

10/07/2017

Le renforcement de l'efficacité des procédures d'urgence ou référés du contentieux administratif : étude comparative entre l'Egypte et la France.

Par

Dr. Samy Mohamed Mohamed Farag KHALIL

اعداد

الدكتور/سامي محمد محمد فرج خليل
مدرس بقسم القانون العام بكلية الحقوق بجامعة المنوفية

Le renforcement de l'efficacité des procédures d'urgence ou référés du contentieux administratif : étude comparative entre l'Égypte et la France.

La loi du 30/06/2000, réformant les procédures de référés administratifs et son entrée en vigueur le 01/01/2001 en France, a permis de créer de nouvelles procédures d'urgence, en a remodelé d'autres existant déjà et en a conservé certaines de manière quasi intacte¹. Ceci explique que malgré certaines conditions nouvelles apportées par la réforme et appliquées de manière commune à tous les référés, il y a certaines conditions qu'ils ne partagent pas et qui sont propres à chacun. Mais cela vient également du fait que chaque référé apporte une solution adaptée à une problématique spécifique, ce qui le rend particulier et lui impose des règles particulières.

Ainsi trois grand référés sont remarquables pour leurs particularités et leurs spécificités et répondent chacun à des conditions de recevabilité différentes. Tout d'abord le « référé-suspension » en France et son pendant égyptien : la demande de sursis (Chapitre I), puis le « référé-liberté » qui n'existait pas avant la réforme (Chapitre II) et enfin le « référé-conservatoire » également nommé : référé « mesures utiles »² (Chapitre III).

Chapitre I : L'octroi du *référé-suspension* en France et la demande de sursis à exécution en Égypte.

En Égypte, la procédure de demande de sursis a pour objectif de pallier aux carences des juridictions administratives. Elle ne sera mise en œuvre que pour veiller à ce que des droits ne soient pas atteints par la modification d'une

¹ Vandermeeren (R), « Le référé-suspension », RFDA, 2002, p. 251.

² Broyelle (C.), « Les mesures ordonnées en référé », RFDA, 2007 p. 73 et ss.

situation juridique initiale. Elle devra pour être recevable, satisfaire à des conditions de recevabilités prescrites par l'article 49 de la « loi n°47 de 1972, relative au Conseil d'État » égyptien (Section I).

En France, le « référé-suspension » est une innovation de la loi de 2000 puisque cette dernière a procédé à la refonte de l'ancien « sursis à exécution » et de la « suspension-provisoire », pour y substituer une nouvelle procédure plus efficace³. Elle devra, elle aussi répondre à des conditions de recevabilité bien précises préconisées par l'article « L.521-1 » du CJA (Section II).

Section I : L'octroi de la demande de sursis à exécution en Égypte.

En Égypte, comme en France, en raison de son action d'« intérêt général », la personne publique possède le « privilège du préalable » c'est-à-dire que ses décisions sont « exécutoires » de plein droit et s'imposent à l'administré unilatéralement sans avoir le besoin de recourir au juge préalablement⁴. Ce principe essentiel de droit public s'applique aux décisions des administrations françaises comme égyptiennes. Ainsi, l'administré qui souhaite contester une décision devant les juridictions administratives devra malgré tout s'y soumettre et l'appliquer en attendant d'un jugement statuant sur sa validité. Cela s'explique par le fait que le recours formé devant le juge administratif n'a pas « l'effet suspensif » que l'on retrouve dans le contentieux civil. Cela a des conséquences préjudiciables pour le requérant qui devra appliquer un acte souvent illégal et en subir les conséquences en attendant du jugement.

En droit égyptien, il est offert à l'administré la possibilité de former un recours en annulation non suspensif pour contester une décision de l'administration. Ce

³ Guyomar (M.) et Collin (P.), « Le juge administratif peut-il prononcer le sursis d'une décision de rejet ? », AJDA 2001, p. 147.

⁴ Jouguelet (J-P.), « Portée de la règle du privilège du préalable », AJDA 1994, p.796.

recours permettra alors d'en obtenir l'annulation. De plus, en parallèle, un « sursis à exécution » peut être requis afin de suspendre la décision de l'administration le temps que le jugement au fond soit rendu à condition néanmoins que l'urgence de la situation soit attestée et que cela aille à l'encontre de la légalité.

En droit égyptien, cette mesure d'urgence destinée à faire cesser le comportement illégal de l'administration ou encore à neutraliser ses actes lorsqu'ils portent atteinte à des droits des justiciables. L'article 49 de la « loi n°47 de 1972 relative au Conseil d'État » a ainsi institué la procédure de « sursis à exécution ».

Le Conseil d'État égyptien conditionne la demande de sursis à exécution d'une décision administrative à certaines exigences. Tout d'abord, le requérant doit faire sa demande dans la même requête que celle tendant à l'annulation de la décision contestée (I). Ensuite, la décision attaquée ne doit pas relever des matières dans lesquelles les recours gracieux et hiérarchiques sont obligatoires (II). Puis, la mise en œuvre de la décision devrait entraîner des conséquences difficilement réparables (III). Enfin, la requête principale tendant à l'annulation de la décision doit être fondée par des moyens sérieux (IV)⁵.

I : L'obligation de demander de sursis à exécution dans la même requête que celle tendant à l'annulation de la décision administrative.

