup>.

L'édition d'une décision faisant obstacle à l'exécution d'une décision de justice porte atteinte à une liberté fondamentale<sup>2</sup> et permet en principe l'usage du référé-liberté. Mais le référé-liberté pour obtenir l'exécution d'une décision de justice par un acte positif suppose quand même des indices que l'autorité administrative refuse d'exécuter le jugement et que la mesure soit utile<sup>3</sup>.

Mais la violation du principe d'égalité des sexes, même combinée avec une atteinte légère à la dignité, n'a pas été considérée comme une atteinte à une liberté fondamentale<sup>4</sup>, sans doute parce que le Conseil d'État s'est heureusement refusé à toute censure morale.

Le droit à un traitement médical et aux soins est une liberté fondamentale et le référé-liberté est justifié en cas de risque d'altération grave de l'état de santé<sup>5</sup>.

> **Bibliographie.** L. Corre, « Les "droits-créances" et le référé-liberté », *Dr. adm.* 2012. Étude 3 – S. Bellier, « L'ouverture du référé-liberté aux cas d'action ou de carence dangereuses de l'administration », *Dr. adm.* 2012. Étude 10 – J. Schmitz, « Le juge du référé-liberté à la croisée des contentieux de l'urgence et du fond », *RFDA* 2014. 502 – C. Billet, « Le droit à la vie dans le

1. CE, réf., 10 févr. 2012, req. n° 356456, M. Fofona, *Lebon T.* 835 et 914 ; *AJDA* 2012. 295, obs. S. Brondel ; *AJDA* 2012. 716, note A. Duranthon ; *D.* 2011. 1306, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; *AJ pénal* 2011. 88, note M. Herzog-Evans ; *RSC* 2011. 704, obs. D. Roets ; *JCP* 2012. actu. 217, obs. M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2012, n° 2059, note O. Le Bot ; *JCP* 2012, n° 581, note G. Delmas.
2. CE 4 mars 2010, req. n° 336700, Soignet, *Lebon T.* 613.
3. CE, réf., 8 janv. 2018, req. n° 416984, Sté Corsaire SAS, inédit au *Lebon* ; *JCP Adm.* 2018, act. 78 ; obs. L. Erstein.
4. CE, ord., 1<sup>er</sup> sept. 2017, req. n° 413607 ; C<sup>ne</sup> de Dannemarie c/ Les Effronté(e)s, *Lebon T.* [à paraître] ; *D.* 2017. 1711, obs. E. Maupin ; *AJDA* 2017. 1636, obs. E. Maupin ; *AJDA* 2017. 2076, note M. Carpentier ; *AJCT* 2017. 413, tribune J.-D. Dreyfus ; *JCP Adm.* 2017. actu. 387, obs. M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2018, n° 2025, note V. Donier ; *Dr. adm.* 2017. alerte 147 ; *Dr. adm.* 2017, n° 46, note V. Hipeau ; *JCP Adm.* 2018. n° 2065/5, chron. O. Le Bot.
5. CE 13 déc. 2017, req. n° 415207, *Lebon T.* [à paraître] ; *AJDA* 2017. 2447, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP Adm.* 2017. actu. 873, obs. F. Tesson.

cadre du référé-liberté », *Dr. adm.* 2015. Étude n° 5 – O. Le Bot, « L'utilisation du référé-liberté par les collectivités territoriales », *AJDA* 2016. 592 – Mustapha Afroukh, « Référé-liberté et Convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* 2016. 685 – M. Morales, « L'office du juge du référé-liberté à l'épreuve du principe d'impartialité », *RD publ.* 2018. 115.

**621.103 Exemples d'atteintes concernant la personne.** Les situations concernant directement les personnes sont assez diversifiées.

Ont été admises des demandes tendant :

- au blocage de travaux dangereux dès lors qu'il y a danger imminent et caractérisé, un risque pour la vie étant une atteinte à une liberté fondamentale<sup>1</sup> ;
- à faire cesser un harcèlement moral<sup>2</sup> ;
- à obtenir un hébergement d'urgence<sup>3</sup> ;
- à faire respecter les droits matériels des demandeurs d'asile si l'atteinte est grave<sup>4</sup> ;
- à faire cesser des traitements inhumains<sup>5</sup> en ordonnant par exemple le recensement des mineurs en état de détresse, la création de points d'eau, de latrines, de collectes des ordures... ;

1. CE, sect., 16 nov. 2011, req. n° 353172, ville de Paris, *Lebon* 552, concl. D. Botteghi ; *AJDA* 2011. 2207, obs. M.-C. de Montecler ; *AJCT* 2012. 156, obs. L. Moreau ; *JCP Adm.* 2011. actu. 730, obs. C.-A. Dubreuil ; *JCP* 2012, n° 24, note O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2012, n° 2017, note B. Pacteau ; *Dr. adm.* 2012, n° 18, note P. E. Spatz ; *RFDA* 2012. 192, chron. Ph. Terneyre ; *RFDA* 2012. 269, concl. D. Botteghi.
2. CE, réf., 19 juin 2014, req. n° 381061, C<sup>ne</sup> du Castellet, *Lebon* T. 794 ; *AJDA* 2014. 1301, obs. M.-C. de Montecler ; *AJDA* 2014. 2079, note O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2014. actu. 534, obs. M. Touzeil-Divina – CE, ord., 2 oct. 2015, req. n° 393766, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2015. 2472 ; *AJFP* 2016. 96, et les obs.
3. CE, réf., 10 févr. 2012, req. n° 356456, M. Fofona, *Lebon* T. 835 et 914 ; *AJDA* 2012. 295, obs. S. Brondel ; *AJDA* 2012. 716, note A. Duranthon ; *D.* 2011. 1306, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; *AJ pénal* 2011. 88, note M. Herzog-Evans ; *RSC* 2011. 704, obs. D. Roets ; *JCP* 2012. actu. 217, obs. M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2012, n° 2059, note O. Le Bot ; *JCP* 2012, n° 581, note G. Delmas – CE 16 janv. 2017, req. n° 406414, *Lebon* T. [à paraître] ; *JCP Adm.* 2017. actu. 62.
4. CE, réf., 19 nov. 2010, req. n° 344286, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c/M. Panokheel, *Lebon* 446 ; *AJDA* 2010. 2285, obs. S. Brondel ; *D.* 2010. 2918, point de vue S. Slama et C. Pouly ; *ibid.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJDI* 2011. 421, chron. F. Zitouni ; *JCP Adm.* 2010. actu. 910, obs. J.-G. Sorbara ; *RFDA* 2011. 206 – CE, réf., 22 nov. 2010, req. n° 344373, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et de l'Immigration c/M. Sidy Sonko, *Lebon* T. 641 et 902 ; *AJDA* 2010. 2285, obs. S. Brondel ; *D.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot – CE 27 oct. 2010, req. n° 343898, Ép<sup>x</sup> Veseli, *Lebon* T. 902 ; *D.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot – CE 22 nov. 2010, req. n° 344373, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, *Lebon* T. 902 ; *AJDA* 2010. 2285 ; *D.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot.
5. CE, ord., réf., 23 nov. 2015, req. n° 394540, min. Intérieur c/C<sup>ne</sup> de Calais, *Lebon* 401 ; *AJDA* 2015. 2238, obs. D. Poupeau ; *AJDA* 2016. 557, note J. Schmitz ; *JCP Adm.* 2015. actu. 995, obs. L. Erstein ; *JCP* 2015, n° 1328, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2016, n° 2116 5A8, chron. O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2016, chron. étrangers n° 2164, obs. G. Marti.