En vertu de l'article 49 de la loi du Conseil d'État, l'administré qui forme un recours pour excès de pouvoir afin d'obtenir l'annulation d'un acte administratif doit, dans la même requête exprimer sa volonté d'obtenir un sursis à exécution. Cette contrainte imposée au requérant est une condition essentielle pour

⁵ Badwy (S.), Le droit administratif, Dar Al Nahda, Le Caire, 1971 ; Eltamawy (S.), Contentieux de pleine juridiction et les voies de recours, Dar El Fikr El Ara-bi, Le Caire, 1986 ; Eltamawy (S.), Le droit administratif, Dar El Fikr El Arabi, Le Caire, 1986.

l'acceptation de sa demande de sursis à exécution. Effectivement, le sursis à exécution n'est pas un objectif en soi mais seulement un prélude à une annulation de la décision litigieuse qui est indispensable à la préservation des intérêts du requérant. D'où la nécessité de coupler une demande principale d'annulation à une demande de sursis. Cela permet d'obtenir la détermination de la date du jugement en annulation et ainsi de suspendre l'application de la décision contestée en conséquence.

Si cette obligation de requête conjointe n'est pas respectée, cela mènera au rejet de la demande. Cependant, dans certaines circonstances les éléments à l'appui de la demande de sursis à exécution peuvent apparaître après le dépôt de la requête d'annulation. La question de la conformité d'une telle demande avec les dispositions de l'article 49 de la loi du Conseil d'État se pose alors.

La Cour administrative d'Égypte a essayé de ne pas s'en tenir à l'interprétation littérale du texte juridique et de montrer une certaine souplesse en acceptant parfois un dépôt de requête ultérieure. Cela peut se produire lorsque les motifs de la suspension de l'acte administratif ne peuvent être établis qu'après le dépôt de la requête principale. Dans une espèce soulevée devant elle, un administré avait été nommé dans une ambassade égyptienne à l'étranger, il s'était vu refuser l'autorisation de s'y rendre par une décision administrative. La décision lui interdisait de voyager, de sorte que la personne concernée avait mis en œuvre une procédure devant la Cour pour en demander l'annulation. Quelques temps après l'introduction de sa demande au principal, apprenant que l'ambassade qui devait l'accueillir le souhaitait toujours et lui conservait le poste, le requérant présenta une pétition à la Cour afin de demander l'autorisation de présenter une demande de sursis alors qu'il ne l'avait pas fait en temps voulu. La Cour accepta la requête parce que les raisons de la suspension n'étaient apparues qu'après le dépôt de la requête d'annulation (au principal). Cependant, la Haute Cour

Administrative d'Égypte annula le jugement de la Cour administrative au motif que le requérant n'avait pas démontré sa volonté de sursis à exécution dans la même requête que celle tenant à l'annulation⁶.

II : L'inexistence d'un recours administratif préalable.

Pour pouvoir faire l'objet d'une demande de sursis à exécution, la décision administrative attaquée en annulation ne doit pas pouvoir bénéficier de recours préalable auprès de l'administration. L'article 49 de la loi du Conseil d'État énumère les décisions administratives dans lesquelles le recours auprès de l'administration (recours gracieux et recours hiérarchique) est obligatoire avant tout procès. Ces décisions sont les suivantes : la décision administrative de recrutement ou de révocation de la fonction publique ayant un caractère définitif, la décision concernant la retraite d'un agent public et enfin celle formulée par un agent public afin d'obtenir l'annulation d'une sanction disciplinaire finale. Toutefois, le législateur dans le même article a posé une exception. Dans le cas d'une décision de licenciement, la personne congédiée pourra former une demande de sursis à exécution afin de pouvoir continuer à recevoir son salaire temporairement. Si cette exception n'avait pas été envisagée, l'ancien employé courrait le risque d'une trop grande précarité financière. Cependant, si le recours gracieux ou hiérarchique ne lui donne pas raison et maintient le licenciement alors la décision provisoire d'accorder un salaire deviendra nulle et non avenue.

III : L'existence des conséquences irréparables.

Cette condition signifie que l'application de la décision attaquée se traduira forcément par des conséquences difficiles, voire impossibles à corriger. La

⁶ Gbril (G.), La juridiction administrative et les recours en annulation, 3e éd., Le Caire, 2000, p.269.

doctrine y fait référence comme à une condition d'urgence de la demande de sursis à exécution d'une décision administrative. Les juridictions administratives font référence à ce terme dans plusieurs dispositions dans lesquelles l'urgence est caractérisée si la mise en œuvre de la décision (objet de la demande en annulation) devait entraîner des conséquences impossibles à corriger. Par exemple, la mise en œuvre d'une décision de retrait ou d'annulation de port d'arme pourrait si elle était mise en œuvre, mettre la vie de la requérante en danger et entraîner des conséquences impossibles à réparer. En lui retirant tous ses moyens de défense pour se protéger de ses opposants, elle pourrait risquer de perdre la vie, ce qui est irréparable.

En Égypte, le juge constate l'urgence au travers de documents et sans préjudicier à la demande au fond, au principal puisqu'il ne doit pas trancher les questions de fond. En général, le juge appréciera subjectivement l'urgence au vue des circonstances de l'espèce, ce qui en fait une notion difficilement délimitable. Il apparaît que si les préjudices subis par l'administré résultant de l'application de la décision administrative litigieuse peuvent être réparés alors l'urgence tombe. Ce sera seulement lorsque le dommage est irréparable que l'urgence sera caractérisée.

IV : La recherche de moyens sérieux par le juge.

Le sursis à exécution d'une décision administrative n'est pas une finalité en soi mais seulement une procédure temporaire dont le but est de neutraliser les conséquences fâcheuses d'une mise en application d'une décision administrative faisant l'objet d'une procédure d'annulation. Le sursis évitera au requérant les tracas d'éventuelles circonstances désastreuses et lui permettra, plus sereinement de se consacrer à sa défense. Il reviendra au juge du sursis à exécution de vérifier que la motivation est fondée et sérieuse.

Les moyens sérieux sont en réalité des vices qui entachent la décision administrative litigieuse. Le législateur les a répertoriés. Ce sont : le défaut d'incompétence de l'auteur de l'acte, les vices tenant à la forme matérielle de l'acte et à la procédure suivie lors de la création de celui-ci, la violation de la loi et enfin le détournement et l'abus de pouvoir de la part de l'autorité administrative. Comme il ressort de la lecture des décisions rendues par les tribunaux administratifs en Égypte, le juge regardera si l'un de ces vices affecte la décision de l'administration et constitue un moyen sérieux. Le tribunal procédera généralement à une analyse objective et rapide de la décision administrative pour être en mesure de suspendre ou non rapidement sa mise en œuvre.

Enfin, lorsque toutes les conditions de recevabilité imposées par l'article 49 de la loi du Conseil d'État sont remplies, le juge prononce le sursis à exécution de l'acte ou de la décision administrative jusqu'à ce que le jugement tenant à l'annulation de l'acte soit prononcé. L'administration aura l'interdiction absolue d'appliquer sa décision pendant cette période. La fin de la suspension coïncidera avec le jour où le juge statuera. En tout cas, le juge administratif égyptien de l'urgence (à la différence de France) n'a pas la possibilité d'exiger de l'administration qu'elle agisse dans un sens ou dans un autre. En effet, le juge administratif égyptien n'est pas autorisé à enjoindre à la personne publique qu'elle mette en œuvre ses décisions de justice.

Section II : L'octroi du *référé-suspension* en France.

Le dépôt d'une demande de « référé-suspension » doit obligatoirement être suivi par un recours tenant au principal de l'affaire devant le juge administratif de l'excès de pouvoir afin d'obtenir l'annulation ou la réformation de l'acte attaqué. Cette requête au principal devra être mentionnée dans le mémoire

déposé au juge du référé⁷. Dans le cas contraire, la demande de référé serait jugée irrecevable. A côté de cette condition de recevabilité, il apparaît que la nouvelle procédure de « référé-suspension » a assoupli ses conditions de recevabilité. Tout d'abord elle va imposer une condition d'« urgence », remplaçant l'ancienne condition de « conséquences difficilement réparables » (*I*) puis qu'elle va exiger un « doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué » au lieu de l'ancien moyen sérieux⁸ (*II*). Enfin, elle va donner au juge des référés une liberté d'action par l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire (*III*).

I : La condition d'urgence.

L'ancien « sursis à exécution », remplacé aujourd'hui par la nouvelle procédure de « référé-suspension » posait comme condition de recevabilité le risque de « conséquences difficilement réparables »⁹. C'est-à-dire que le juge n'acceptait une demande de référé que lorsque le préjudice subi par le requérant était irréversible. Ce critère ne fut pas repris lors des travaux préparatoires à la création de la loi sur les référés d'urgence de 2000. En effet, comme ce critère était assez restrictif il lui a été préféré celui de l'urgence qui est facilement caractérisé et qui ouvre la voie du référé à davantage de situations. Ainsi, l'article « R.522-1 » du CJA impose au requérant à un « référé-suspension », d'apporter les éléments de preuve de l'urgence de la situation. Ce dernier devra démontrer que sa demande de référé est motivée par l'urgence.

La motivation de l'urgence n'est toutefois pas une règle intangible. Le requérant à un « référé-suspension » ne verra pas toujours peser sur lui la charge de la preuve de l'urgence car certaines matières font l'objet d'une « présomption d'urgence »¹⁰. C'est le cas en matière de contentieux des étrangers, dans laquelle

⁷ Cassia (P.), « L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté », RFDA 2007, p. 45.

⁸ Ibidem., p. 46.

⁹ Richer (M.), « Quand le référé suspension tient en échec le sursis à exécution », AJDA 2004, p. 934.

¹⁰ Cassia (P.), « L'examen de la légalité..... », op. cit., p. 45.

en cas de reconduite à la frontière, il existe une « présomption d'urgence », déchargeant le requérant de la charge de la preuve¹¹. De même en matière de contentieux du bâtiment, l'administré sera dispensé de rapporter la preuve de l'urgence¹². De même, lorsqu'un requérant forme une demande de suspension de permis de construire, ce-dernier étant « difficilement réversible », l'urgence est présumée¹³.