– le contrôle du choix du pays de renvoi<sup>1</sup> mais non la reconduite à la frontière imposée par un jugement judiciaire ayant l'autorité de chose jugée ;

– à faire respecter l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>2</sup>, tout comme le droit de se marier<sup>3</sup> ;

– à assurer le droit pour des détenus à voir leur situation traitée dans le respect des règles de compétence et de procédure, dès lors que l'état de santé justifie l'urgence<sup>4</sup>.

S'agissant du droit à la vie et de sa conciliation avec le droit de consentir à un traitement médical et le droit de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable, on se reportera à l'arrêt *Lambert* du 14 février 2014<sup>5</sup>.

**621.104 Autres exemples.** Le référé-liberté permet également de traiter d'autres situations, mais dans lesquelles l'urgence est peut-être plus difficile à démontrer :

– faire protéger le droit d'accès à sa propriété<sup>6</sup> ;

– faire cesser la violation d'une mesure provisoire ordonnée par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>7</sup> ;

– faire respecter le droit de propriété des personnes publiques<sup>8</sup> ;

– dans certaines circonstances, imposer à une personne publique de mettre à disposition d'une association des locaux publics disponibles afin de garantir la liberté religieuse<sup>9</sup> ;

1. CE 18 juin 2010, req. n° 332916, Sefta, *Lebon T.* 807, 899, 900 et 911 ; *JCP Adm.* 2010, n° 517.

2. CE, réf., 4 mai 2011, req. n° 348778, min. d'État, min. des Affaires étrangères, *Lebon T.* 1080 et 1081 ; *AJDA* 2011. 928, obs. R. Grand ; *D.* 2011. 1347 ; *ibid.* 1995, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ; *ibid.* 2012. 308, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; *ibid.* 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJ fam.* 2011. 328, obs. F. Miloudi ; *AJCT* 2011. 414, obs. C. Siffrein-Blanc ; *RTD civ.* 2011. 530, obs. J. Hauser.

3. CE, réf., ord., 9 juill. 2014, req. n° 382145, Mbaye, *Lebon T.* 659 et 794 ; *AJDA* 2014. 1418, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP Adm.* 2014. actu. 574, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2015, n° 2029/5A10, chron. de contentieux administratif O. Le Bot.

4. CE 30 juill. 2015, req. n° 392100, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2016. 77.

5. CE, ass., 14 févr. 2014, req. n° 375081, M<sup>me</sup> Lambert, *Lebon* 31, concl. R. Keller ; *AJDA* 2014. 374 ; *ibid.* 790, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; *D.* 2014. 488 ; *AJ fam.* 2014. 145, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; *RFDA* 2014. 255, concl. R. Keller.

6. CE, réf., 14 mars 2011, req. n° 347345, C<sup>ne</sup> de Galluis, *Lebon T.* 930, 1080 et 1081 ; *AJDA* 2011. 588, obs. R. Grand ; *AJDA* 2011. 1562, note O. Févrot ; *JCP Adm.* 2011. actu. 219, obs. L. Erstein.

7. CE, réf., 30 juin 2009, req. n° 328879, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c/Djamel Beghali, *Lebon* 240 ; *JCP Adm.* 2009. actu. 865, chron. M.-C. Rouault ; *AJDA* 2009. 1344, obs. C. Biget.

8. CE, ord., 9 oct. 2015, req. n° 393895, C<sup>ne</sup> de Chambourcy, *Lebon* 342 ; *AJDA* 2015. 1888, obs. J.-M. Pastor ; *AJDA* 2015. 2389, note N. Foulquier ; *JCP Adm.* 2015. actu. 845, obs. M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2015, n° 2360, note H. Pauliat ; *Dr. adm.* 2016, n° 2, note M. Cornille ; *JCP Adm.* 2016, n° 2116 5A6, chron. O. Le Bot.

9. CE 23 sept. 2015, req. n° 393639, Assoc. des musulmans de Mantes Sud, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2016. 108, note A. Camus ; *AJCT* 2016. 107, obs. P. Rouquet.

- rétablir l'exercice des mandats représentatifs et syndicaux détenus par une salariée suspendue<sup>1</sup> ;
- respecter la liberté vestimentaire<sup>2</sup>.

**621.105 Gravité de l'atteinte.** La jurisprudence est peut-être moins satisfaisante quant à l'appréciation de la gravité de l'atteinte. Ainsi, un arrêt considère qu'une mesure de police nécessaire et proportionnée ne porte jamais une atteinte grave à une liberté fondamentale<sup>3</sup>.

Ainsi, faire cesser l'exposition de pâtisseries obscènes et colonialistes n'a pas justifié un référé-liberté<sup>4</sup>. De même, l'exposition par une mairie de silhouettes féminines véhiculant des stéréotypes misogynes d'un autre âge et frisant parfois l'obscénité n'a pas été considérée comme une discrimination et ne restreint pas une liberté fondamentale<sup>5</sup>.

La jurisprudence minimise aussi la portée des vices externes, donc des garanties légales à mettre en œuvre pour porter atteinte à une liberté. Ainsi n'est même pas une atteinte l'exécution d'une décision administrative définitive dont l'illégalité n'est qu'externe<sup>6</sup>, ou n'est pas manifeste l'illégalité résultant du non-respect d'une procédure pour motif d'urgence<sup>7</sup>. En réalité, le juge vérifie que l'illégalité soit la cause de l'atteinte à la liberté fondamentale invoquée<sup>8</sup>.