La définition de l'urgence n'a pas de fondement législatif, il en est revenu à la jurisprudence de la définir. Selon l'arrêt, du 19 janvier 2001 : « la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »¹⁴. Deux critères sont mis en avant : la gravité du préjudice (élément relatif à l'intensité) et son immédiateté (élément temporel), ces deux critères étant cumulatifs. Ces nouveaux éléments permettant de caractériser l'urgence sont appréciés selon les faits de l'espèce et globalement. C'est-à-dire que « l'intérêt public » ou général¹⁵ de la décision administrative sera mis en balance avec l'intérêt privé du requérant à demander la suspension de la décision, ce qui éclairera le juge dans son appréciation de l'urgence des circonstances de l'espèce et motivera sa décision. Cela doit apparaître dans les motifs de l'ordonnance de « référé-suspension »¹⁶.

Tout d'abord, concernant le premier élément caractérisant l'urgence : la gravité, il s'avère que cette condition a été allégée comparativement à l'ancienne :

¹¹ CE, 29 septembre 2001, M. Abd Nasser, n° 231204, Rec. CE, p. 428.

¹² CE, 18 novembre 2009, Min. santé et sport, n°327909, Rec .CE, p. 893.

¹³ CE, 27 juillet 2001, Cne de Meudon, n° 231991, Rec. CE, p. 1115.

¹⁴ CE.Sect, 19 janvier 2001, n°228815, Rec.CE, p.29.

¹⁵ CE, 5 novembre 2001, Commune de Cagnet-des-Maures, n° 234396, RDI 2002, p. 168, note. Derepas (L.).

¹⁶ CE.Sect, 28 février 2001, Scté Sud-est assainissement, n° 229562, AJDA 2001, p. 461.

l'irréversibilité. Ainsi une décision ayant des répercussions financières négatives peut aujourd'hui être considérée comme justifiant d'une « gravité » suffisante pour justifier une mesure de « référé-suspension »¹⁷. Un filtre est cependant posé afin de ne pas faire de cette procédure, un mécanisme galvaudé. Il apparaît donc que le préjudice financier subis par le requérant devra avoir une réelle portée et non pas seulement limitée¹⁸. De plus, si le préjudice provient du comportement répréhensible du requérant, la condition de « gravité » n'est pas remplie¹⁹.

Puis, concernant le second élément caractérisant l'urgence : l'immédiateté, il doit selon l'arrêt du 19 janvier 2001 (déjà vu) pouvoir être relevé par le juge des référés. Ainsi, le refus de renouvellement ou le retrait d'une carte de séjour laisse présumer le caractère d'immédiateté justifiant une demande de suspension selon l'arrêt du « *ministre de l'intérieur c/ Mesbahi* »²⁰. Sauf dans le cas d'un refus d'octroi de « titre de séjour »²¹ dans lequel le requérant risque une expulsion du territoire français, ce risque ne constituant pas en lui-même un facteur pouvant justifier l'application de la présomption.

II : La condition d'un *doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.*

L'ancien « sursis à exécution » devait satisfaire à une seconde condition, il ne pouvait être prononcé que lorsqu'étaient établis des « moyens sérieux » tenant à l'illégalité de la décision administrative contestée, selon le décret du « 30 juillet 1963 »²². Le juge recherchait habituellement un moyen fondé, ce qui en avait fait une procédure difficilement accessible. La nouvelle procédure de « référé-suspension » a assoupli la condition de recevabilité de la demande de

¹⁷ Gourdou (J.), « Référé-suspension », J-Cl.Adm, Fasc.52, 07 Octobre 2008, n° 80.

¹⁸ CE, 29 octobre 2001, SA Lormines, n°238270, Rec. CE, p. 1118.

¹⁹ Ibidem., n°84.

²⁰ CE, 26 septembre 2001, n° 231204, Rec. CE, p. 428.

²¹ CE.Sect, 14 mars 2001, Ministre de l'Intérieur, n°229773, RFDA 2001, p. 680 ; Gourdou (J.), « Référé-suspension », op.cit., n°86.

²² Markus (J-P.), « Sursis à exécution et intérêt général », AJDA 1996, p. 251.

« suspension » en ne retenant qu'un « doute sérieux quant à la légalité de la décision »²³. Cela permet aux administrés de recourir beaucoup plus aisément à une demande de suspension.

Le juge des référés lors de son contrôle cherchera la probabilité de l'existence d'une illégalité, ce qui équivaut à une analyse superficielle du juge. Ainsi il ne procédera pas à un contrôle des moyens tenant à la conventionalité d'une loi (c'est-à-dire sa compatibilité avec la « Convention Européenne des droits de l'homme ») fondant la décision administrative contestée²⁴. Sauf si cette conventionalité est évidente et a déjà été tranchée par un juge statuant dans une procédure au fond de l'affaire (à la principale).

Lorsque le juge du référé ne constate pas la présence de doutes suffisants, il peut rejeter la demande de suspension ce qui ne l'empêchera pas de participer à un jugement du fond de l'affaire, ensuite. Dans tous les cas, il doit se limiter à la vérification de l'existence de doutes et se prononce sur ceux-ci sans jamais se prononcer sur l'illégalité en elle-même²⁵. De même, lorsque le juge constate que l'exigence d'un doute sur la légalité de l'acte contesté est bien remplie, il ne rend pas automatiquement une ordonnance de référé²⁶.

III : Les pouvoirs du juge dans le cadre du *référé-suspension*.

Le juge des référés rendra au terme de l'audience une décision appelée « ordonnance ». En réalité, l'ordonnance sera rendue de 15 jours suivant le dépôt de la requête, ce qui est un délai rapide. L'ordonnance peut soit ordonner une mesure de suspension, soit rejeter la requête. Il y a rejet de la requête lorsque la motivation de la requête est mal fondée, par exemple si les conditions

²³ Parguel (P-O.), *Le président du tribunal administratif*, éd. Publibook, 2008, p. 302.

²⁴ CE, 30 décembre 2002, Carminati, n° 240430, Rec. CE, p. 510.

²⁵ CE, 12 mai 2004, Commune de Rogerville, n° 265184, AJDA, 2004, p. 1355.

²⁶ CE, 16 avril 2012, Conflans-Sainte-Honorine, n°355792, AJDA 2012, p.791.

d'urgence et de doute sur la légalité ne sont pas remplies. Dans ce cas, le requérant débouté de sa demande de suspension ou l'administration (lorsque le juge rend une ordonnance de suspension) pourront se pourvoir en cassation dans un délai de 15 suivant la notification de l'ordonnance. Ce dernier se prononcera sous un mois. De plus, si un nouvel administré présente une nouvelle demande tendant aux mêmes fins, sa requête pourra être examinée²⁷.

L'« ordonnance » de référé rend une décision partielle, « exécutoire » et « provisoire »²⁸. Une décision partielle tout d'abord car le juge ne statue que sur les conclusions lui étant déposées²⁹ et s'il ne retient que certaines dispositions de l'acte administratif comme répondant aux exigences du référé, seules ces dispositions seront suspendue, les autres restant applicables. Une décision « exécutoire », ensuite, puisqu'elle a vocation à s'appliquer de suite, dès la notification de l'ordonnance. Une décision « provisoire » enfin, car le juge rend une ordonnance (n'ayant pas « autorité de la chose jugée ») visant à la suspension de la décision administrative seulement jusqu'à ce que le juge de l'excès de pouvoir saisi du principal se soit prononcé sur le fond de l'affaire³⁰.

L'ordonnance s'accompagne parfois de mesures contraignantes à l'intention de l'administration, afin de l'obliger à mettre en œuvre certaines mesures dans un sens en vertu de l'article « L.911-1 » et l'article « L.911-2 » du CJA. Elles doivent avoir un caractère provisoire également et afin qu'elles soient respectées il y aura souvent une astreinte les accompagnant. Les mesures ne pourront pas avoir les mêmes finalités que pourraient avoir la décision au principal³¹.

²⁷ CE, 3 mars 2006, François-Charles, n°287960, AJDA 2006, p. 519.

²⁸ Biagini-Sablier (S.), « Procédure d'exécution d'une ordonnance de référé », AJDA 2006, p. 827.
Art. R 921-5 du CJA.

²⁹ CE, 29 juillet 2002, Ministre de l'équipement, n°244754, Rec. CE, p. 867.

³⁰ Plessix (B.), « Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé », RFDA 2007, p. 76 ; CE, 29 juillet 2002, Chamonix Mont-Blanc, n° 247358, AJDA 2002, p.1248.

³¹ CE, 27 mai 2002, Commune de Monthieux, n°239434, RDI 2002, p.343, note. Derepas (L.).

Le juge du « référé-suspension » rendra sa décision et accordera une ordonnance de suspension « provisoire », au regard de tous les éléments de recevabilité³². Ces éléments sont recherchés sur la base des faits de l'espèce et doivent se cumuler³³.

Chapitre II : L'octroi du *référé liberté*.

Le juge des référés peut également être saisi d'une demande de « référé-liberté ». Ce type de référé, institué également à l'exemple des autres référés par la « loi du 30 juin 2000 » est codifié à l'article « L.521-2 » du CJA.

Cette nouvelle procédure se distingue par le fait qu'elle n'est pas liée contrairement à la procédure de « référé-suspension » au dépôt d'une requête sur le fond et permet ainsi une protection plus accessible et rapide (quarante-huit heures) de droits particuliers conférés aux administrés. Sa mise en œuvre sera toutefois subordonnée à l'existence de trois éléments cumulatifs³⁴ : une liberté fondamentale (Section I), dont l'atteinte est « grave est manifestement illégale »³⁵ (Section II) et l'urgence de la situation (Section III). Le juge pourra alors accepter la requête et prononcer une ordonnance de « référé-liberté » selon l'étendue de ses pouvoirs (Section IV).

Section I : La condition d'atteinte à une *liberté fondamentale*.

La notion de liberté fondamentale s'entend de droits spécifiques dont la puissance publique assure la protection. Non définis légalement, ils le sont au

³² Plessix (B.), « Le caractère provisoire », loc. cit.

³³ Gourdou (J.), « Référé-suspension », op.cit., n°137.

³⁴ CE, 3 mai 2005, CFTC, n°279999, AJDA 2005, p. 972.

³⁵ Bailleul (D.), L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français, Publication Univ Rouen Havre, 2002, p. 147.

fur et à mesure par la jurisprudence. La doctrine définit les libertés fondamentales comme des libertés de « premier rang »³⁶ comme par exemple la liberté d'association ou le droit d'asile. Ou encore, selon le président Vandermeeren « relèvent de cette catégorie, non seulement les libertés publiques (...) mais aussi d'autres libertés de valeur primordiale et qui (...) bénéficient souvent d'une garantie constitutionnelle (droit à l'intégrité physique, au respect de la vie privée et familiale, droit d'asile, liberté de communication audiovisuelle) »³⁷.