1. CE 5 févr. 2016, req. n° 396431, Granero, *Lebon T.* 806, 819, 973, 974 ; *AJDA* 2016. 231, obs. M.-C. de Montecler ; *AJDA* 2016. 1194, note P. Esplugas-Labatu ; *AJFP* 2016. 290, et les obs. ; *JCP Adm.* 2016. actu. 123, obs. F. Tesson.
2. A PROPOS DU BURKINI : CE 26 août 2016, req. n° 402742, Ligue des droits de l'homme, Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, *Lebon T.* 390 ; *AJDA* 2016. 1599 ; *ibid.* 2122, note P. Gervier ; *D.* 2016. 1704, et les obs. ; *ibid.* 2017. 935, obs. RÉGINE ; *AJCT* 2016. 508, obs. G. Le Chatelier ; *ibid.* 529, tribune M.-A. Granger ; *ibid.* 552, étude C. Alonso ; *RFDA* 2016. 1227, note P. Bon ; *JCP Adm.* 2016. AR n° 704, H. Pauliat ; *JCP* 2016, n° 910, libre propos N. Lenoir. – CE, ord., 26 sept. 2016, req. n° 403578, *Lebon T.* 659, 849 ; *AJCT* 2016. 529, tribune M.-A. Granger ; *ibid.* 552, étude C. Alonso ; *JCP* 2016, n° 1111, note M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2016. actu. 763, obs. M. Touzeil-Divina.
3. CE, réf., 5 avr. 2011, req. n° 347949, Ciurar et a., *Lebon T.* 1082 ; *AJDA* 2011. 760 ; *ibid.* 1389, note J.-F. Calmette ; *D.* 2011. 1995, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ; *AJCT* 2011. 250 ; *JCP Adm.* 2011. actu. 299, obs. C.-A. Dubreuil.
4. CE, ord., 16 avr. 2015, req. n° 389372, S<sup>te</sup> Grasse Boulange, *Lebon T.* 780, 804 ; *AJDA* 2015. 786 ; *AJCT* 2015. 400, obs. J. Gaté ; *JCP Adm.* 2015, n° 2138, note H. Pauliat.
5. CE, ord., 1<sup>er</sup> sept. 2017, req. n° 413607, C<sup>ne</sup> de Dannemarie c/ Les Effronté(e)s, *Lebon T.* [à paraître] ; *D.* 2017. 1711, obs. E. Maupin ; *AJDA* 2017. 1636, obs. E. Maupin ; *AJCT* 2017. 413, tribune J.-D. Dreyfus ; *AJDA* 2017. 2076, note M. Carpentier ; *JCP Adm.* 2017. actu. 387, obs. M. Touzeil-Divina ; *JCP Adm.* 2018, n° 2025, note V. Donier ; *Dr. adm.* 2017 Alerte 147 ; *Dr. adm.* 2017, n° 46, note V. Hipeau ; *JCP Adm.* 2018. n° 2065/5, chron. O. Le Bot.
6. CE, réf., 27 oct. 2011, req. n° 353508, *Lebon* 532 ; *AJDA* 2011. 2095, obs. R. Grand ; *D.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *JCP* 2011, n° 1213, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2011. actu. 709, obs. L. Erstein.
7. CE, réf., 28 oct. 2011, req. n° 353553, Sarl PCRL, *Lebon T.* 1080, 1081 ; *AJDA* 2011. 2098, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP Adm.* 2011. actu. 711, obs. C.-A. Dubreuil.
8. CE, réf., 27 oct. 2011, req. n° 353508, *Lebon* 532 ; *AJDA* 2011. 2095, obs. R. Grand ; *D.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *JCP* 2011, n° 1213, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2011. actu. 709, obs. L. Erstein.

Seule la privation totale de possibilité de scolarisation constitue une atteinte suffisamment grave<sup>1</sup>.

S'agissant d'enfants handicapés, le Conseil d'État restreint la notion d'atteinte grave en exigeant en sus des conséquences graves pour la victime, une carence caractérisée de l'administration au regard de ses pouvoirs et de ses moyens<sup>2</sup>, ce qui en pratique ferme largement l'usage de cette procédure dans toutes les hypothèses où l'offre de structures ou de soins fait défaut. On remarquera toutefois que le référé-suspension est largement utilisable.

Les mesures censurées paraissent exclusivement des décisions individuelles, mais il ne semble pas impossible qu'une mesure réglementaire porte atteinte directement à une liberté individuelle ; en tout cas le Conseil d'État l'a admis et même si cela ne concernait pas un référé et qu'il s'agit un arrêt inédit au *Lebon*, la solution mérite d'être citée<sup>3</sup>.

B.

Parties au procès

**621.111 Auteur de l'atteinte.** L'atteinte doit avoir été commise par une personne morale de droit public ou par un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. Il n'est pas impossible que dans cette dernière hypothèse, le juge judiciaire soit également compétent.

L'urgence provoquée par le requérant n'est pas prise en compte<sup>4</sup>.

**621.112 Victime de l'atteinte.** Au motif que « nul ne plaide par procureur », on pourrait penser qu'à l'exception du cas des personnes légalement représentées par d'autres (mineurs, personnes sous tutelle, représentants des personnes morales), seule la victime de l'atteinte pourrait agir.

Mais certains éléments de jurisprudence iraient dans le sens de la recevabilité des recours formés par des personnes invoquant l'atteinte à des libertés ou droits fondamentaux subis par des tiers. Ainsi est admise la demande d'une société qui craint pour la sécurité de son personnel et de ses clients<sup>5</sup>, probablement en rai-

1. CE 15 déc. 2010, req. n° 344729, min. de l'Éducation nationale et de la Vie associative *c/Peyrilhé, Lebon T. 900 ; AJDA 2011. 858*, note P.-H. Prélôt ; *ibid.* 2010. 2453 ; *D.* 2011. 1126, note Y. Dagonne-Labbe ; *RDSS 2011. 176*, obs. R. Fontier.
2. CE 27 nov. 2013, req. n° 373300, Ép<sup>x</sup> Charle, *Lebon 301 ; AJDA 2014. 574*, note F.-X. Fort ; *ibid.* 2013. 2342 ; *D.* 2013. 2855, obs. P. Véron ; *RFDA 2014. 531*, note L. Fernand.
3. CE 30 déc. 2014, req. n° 364774, Section française de l'Observatoire international des prisons, inédit au *Lebon ; AJDA 2015. 484*.
4. CE, réf., 9 janv. 2001, req. n° 228928, Deperthes, *Lebon 1 ; Dr. adm.* 2001, n° 102 – CE 3 janv. 2003, req. n° 253001, min. de l'Intérieur *c/S<sup>té</sup> Kerry, Lebon T. 928* – CE, réf., 28 mars 2003, req. n° 314368, min. de l'Écologie *c/M<sup>me</sup> Kadri, Lebon 125 ; JCP Adm.* 2008. actu. 335, chron. M.-C. Rouault.
5. CE, sect., 16 nov. 2011, req. n° 353172, ville de Paris, *Lebon 552*, concl. D. Botteghi ; *AJDA 2011. 2207*, obs. M.-C. de Montecler ; *AJCT 2012. 156*, obs. L. Moreau ; *JCP Adm.* 2011. actu. 730, obs. C.-A. Dubreuil ; *JCP 2012*, n° 24, note O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2012, n° 2017, note B. Pacteau ; *Dr. adm.* 2012, n° 18, note P. E. Spatz ; *RFDA 2012. 192*, chron. Ph. Terneyre ; *RFDA 2012. 269*, concl. D. Botteghi.

son de sa responsabilité potentielle envers eux. Une ordonnance du 13 août 2013<sup>1</sup> a de même admis un référé-liberté du maire pour protéger les personnes menacées par des requins. Il y a en outre le cas bien connu des associations et des ordres d'avocats.

Dans l'affaire de Calais<sup>2</sup>, le Conseil d'État a confirmé l'intérêt à agir d'associations comme Médecins du monde, Secours Catholique et Caritas France.

> **Bibliographie.** X. Dupré de Boulois, « Le référé-liberté pour autrui », *AJDA* 2013. 2137.

## C.

### Conditions de l'urgence

**621.121 Justification de l'urgence.** La demande doit être justifiée par l'urgence. Le juge administratif a adopté le principe que l'urgence s'apprécie concrètement au regard des circonstances de l'affaire. Il en résulte qu'il faut particulièrement veiller à exposer et à prouver les circonstances qui justifient l'urgence...

Il s'agit en réalité d'un référé d'extrême urgence, ce qui explique que l'appréciation de l'existence ou non d'une urgence soit plus stricte que pour les autres référés conditionnés à une urgence. Le juge peut donc parfaitement rejeter un référé-liberté pour défaut d'urgence alors qu'une demande analogue en référé-suspension serait admise.

Parce que l'urgence peut apparaître après la notification de la décision (notamment en raison d'un commencement d'exécution), le juge ne peut rejeter la requête par le seul motif qu'il s'est écoulé un délai entre la notification d'une décision et sa saisine<sup>3</sup>.

La délivrance d'une autorisation provisoire en exécution d'une ordonnance de référé-liberté fait disparaître l'urgence à réexaminer la situation du demandeur<sup>4</sup>.

En appel, le moyen du défaut d'urgence n'est pas d'ordre public<sup>5</sup>.

1. CE 13 août 2013, req. n° 370902, min. de l'Intérieur c/C<sup>n</sup>e de Saint-Leu, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2013. 2104, note O. Le Bot.
2. CE, ord., réf., 23 nov. 2015, req. n° 394540, min. Intérieur c/C<sup>n</sup>e de Calais, *Lebon* 401 ; *AJDA* 2015. 2238, obs. D. Poupeau ; *AJDA* 2016. 557, note J. Schmitz ; *JCP Adm.* 2015. actu. 995, obs. L. Erstein ; *JCP* 2015, n° 1328, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2016, n° 2116 5A8, chron. O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2016, chron. étrangers n° 2164, obs. G. Marti.
3. CE 17 mars 2010, req. n° 332585, M. Larkhawi, *Lebon T.* 639, 903 ; *AJDA* 2010. 585, obs. C. Biget – CE 17 mars 2010, req. n° 332586, M. Wahidi, inédit au *Lebon* ; NPL ; *JCP Adm.* 2010, n° 228, obs. L. Erstein.
4. CE, réf., 21 mars 2013, req. n° 366837, min. de l'Intérieur c/Morbedadze, *Lebon T.* 769-770 ; *AJDA* 2013. 653.
5. CE, réf., 4 mai 2011, req. n° 348778, min. d'État, min. des Affaires étrangères, *Lebon T.* 1080 et 1081 ; *AJDA* 2011. 928, obs. R. Grand ; *D.* 2011. 1347, et les obs. ; *ibid.* 1995, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ; *ibid.* 2012. 308, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; *ibid.* 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *ibid.* 1432, obs. F. Granet-Lambrechts ; *AJ fam.* 2011. 328, obs. F. Miloudi ; *AJCT* 2011. 414, obs. C. Siffrein-Blanc ; *RTD civ.* 2011. 530, obs. J. Hauser.

**621.122 Exemples d'urgence.** L'absence de lieu de culte dans un rayon d'une quinzaine de kilomètres constitue un cas d'urgence pour ordonner la délivrance de l'autorisation de recevoir du public<sup>1</sup>. Et le refus du maire d'exécuter cette ordonnance justifie une injonction au préfet de se substituer au maire<sup>2</sup>. Toujours dans la même affaire, le Conseil d'État valide l'injonction faite au maire de délivrer l'autorisation prévue par le Code de la construction et de l'habitation<sup>3</sup>.

Il y a une « urgence intrinsèque » à mettre fin à une situation de harcèlement moral<sup>4</sup>.

La mise en œuvre d'un arrêté mettant en demeure d'évacuer un campement illicite ne fait pas obstacle au jugement du référé-liberté, contrairement à son évacuation par la force publique avec destruction des équipements<sup>5</sup>.

La Cour de Strasbourg a condamné la France parce qu'aucun référé utile n'était ouvert aux détenus victimes de pratiques graves de fouilles intégrales à répétition<sup>6</sup>.

S'agissant des référés contre le refus de concours de la force publique, le juge prend en compte des éléments tels que l'existence d'un projet de vente, l'ancienneté de l'occupation...<sup>7</sup>.

#### D.

#### Problématique particulière de l'état d'urgence

**621.131 État d'urgence.** L'article 14-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence, dans sa version résultant de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 (consécutive aux attentats du 13 novembre 2015), dispose qu'« à l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le Code de justice administrative, notamment son livre V ».

La disposition a le mérite de lever tout doute sur la justiciabilité des décisions et confirme de larges possibilités d'intervention du juge des référés-liberté.

1. CE 9 nov. 2015, req. n° 394433, Assoc. Musulmane El Fath et a., *Lebon T.* 807, 826 ; *JCP Adm.* 2015. actu. 938, obs. F. Tesson – v. aussi le communiqué du Conseil d'État, 9 nov. 2015, *AJDA* 2016. 385, note É. Debaets ; *JCP Adm.* 2015. actu. 1033, obs. L. Erstein.
2. CE 19 janv. 2016, req. n° 396003, Assoc. Musulmane El Fath et a., *Lebon 1* ; *AJDA* 2016. 71, obs. M.-C. de Montecler ; *AJDA* 2016. 732, note L. Le Foyer de Costil ; *JCP Adm.* 2016. actu. 70 ; *JCP Adm.* 2016, n° 2036, note C. Alonso ; *JCP Adm.* 2016, n° 2116 5A9, chron. O. Le Bot ; *AJDA* 2016. 732, note L. Le Foyer de Costil.
3. CE, ord., 30 juin 2016, req. n° 400841, Maire de la ville de Nice, inédit au *Lebon* ; *JCP Adm.* 2016. actu. 578, obs. M. Touzeil-Divina.
4. CE, ord., 2 oct. 2015, req. n° 393766, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2015. 2472 ; *AJFP* 2016. 96, et les obs.
5. CE, ord., 7 avr. 2016, req. n° 398286, M<sup>me</sup> Gheorge, *Lebon T.* 880, 889 ; *AJDA* 2016. 700.
6. CEDH 20 janv. 2011, req. n° 51246/08, M. el Shennawy c/France, *AJDA* 2011. 133, obs. M.-C. de Montecler.
7. CE 1<sup>er</sup> juin 2017, req. n° 406103, SCI La Marne Fourmies, *Lebon T.* [à paraître] ; *AJDA* 2017. 1149, obs. J.-M. Pastor ; *AJDA* 2017. 1892, note A. Perrin ; *JCP Adm.* 2017. actu. 425, obs. L. Erstein.

**621.132 Urgence et preuve.** La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 a prévu que la condition d'urgence est présumée satisfaite en cas de référé contre une mesure d'assignation à résidence.

La loi confirme ainsi les premiers arrêts qui jugeaient qu'une assignation à résidence entraîne une présomption d'urgence, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières<sup>1</sup>.

Les mêmes arrêts admettent la preuve par « notes blanches ». Dans des circonstances qu'on aurait pu analyser comme preuve de détournement de pouvoir, ils valident les assignations à résidences de simples militants écologistes qui auraient déjà commis des actions violentes (dont rien toutefois ne permet de penser que leur degré fût proche de celles commises par les auteurs des attentats ou même qu'elles aient porté contre des personnes).

Quelques assignations ont cependant été suspendues notamment en raison du refus non motivé de l'administration de fournir certains documents<sup>2</sup>.