Les libertés fondamentales comprennent donc des droits et libertés constitutionnels ainsi que des libertés reconnues par le juge par son interprétation de l'article « L.521-2 » du CJA. Le juge a le pouvoir de dégager de nouvelles libertés fondamentales de la Convention européenne ou des « Principes Généraux » du Droit administratif n'apparaissant pas dans la Constitution³⁸. De plus, le juge peut définir les libertés fondamentales à sa convenance³⁹.

Ont ainsi été reconnues comme étant des « libertés fondamentales », certaines libertés relatives à la protection des étrangers sur le territoire français :

- Tout d'abord le « droit d'asile »⁴⁰ et le droit de demander le « statut de réfugié »⁴¹ ainsi que celui de pouvoir rester sur le territoire français en attente du résultat des demandes ont été consacrés par le juge. Ainsi, un « ministre de l'intérieur » refusant de manière infondée de délivrer une autorisation d'entrée sur le « territoire français » à des demandeurs « d'asile » est considéré par le juge administratif comme portant atteinte à une « liberté fondamentale »⁴² ;

³⁶ Gourdou (J.), « Référé en urgence », J-Cl.Adm, Fasc.1093, 26 Octobre 2001, n°54.

³⁷ Vandermeeren (R.), « Commentaire de la loi no 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives », AJDA 2000, p. 706.

³⁸ Latour (X.) et Pauvert (B.), *Libertés publiques et droits fondamentaux*, Studyrama, 2006, p. 67.

³⁹ CE.Sect, 18 janvier 2001, commune de Venelles, n° 229247, RFDA 2001, p. 681.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ CE, 2 mai 2001, Ministre de l'Intérieur, n° 232997, Rec. CE, p. 227.

⁴² CE, 25 mars 2003, n° 255237, AJDA 2003, p. 1662 ; Lecucq (O.), « Le juge du référé-liberté protecteur des demandeurs d'asile », AJDA 2001, p. 1054.

- Ensuite, le juge consacre également la « liberté d'aller et de venir » comme « liberté fondamentale »⁴³. Ce qui explique l'illégalité sanctionnant le refus de l'administration de restituer une carte de séjour à un ressortissant étranger alors que l'expulsion dont il faisait l'objet n'était plus d'actualité⁴⁴. La « liberté d'aller et venir » peut aussi concerner des ressortissants français lorsque l'administration décide de retirer une carte d'identité ou un passeport à un requérant, son conjoint et ses enfants⁴⁵ ou encore quand elle refuse l'inscription du nom des enfants du requérant sur son passeport⁴⁶.

Le juge a également reconnu des « libertés fondamentales » qui peuvent être utiles à la protection des enfants :

- C'est le cas de l'obligation du respect de la « vie familiale et de la vie privée »⁴⁷ ;
- Ou encore, « l'égal accès » à l'instruction pour les enfants est un droit fondé sur la Constitution (préambule de 1946) et la Convention européenne qui a été consacré par le juge administratif.

D'autres libertés à visé plus associative ou religieuse, sociale et politique ont été instituées :

- Tout d'abord, la « liberté d'expression » et de « réunion » a été reconnue, notamment à la destination des usagers du service public qu'est l'université⁴⁸ ;
- Puis le « droit de culte », qui permet d'exprimer ses habitudes religieuses sans être inquiété⁴⁹ ;
- Ensuite, le « droit de grève » est une liberté reconnue par le juge du « référé-liberté ». Le fait pour un préfet d'exiger la reprise du travail à temps plein dans une clinique privée est une violation de cette liberté puisqu'il n'est autorisé,

⁴³ Ricci (J.-C.), *Contentieux administratif*, 3ème éd., op. cit., p.175.

⁴⁴ CE, 11 mars 2003, M. Samagassi, n°254791, Rec. CE, p.119.

⁴⁵ CE, ord, 02 avril 2001, Min. Int.c/ Cts, n° 231965, Rec. CE, p.167.

⁴⁶ CE, 4 décembre 2002, Gonzague X, n° 252051, Mentionné au Rec. CE.

⁴⁷ CE, 04 février 2005, Karrer, n°261029, Rec. CE, p. 1033.

⁴⁸ CE 7 mars 2011, École normale supérieure, n° 347171, AJDA 2011, p. 481.

⁴⁹ CE, 25 août 2005, n° 284307, AJDA 2006, p. 91.

normalement à porter une atteinte que proportionnellement aux besoins de l'« ordre public » et qu'en cas d'« urgence »⁵⁰.

- Enfin, le « droit de vote » ou « droit de suffrage » permet de recourir au juge du « référé-liberté », en cas de violation de celui-ci⁵¹.

Enfin, le juge administratif n'a pas reconnu toutes les libertés fondamentales établies par la Constitution française. Effectivement, une trop grande acceptation ferait courir le risque d'une banalisation du « référé-liberté » en l'ouvrant à beaucoup trop d'administrés. Les droits sociaux énoncés par la Constitution n'ont notamment pas tous été repris par le juge. C'est le cas des prestations et des créances, la « protection de la santé publique »⁵², du « droit au logement » même s'il a été reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle⁵³.