Il semble d'autre part<sup>3</sup>, dans la logique du plein contentieux qu'une mesure peut être légale quand elle a été prise, mais néanmoins suspendue dès lors que l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir résulte de ce refus de la justifier.

**621.133 Urgence et compétence administrative.** Même s'il n'est nullement certain que le juge judiciaire eût mieux contrôlé ces mesures (quelques assignations à résidence paraissent relever d'un détournement de pouvoir improuvé), le bilan du contrôle par le juge administratif donnera des arguments à ceux qui arguent que ce contrôle devrait être judiciaire.

On relèvera que le Conseil constitutionnel a considéré que les assignations à résidence ne sont pas privatives de liberté<sup>4</sup>, réduisant ainsi de manière assez discutable la compétence du juge judiciaire sur le fondement de l'article 66 de la constitution.

> **Bibliographie.** M.-C. de Montecler, « Le juge administratif face à l'état d'urgence », *AJDA* 2016. 70 – Communiqué du Conseil d'État, 19 janv. 2016, *JCP Adm.* 2016. Actu. 71 – L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « L'urgence dans tous ses états », *AJDA* 2016. Chron. 247 – J.-H. Stahl, « État d'urgence, état de droit », *Dr. adm.* 2016, étude n° 4 – Conseil syndical du Sja, « Halte au procès d'intention », *AJDA* 2016. 809 – Ch. Tukov, « L'autorité judiciaire gardienne exclusive de la liberté individuelle ? », *AJDA* 2016. 936 – O. Le Bot, « État d'urgence et compétences juridictionnelles », *RFDA* 2016. 436 – T. Renault, « Du rififi chez les juges », *AJDA* 2016. 1677 – X. Dupré de Boulois et M. Milano, « Jurisprudence administrative et convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* 2016. 769 (p. 770-771).

1. CE, sect., 11 déc. 2015, req. n°s 394989, 394990, 394991, 394992, 394993 et 395002, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2015. 2404, obs. M.-C. de Montecler ; *RFDA* 2016. 105, concl. X. Domino, note A. Roblot-Troizier ; *JCP Adm.* 2015. actu. 1068, obs. L. Erstein – CE, sect., 11 déc. 2015, req. n° 395009, *Lebon* ; *AJDA* 2016. 247, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *AJDA* 2015. 2404 ; *AJCT* 2016. 202, étude J.-C. Jobart ; *RFDA* 2016. 105, concl. X. Domino ; *RFDA* 2016. 123, note A. Roblot-Troizier ; *Dr. adm.* 2016, n° 25, note G. Eckert ; *JCP Adm.* 2016, n° 2116 5A7, chron. O. Le Bot.
2. CE, ord., 9 févr. 2016, req. n° 396570, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2016. 229, obs. M.-C. de Montecler.
3. CE, ord., 9 févr. 2016, req. n° 396570, inédit au *Lebon*, préc.
4. Cons. const. 22 déc. 2015, n° 2015-527 QPC, *Dr. adm.* 2016, n° 25, note G. Eckert.

1010 **621.141** 62. Les référés de droit commun

## § 2

### Principes procéduraux particuliers

**621.141 Absence d'effet suspensif.** Même pour le référé-liberté, le législateur n'a pas prévu que la formation du recours ait un effet suspensif de l'exercice du recours.

Cela a entraîné la création d'un recours suspensif pour les refus d'entrer sur le territoire français afin de demander l'asile (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 826.283 s.).

Pendant, lorsque l'exécution de la décision serait irréversible, et peut-être dans des cas où elle aurait des conséquences extrêmes, le juge des référés peut, voire à notre sens doit, suspendre la décision à titre conservatoire, notamment s'il sursoit à statuer en attendant que le litige soit tranché, notamment si cela suppose une expertise<sup>1</sup>.

En outre, le référé-liberté contre l'OQTF décidée dans un département non soumis au droit commun a un effet suspensif (CESEDA, art. 514-1, 3<sup>o</sup> - v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 826.101 s.).

**621.142 Impact de la chose jugée.** La chose jugée ne fait pas obstacle au référé-liberté lorsque le fait d'exécuter un jugement est constitutif d'une nouvelle décision en raison du délai écoulé<sup>2</sup>.

**621.143 Régime de la preuve.** Le juge des référés ne peut pas considérer que la preuve appartient particulièrement au demandeur car il doit se déterminer au vu de l'ensemble de l'instruction<sup>3</sup>.

Le juge du référé-liberté ne doit pas prendre en compte un document que l'administration a remis au juge en demandant qu'il ne soit pas communiqué à la partie adverse<sup>4</sup>.

Il peut ordonner une expertise, mais cela est exceptionnel (v. le cas de l'affaire *Lambert*, cité s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 621.102 et 621.103).

**621.144 Caractère autonome du recours.** S'il n'est pas exclu qu'un recours au fond soit engagé, spécialement un recours pour excès de pouvoir contre un acte, cela n'est pas indispensable pour la recevabilité de la procédure.

Cette faculté est très pratique lorsqu'il s'agit de se défendre contre des agissements administratifs qui ne passent pas toujours par des actes formels.

1. CE, ass., 14 févr. 2014, req. n<sup>o</sup> 375081, M<sup>me</sup> Lambert, *Lebon* 31, concl. R. Keller ; *AJDA* 2014. 374 ; *ibid.* 790, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; *D.* 2014. 488 ; *AJ fam.* 2014. 145, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; *RFDA* 2014. 255, concl. R. Keller.

2. CE, réf., 10 avr. 2009, req. n<sup>o</sup> 326863, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, *Lebon* T. 896, 904 ; *AJDA* 2009. 797, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP Adm.* 2009. actu. 548, chron. M.-C. Rouault ; *AJDA* 2009. 1559, note J. Rios Rodriguez.

3. CE 19 nov. 2010, req. n<sup>o</sup> 344372, Édisultanova, *Lebon* T. 897 ; *AJDA* 2010. 2288.

4. CE 23 déc. 2016, req. n<sup>o</sup> 405791, Sect. française de l'Observatoire international des prisons, *Lebon* T. 886 ; *AJDA* 2017. 8, obs. D. Poupeau ; *AJDA* 2017. 737, chron. G. Odinet et S. Roussel ; *JCP Adm.* 2017. actu. 30, obs. F. Tesson ; *JCP Adm.* 2017, n<sup>o</sup> 2125/4, chron. de contentieux administratif, O. Le Bot.

Dans le cas où l'atteinte à une liberté est réalisée par l'édiction d'un acte, il serait cependant de mauvaise tactique de ne pas attaquer l'acte (même si cela peut attendre que l'ordonnance sur la suspension soit rendue), notamment pour éviter l'imbroglie et les difficultés qui pourraient résulter du maintien en vigueur d'un acte dont les effets sont en tout ou partie paralysés.

On doit également relever que ne s'applique pas l'article R. 412-1 du Code de justice administrative qui oblige à peine d'irrecevabilité à produire la décision attaquée<sup>1</sup>.

**621.145 Dispense d'avocat.** Le référé-liberté est dispensé du ministère d'avocat (CJA, art. R. 522-5).

**621.146 Nécessité de préciser la nature du référé.** En raison de certaines hypothèses où le référé-liberté et le référé-suspension sont tous deux envisageables, il est impératif de préciser la nature du référé engagé, puisque le régime procédural comme les conditions de fond sont différents.