Section II : La condition d'une *atteinte grave et manifestement illégale*.

L'atteinte à une « liberté fondamentale » ne suffit pas en elle-même à justifier une ordonnance de « référé-liberté ». Elle ne pourra être retenue par le juge que si elle fait l'objet d'une « atteinte grave » et illégale, (selon l'article « L.521-2 » du CJA) ces deux éléments étant cumulatifs⁵⁴. L'atteinte peut résulter d'une décision, d'un agissement matériel, d'un acte administratif ou alors d'une abstention (l'administration ne répond pas ou n'agit pas alors qu'elle en a l'obligation). Le juge appréciera ces conditions au jour où il se prononcera⁵⁵ selon les circonstances de l'espèce et le degré d'atteinte. La « charge de la preuve » pèsera sur le requérant qui devra la rapporter par tout moyen,

⁵⁰ Le Bot (O.), « Le juge des référés, le droit de grève et le pouvoir de réquisition du préfet », AJDA 2004, p. 1138.

⁵¹ CE, 18 mai 2001, n° 233815, AJDA 2001, p. 640.

⁵² CE, 8 septembre 2005, n° 28480, Rec. CE, p. 388.

⁵³ Gourdou (J.), « Référé, Juge », op. cit., n°35 ; CE, 3 mai 2002, n°245697, AJDA 2002, p. 818.

⁵⁴ Asso (B.) et Monera (F.), op. cit., p. 280 et ss.

⁵⁵ CE, 8 juin 2005, Cne Houilles, n° 281084, AJDA 2005, p. 1851.

notamment par des réponses aux moyens de défenses avancés par l'administration⁵⁶.

La condition de la « gravité » et de l'« illégalité » de l'atteinte est essentielle à une mesure de « référé-liberté ». Le commissaire au gouvernement M. Touvet précisait : « nous n'imaginons pas qu'une atteinte à une liberté fondamentale puisse n'être pas grave »⁵⁷, ce qui pourrait faire penser à une présomption de gravité des libertés publiques. Or, la jurisprudence démontre le contraire en refusant de caractériser toute les violations de libertés fondamentales de grave. Ainsi, une administration s'ingérant dans une liberté fondamentale n'y porte pas obligatoirement une atteinte « grave » comme le démontre l'exercice du droit de propriété qui subit parfois, son ingérence sans toutefois aller jusqu'à une dépossession⁵⁸. En règle générale, le juge des référés constatera la gravité de l'atteinte lorsqu'il souhaite protéger une liberté particulière et sera plus souple envers celles qui ne lui paraissent pas aussi importantes⁵⁹.

La jurisprudence a ainsi constaté l'existence d'une « atteinte grave » à une liberté fondamentale, concernant les droits des étrangers lorsqu'une autorité administrative se refuse à remettre les documents nécessaires pour former une « demande d'asile »⁶⁰ ou encore quand elle fait obstacle à la remise d'un titre de séjour qu'elle avait pris et qui était pourtant valide⁶¹. De même, est considéré comme une « atteinte grave » à la liberté fondamentale du droit au respect de la vie « familiale », le fait pour une puissance publique de porter directement atteinte à la vie commune d'une « famille » en expulsant d'office un

⁵⁶ CE, 11 août 2005, n° 283462, Inédit au Rec. CE.

⁵⁷ Touvet (L.), « Premières applications des nouvelles procédures de référé », RFDA 2001, p. 378.

⁵⁸ Laidié (Y.), « Procédures d'urgence. Référé-injonction », AJDA 2001, p. 783.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ CE, 12 novembre 2001, Ministre de l'Intérieur, n° 239794, Rec. CE, p. 1132.

⁶¹ CE, 8 novembre 2001, Kaigisiz, n° 239734, Rec. CE, p. 545.

ressortissant étranger qui réside pourtant en France à titre habituel avec sa famille et en ne lui offrant pas la possibilité de recourir à une mesure de suspension devant le « juge de l'excès de pouvoir »⁶² .

Section III : La condition d'urgence.

A la condition d'« atteinte grave » et illégale à une liberté fondamentale s'ajoute une autre condition indispensable, celle de l'« urgence »⁶³. Le requérant doit établir pour cela l'existence de circonstances concrètes nécessitant un jugement rapide comme celui proposé par le « référé-liberté »⁶⁴. Il ne devra cependant pas la prouver juridiquement, contrairement aux autres référés mais pourra se contenter de l'établir par tout moyen c'est-à-dire soit par des éléments matériels, soit en invoquant un préjudice réel⁶⁵. Le requérant peut parfois même être dispensé de l'établissement de l'urgence lorsqu'en raison de la nature de l'affaire ou de l'établissement d'une atteinte à « une liberté fondamentale », elle est présumée⁶⁶.

L'appréciation de l'urgence nécessaire au « référé-liberté » en comparaison avec celle du « référé-suspension », fait apparaître l'exigence d'une urgence plus élevée pour le premier⁶⁷. En effet le degré d'urgence est plus élevé dans le « référé-liberté » puisqu'il faut que soit justifiée la nécessité absolue d'un jugement dans les « quarante-huit heures »⁶⁸ alors que pour la seconde procédure cela ne sera pas le cas, il suffira de caractériser l'urgence sans obligation de statuer dans les deux jours. Il en ressort donc pour pouvoir mettre

⁶² CE, 30 octobre 2001, n° 238211, Rec. CE, p. 523.