Cette précision peut être donnée en indiquant en tête du mémoire les mots « référé-liberté » ou « référé article L. 521-2 » ou toute autre mention équivalente.

**621.147 Absence de délai.** Le recours n'est pas soumis à une règle de délai. Mais il est évident qu'il faut agir rapidement l'urgence pouvant être, en tout ou partie, imputée au requérant qui tarde à agir.

### § 3

#### Audience et jugement

**621.151 Convocation à l'audience – renvoi.** Sur cette question, les règles sont communes au référé-liberté et au référé-suspension (v. s<sup>s</sup> n<sup>o</sup> 621.33).

**621.152 Délai de jugement.** Il est prévu que « le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » (CJA, art. L. 521-2). Ce délai indicatif est généralement respecté.

Exceptionnellement un sursis à statuer peut être décidé, accompagné de mesures conservatoires, pour exécuter des mesures d'instruction<sup>2</sup>.

**621.153 Mesures possibles.** Le juge statue en plein contentieux, donc en fonction de la situation de fait et de droit à la date de la décision de justice, comme l'illustre spectaculairement l'affaire *Abdeslam*, le Conseil d'État rejetant la requête en référé-liberté contre une décision du 17 juin 2016, au motif qu'elle est justifiée par la loi du 21 juillet 2016 prolongeant l'état d'urgence<sup>3</sup>.

1. CE 4 mai 2016, req. n<sup>o</sup> 396332, Da Cunha, *Lebon T.* 880 ; *AJDA* 2016. 928 ; *JCP Adm.* 2016. actu. 410, obs. F. Tesson ; *JCP Adm.* 2016, n<sup>o</sup> 2306, chron. de contentieux administratif, O. Le Bot, n<sup>o</sup> 7.
2. CE, ass., 14 févr. 2014, req. n<sup>o</sup> 375081, M<sup>me</sup> Lambert, *Lebon* 31, concl. R. Keller ; *AJDA* 2014. 374 ; *ibid.* 790, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; *D.* 2014. 488 ; *AJ fam.* 2014. 145, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; *RFDA* 2014. 255, concl. R. Keller.
3. CE, ord., 28 juill. 2016, req. n<sup>o</sup> 401800, Abdeslam, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2016. 2052, note M. Sztulman ; *D.* 2016. 1808, entretien E. Péchillon ; *ibid.* 2017. 1274, obs. J.-P. Céré et M. Herzog-Evans ; *AJ pénal* 2016. 502, obs. D. Aubert.

Le juge peut « ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde » de la (ou des) liberté fondamentale retenue. Cela lui permet de délivrer des injonctions<sup>1</sup>, par exemple ordonner le suivi médical d'un demandeur d'asile<sup>2</sup>.

Néanmoins, un arrêt retient que certains types de mesures ne peuvent pas être utilement ordonnés<sup>3</sup>.

Le juge peut suspendre un acte administratif, alors même que ce n'est pas expressément demandé, dès lors que c'est un préalable nécessaire à la mesure d'injonction sollicitée, ainsi la demande d'injonction de louer une salle implique que soit suspendu le refus de location<sup>4</sup>.

Le juge peut ordonner à l'administration de prendre à titre provisoire une mesure d'organisation du service nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale<sup>5</sup>.

#### **621.154 Astreintes.** Le juge peut assortir les mesures d'astreintes.

La liquidation de l'astreinte est faite par le juge du référé-liberté lui-même<sup>6</sup>. La disparition d'une obligation résultant d'une ordonnance de référé (jugement au fond, appel...) ne supprime pas la nécessité de liquider l'astreinte dont elle était assortie<sup>7</sup>.

Le juge de l'exécution ne peut pas remettre en cause les injonctions, mais peut moduler les astreintes<sup>8</sup>.

#### **621.155 Prisons et camps.** Relativement aux prisons, mais la solution est probablement transposable à d'autres contentieux, le Conseil d'État précise que le juge des référés ne peut pas ordonner des mesures structurelles impliquant des choix de politique publique et donc impossibles à mettre en œuvre, la prise en compte des moyens matériels limitant aussi l'office du juge<sup>9</sup>.

1. POUR DES EX. : G. Bachelier, « Le référé-liberté », *RFDA* 2002. 261.
2. CE, réf., 5 avr. 2013, req. n° 367232, M<sup>me</sup> Dizdari et Toma, *Lebon T.* 444-769 ; *AJDA* 2013. 768, obs. D. Poupeau ; *ibid.* 1633, note K. Michelet.
3. CE 27 nov. 2013, req. n° 373300, Ép<sup>x</sup> Charle, *Lebon* 301 ; *AJDA* 2014. 574, note F.-X. Fort ; *ibid.* 2013. 2342 ; *D.* 2013. 2855, obs. P. Véron ; *RFDA* 2014. 531, note L. Fermaud.
4. CE, réf., 30 mars 2007, req. n° 304053, ville de Lyon, *Lebon T.* 1013 et 1016 ; *JCP Adm.* 2007. actu. 378 ; *AJDA* 2007. 719, obs. M.-C. de Montecler ; *JCP* 2007. I. 166/10, chron. B. Plessix ; *Dr. adm.* 2007, n° 90, note F. Melleray.
5. CE, ord., 30 juill. 2015, req. n° 392043, Section française de l'Observatoire international des prisons et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, *Lebon* 305 ; *AJDA* 2015. 1567, obs. D. Poupeau ; *AJDA* 2015. 2216, note O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2015. actu. 721, obs. É. Langelier ; *JCP Adm.* 2016, n° 2069/5A6, chron. de contentieux administratif O. Le Bot.
6. CE, réf., 19 févr. 2009, req. n° 324864, Synd. autonome de la fonction publique territoriale de la Réunion (SAFPTR), *Lebon T.* 896 ; *AJDA* 2009. 404, obs. M.-C. M.
7. CE 24 mai 2017, req. n° 403569, S<sup>t</sup>e Investaq énergie, min. de la Transition écologique et solidaire, *AJDA* 2017. 1147, obs. J.-M. Pastor ; *JCP* 2017, n° 648, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2017. actu. 400, obs. L. Erstein.
8. CE 5 sept. 2011, req. n° 351710, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c/Bermudez et a., *Lebon T.* 1081 et 1083 ; *AJDA* 2012. 115, note K.-H. Voizard.
9. CE 28 juill. 2017 n° 410677, section française de l'Observatoire international des prisons, *Lebon* 285, concl. É. Crépy ; *AJDA* 2017. 1589, obs. M.-C. de Montecler ; *AJDA* 2017. 2541, note O. Le Bot ; *JCP Adm.* 2018. n° 2065/4, chron. O. Le Bot.

Relativement aux conditions des migrants à Calais, le Conseil d'État a validé l'injonction de créer des dispositifs d'accès à l'eau et à l'hygiène élémentaire et l'injonction d'organiser des départs vers les centres d'accueil pour ceux qui le souhaitent<sup>1</sup>.

**621.156 Interprétation du droit de l'Union.** Le juge des référés peut procéder à une interprétation « provisoire » du droit communautaire ou de l'Union, compte tenu de l'impossibilité de procéder utilement à un renvoi en interprétation<sup>2</sup>.

## § 4

### Voies de recours

**621.161 Distinction selon qu'il y a eu ou non audience.** Il résulte de l'article L. 523-1 du Code de justice administrative que la voie de recours est différente selon qu'il y a eu ou non audience, l'appel n'étant ouvert qu'en cas d'audience. Si la procédure de tri a été appliquée (rejet sans audience), seul le pourvoi en cassation est possible (CJA, art. L. 523-1).

**621.162 Appel sur les premières mesures.** S'il y a eu audience (application de CJA, art. L. 521-2), l'appel est porté devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller délégué (et non devant la cour administrative d'appel).

Le délai d'appel est de quinze jours à compter de la notification des mesures.

Le fait d'avoir totalement exécuté l'injonction ne prive pas du droit de faire appel<sup>3</sup>.

Le juge d'appel statue dans un délai de quarante-huit heures. En cas d'irrégularité du jugement, celui-ci peut évoquer<sup>4</sup>.

L'article L. 521-4 (qui prévoit la possibilité de modifier les mesures ordonnées ou d'y mettre fin) est applicable.

L'appel est dispensé du ministère d'avocat (CJA, art. R. 523-3). Et les règles de procédure du chapitre II, c'est-à-dire celles en vigueur devant le tribunal administratif, sont applicables « en tant que de besoin », ce qui paraît autoriser les observations orales des parties.

1. CE 31 juill. 2017, req. n° 412125, C<sup>ne</sup> de Calais c/min. d'État, min. de l'Intérieur, *Lebon* 296 ; *D.* 2018. 313, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJDA* 2017. 1594, obs. J.-M. Pastor ; *AJCT* 2018. 51, obs. É. Péchillon ; *JCP Adm.* 2017. actu. 570, obs. C. Friedrich ; *JCP Adm.* 2018. n° 2065/7, chron. O. Le Bot.
2. CE, réf., 18 oct. 2006, req. n° 298101, M<sup>me</sup> Djabrailova ép. Mutsulkhanova, *Lebon* 431 ; *AJDA* 2006. 2352, note M. Gautier – CE, réf., 6 déc. 2006, req. n° 299218, Vaha Taymuskhanov et Petimat Terbulatova ép. Taymuskhanov, *Lebon T.* 1019 ; *JCP Adm.* 2006. actu. 1087, chron. M.-C. Rouault.
3. CE, réf., 23 oct. 2012, req. n° 363251, C<sup>ne</sup> de Gignac-la-Nerthe, *Lebon T.* 914 et 950 ; *AJDA* 2013. 740, note N. Ferreira ; *ibid.* 2012. 2028 ; *JCP Adm.* 2013, n° 2162, note H. Pauliat.
4. CE 9 sept. 2011, req. n° 352372, garde des Sceaux, min. de la Justice, inédit au *Lebon* ; *AJDA* 2011. 2495 ; *D.* 2011. 2784, entretien N. Ferran.

1014 **621.163** 62. Les référés de droit commun

**621.163 Cas des mesures modificatives.** Toutefois, les mesures de modification ou mettant fin aux mesures antérieures sont seulement susceptibles de pourvoi en cassation.

**621.164 Tierce opposition.** La tierce opposition est ouverte aux personnes qui auraient dû être appelées à l'instance<sup>1</sup> ; et bien évidemment elles ne peuvent pas faire appel<sup>2</sup>.

## § 5

### Référé suspensif des mesures de la prévention du terrorisme

**621.171 Sources.** Les mesures de prévention du terrorisme et leurs modalités de contrôle ont été instituées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017.

Les dispositions figurent aux articles L. 227-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure. En cas de contentieux, seule la juridiction dispose de la décision signée et de la justification de la compétence du signataire. Ces éléments échappent au principe de contradiction.

> **Bibliographie.** J.-C. Jobart, « La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *JCP Adm.* 2017, n° 2272 – J.-M. Pastor, « Un projet de loi pour renforcer la sécurité des forces de l'ordre », *AJDA* 2016. 2465 – H. Matsopoulou, « La transposition dans le droit permanent des principales mesures de l'état d'urgence », *JCP* 2017, n° 1268 – O. Le Bot, « Un état d'urgence permanent ? (loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme) », *RFDA* 2017. 1115.

**621.172 Actes concernés.** La première catégorie d'actes concernés est la fermeture par le représentant de l'État dans le département (le préfet de police à Paris) des lieux de culte (CSI, art. L. 227-1).

La seconde catégorie est celle des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (CSI, art. L. 228-1 s.).

**621.173 Traits communs.** La principale caractéristique procédurale commune à ces mesures est l'existence d'un différé d'exécution sous forme d'un laps de temps entre la notification des mesures et leur entrée en vigueur, ce qui permet l'introduction d'un référé-liberté présentant un caractère suspensif s'il est formé dans les 48 heures.

Toutefois, en ce qui concerne les mesures individuelles, cette garantie n'existe qu'à l'égard des renouvellements.

Des délais de jugement sont prévus pour les recours au fond contre les mesures individuelles. Il s'agit probablement de délais indicatifs.

**621.174 Fermeture des lieux de culte.** Les conditions de fond et de procédure d'élaboration figurent à l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure.

1. CE 17 févr. 2015, req. n° 387804, M. Maguères et a., *Lebon T.* 804, 816 ; *AJDA* 2015. 905 ; *JCP* 2015, n° 262, obs. L. Erstein ; *JCP Adm.* 2015. Actu. 218, obs. L. Erstein.
2. CE 6 déc. 2016, req. n° 405605, Synd. ATM et synd. CGT-FSM-CTM, *Lebon T.* 883-908 ; *AJDA* 2016. 2409, obs. J.-M. Pastor ; *JCP Adm.* 2016. Actu. 967, obs. F. Tesson ; *AJFP* 2017. 303, et les obs.

Le délai d'exécution de la mesure est d'au moins 48 heures. Au terme du délai, l'exécution d'office est possible.

Le référé-liberté est possible. S'il est formé dans le délai d'exécution, il présente un caractère suspensif de l'exécution d'office.

La suspension de la possibilité d'exécuter d'office s'achève soit lorsque le juge a rejeté sans audience la demande, soit si une audience est organisée quand il a été statué sur la demande.

Naturellement, le demandeur doit justifier d'un intérêt à agir.

**621.175 Mesures individuelles de l'article L. 228-2 du Code de la Sécurité intérieure.** Les mesures les plus lourdes sont prévues à l'article L. 228-2 du Code de la sécurité intérieure.

Le contentieux des premières décisions est entièrement régi par le droit commun.

En revanche, il y a un régime spécial pour le renouvellement de ces mesures.

Tout d'abord, la notification du renouvellement doit être faite au moins cinq jours avant son entrée en vigueur.

La formation d'un référé-liberté dans un délai de 48 heures suspend son entrée en vigueur.

Il reste possible, même si ce délai n'a pas été utilisé, d'exercer les recours de droit commun que sont le référé-suspension et le référé-liberté, l'exercice du premier supposant, selon le droit commun, la formation d'un recours au fond. On notera toutefois que le recours au fond doit être formé dans le délai d'un mois et que le tribunal administratif devra juger dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, ce qui marginalisera le référé-suspension.

**621.176 Mesures individuelles de l'article L. 228-4 du Code de la sécurité intérieure.** Les principes généraux sont identiques, notamment le caractère suspensif du référé-liberté formé dans les 48 heures.

Il y a cependant quelques différences sur les recours de droit commun.

Le délai de recours au fond est le délai normal de deux mois.

Le délai dont dispose le juge pour statuer est de quatre mois.

**621.177 Mesures individuelles de l'article L. 228-5 du Code de la sécurité intérieure.** Comme dans les autres cas, seul le renouvellement obéit à un régime particulier consistant à conférer un caractère suspensif au référé-liberté formé dans le délai de 48 heures, l'introduction du référé étant facilitée par un délai de cinq jours entre la notification de la mesure et son entrée en vigueur.

Le délai pour le recours en annulation est de deux mois et le juge doit se prononcer dans le délai de quatre mois.

### SECTION 3

#### RÉFÉRÉ AUTORISATION

**621.181 Sources.** L'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016, confère un rôle tout à fait innovant au juge administratif des référés, en le

chargeant de délivrer des autorisations, de surcroît dans un domaine qu'on aurait cru relever du juge pénal.

Toutefois, le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'État, a invalidé une modification introduite par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 qui avait confié au Conseil d'État la compétence d'autoriser, par une décision définitive, une assignation à résidence au-delà de douze mois, en raison du fait que le Conseil d'État est aussi compétent pour se prononcer sur sa validité, portant ainsi atteinte au principe d'impartialité du juge et au droit à un recours effectif, le moyen étant d'ailleurs soulevé d'office<sup>1</sup>. Il en résulte que le juge administratif du référé-liberté contrôle lui-même la légalité de l'assignation à résidence, selon les critères précisés par le Conseil constitutionnel (question de fond, ne relevant pas du présent ouvrage).

La présence dans un téléphone de vidéos salafistes et de contacts avec des individus se trouvant en zone de combat syro-irakienne justifie l'autorisation<sup>2</sup>. Plusieurs arrêts sont dans le même sens<sup>3</sup>. Mais de simples documents en langue arabe ne sont pas suffisants<sup>4</sup>.

> **Bibliographie.** M.-C. de Montecler, « Trois questions à Hélène Bronnenkant (Secrétaire du syndicat de la juridiction administrative) », *AJDA* 2016. 1540 – Ch. Tukov, note s<sup>5</sup> L. n° 2016-987, 21 juill. 2016, *JCP Adm.*, n° 2229 – A. Hachemi, « Le traitement des données informatiques saisies lors d'une perquisition administrative dans le cadre de l'état d'urgence », *Dr. adm.* 2017. Étude 14.

**621.182 Mécanisme.** Il lui appartient en effet, sur saisine de l'autorité administrative, de lui délivrer une autorisation d'exploiter des données informatiques saisies au cours d'une perquisition. Il contrôle la régularité de la saisie.

Seuls les éléments ayant un lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée peuvent être conservés.

Le refus d'autorisation, sauf appel, entraîne l'obligation de détruire les copies et de restituer les originaux.

**621.183 Compétence territoriale.** La compétence territoriale est déterminée par le lieu de la perquisition.

1. Cons. const. 16 mars 2017, n° 2017-624 QPC, *D.* 2017. 1162, note P. Cassia ; *AJDA* 2017. 597, obs. M.-C. de Montecler ; *AJDA* 2017. 597 ; *AJDA* 2017. 1464, note O. Le Bot ; *Constitutions* 2017. 194, chron. ; *RFDA* 2017. 569, chron. de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel Agnès Roblot-Troizier et Guillaume Tusseau ; *JCP* 2017, n° 350 ; *JCP Adm.* 2017. actu. 205 [communiqué Conseil d'État].
2. CE 5 août 2016, req. n° 402139, min. de l'Intérieur, *Lebon T.* 856 ; *JCP Adm.* 2016, n° 2229, note C. Tukov – A. Roblo-Troizier et G. Tusseau, chron. de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel, *RFDA* 2017. 182.
3. CE, ord., 5 août 2016, req. n° 401186, *AJDA* 2016. 1606, obs. D. Poupeau – CE, ord., 12 août 2016, req. n° 402348, *AJDA* 2016. 1606, obs. D. Poupeau – A. Roblo-Troizier et G. Tusseau, chron. de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel, *RFDA* 2017. 182.
4. CE 5 sept. 2016, n° 403026, min. de l'Intérieur, inédit au *Lebon* ; *JCP Adm.* 2016. actu. 723, obs. L. Erstein – A. Roblo-Troizier et G. Tusseau, chron. de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel, *RFDA* 2017. 182.

**621.184 Voie de recours.** L'appel est porté devant le juge des référés du Conseil d'État. Le délai est de quarante-huit heures. Le délai de jugement est identique.

#### SECTION 4

#### RÉFÉRÉ-SUSPENSION

##### § 1

##### Généralités

**621.191 Problématique.** Sauf rares exceptions (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 223.11 s.), la formation d'un recours contre un acte administratif n'a pas d'effet suspensif. Le référé-suspension (CJA, art. L. 521-1) vise à paralyser l'exécution de la décision jusqu'à ce qu'il soit statué au fond.

Bien entendu, le recours en suspension n'est pas recevable quand le recours principal est suspensif<sup>1</sup> (v. les cas s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 223.11 s.).

**621.192 Absence d'effet suspensif.** Cependant, la simple présentation de la requête en référé-suspension n'a pas d'effet suspensif. Il n'en va autrement que pour certains référés spéciaux, le caractère suspensif étant assorti d'un différé d'exécution (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 632.22, 826.296, 826.313), système repris sous une forme légèrement différente s'agissant du contrôle des mesures de prévention du terrorisme (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 621.171 s.).

Néanmoins, l'administration qui profite de l'effet non suspensif pour exécuter la décision dont la suspension est contestée le fait à ses risques et périls, notamment celui de créer un dommage dont l'administré pourra lui demander réparation. Dans nombreux de cas, il pourra être prudent pour elle de se comporter comme si le recours était suspensif, d'autant que le référé-suspension étant jugé rapidement, les conséquences de ne pas l'appliquer quelques semaines sont généralement minimales.

Il peut être utile pour le requérant d'informer l'administration qu'il forme ce recours. On peut certes craindre que cela précipite l'exécution de la décision, mais si l'administration veut adopter ce comportement, elle le fera dès la communication du référé par le greffe. Si au contraire, elle a l'intention d'attendre le jugement du référé, on évitera qu'elle exécute par ignorance de la procédure de référé.

##### § 2

##### Conditions procédurales

**621.201 Absence d'incidence des recours particuliers.** La jurisprudence paraît exclure l'exception de recours parallèle. Ainsi, malgré l'existence d'une procédure spéciale de sursis, qui n'a d'ailleurs pas exactement le même objet (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 631.41 s.),

1. PAR EX. : CE 18 août 2006, req. n<sup>o</sup> 295334, Benassy, *Lebon T.* 801 et 1011 ; *AJDA* 2006. 2087.