⁶³ Touvet (L.), « Premières applications des nouvelles procédures de référé », RFDA 2001, p. 380.

⁶⁴ CE, ord, 28 mars 2008, Min. écologie, n°314368, Rec. CE, p. 125.

⁶⁵ CE, 23 mars 2001, Société Lidl, n° 231559 Rec. CE, p. 154.

⁶⁶ CE, 4 décembre 2002, M. Gonzague X, Précit.

⁶⁷ Ogier-Bernaud (V.), « Le référé-suspension et la condition d'urgence », RFDA 2002, p. 284.

⁶⁸ CE, 16 juin 2003, Hug-Kalinkova, n°253290, Rec. CE, p. 931.

en œuvre cette procédure de « référé-liberté », il est indispensable de justifier d'une extrême « urgence »⁶⁹.

Section IV : Les pouvoirs du juge dans le cadre du *référé-liberté*.

Lorsque les conditions de recevabilité de la demande de « référé-liberté » sont remplies, le juge du référé rend une ordonnance dans les quarante-huit heures. Lorsque le juge répond favorablement à la demande, il prononce des « mesures utiles » ou « nécessaires » à la protection de la liberté fondamentale bafouée⁷⁰. Celles-ci prononceront une suspension de la décision attaquée ou une injonction à destination de l'administration afin de lui ordonner d'agir dans un sens déterminé, d'accomplir des actions précises ou prendre des actes précis. En aucun cas le juge n'aura le pouvoir de prononcer l'annulation de la décision litigieuse cependant, puisque ce pouvoir revient exclusivement au juge saisi du principal⁷¹. De même, il ne pourra pas ordonner des mesures qui auraient des conséquences que seuls les juges du fond peuvent enjoindre.

En principe, le juge du « référé-suspension » rendra une décision qui sera « exécutoire » mais seulement « provisoire »⁷².

La décision du juge soit qu'elle aboutisse au rejet de la procédure de référé soit qu'elle y fasse droit doit être motivée. La motivation du juge s'entend de l'exposé des motifs qui ont amené le juge à se prendre sa décision. Une fois la décision rendue, il faudra la mettre en œuvre par son application. La décision prise par le juge des « référés » est alors « exécutoire de plein droit »⁷³, c'est-à-dire qu'elle s'applique « immédiatement » soit dès son prononcé (par décision

⁶⁹ Ogier-Bernaud (V.), loc. cit.

⁷⁰ Schmitz (J.), « Le juge du référé-liberté... », op. cit., p. 502.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Bui-Xuan (O.), « Le juge du fond face à la décision exécutant une ordonnance de référé », AJDA 2007, p. 1142.

⁷³ CAA de Versailles, 3 avril 1992, Marchand, Rec. CE, p. 178.

spécifique du juge) en cas d'extrême « urgence »⁷⁴ soit au vue de la minute lorsque l'urgence est importante ou encore selon la procédure habituelle sur présentation de l'ordonnance de référé. L'exécution pourra être forcée par le juge qui prononcera alors une « astreinte »⁷⁵.

L'ordonnance de « référé » appliquée immédiatement en raison de son caractère « exécutoire » ne sera toutefois pas définitive et pourra être remise en cause par le juge des référés, ayant rendu la décision ou par un juge saisi du principal. Il en ressort que le référé ne sera appliqué que provisoirement tant qu'une nouvelle procédure ne la remettra pas en cause⁷⁶.

La décision du juge du référé peut être annulée par le juge saisi du principal puisque la décision rendue par le juge des référés n'a pas « autorité de chose jugée » au principal⁷⁷. Elle n'a vocation qu'à sauvegarder les droits des administrés en cas d'« atteinte grave » et d'« urgence », en attente d'une décision au fond.

Bien que l'ordonnance, rendue par le juge, ne soit en principe que « provisoire » (jusqu'à ce qu'une juridiction administrative soit saisie du fond de l'affaire et statue), certaines circonstances y font exception. Ces exceptions au « caractère provisoire » permettent, lorsque le délai dans lequel le requérant l'a saisi ou la nature particulière de l'atteinte à la liberté en cause au juge de rendre une décision définitive⁷⁸. Par exemple, si l'atteinte en cause n'est que provisoire alors la décision du juge pourra être définitive puisqu'elle ne gardera au final qu'un « caractère provisoire ».

⁷⁴ CE, 8 février 2006, n°289757, AJDA 2006, p. 287.

⁷⁵ Plessix (B.), « Le caractère provisoire ... », op. cit., p.77.

⁷⁶ Art. L.511-1 du CJA ; Plessix (B.), « Le caractère provisoire ... », op. cit., p. 76.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Gourdou (J.), Lecucq (O.) et Madec (J-Y.), op.cit, p. 34.

Le « référé-liberté » ne présente pas toutes les satisfactions que l'on peut espérer d'une procédure protégeant les libertés fondamentales. Puisque le juge du « référé-liberté » ne dispose pas de pouvoir de suspension contrairement au « référé-suspension », dans certaines matières comme en ce qui concerne le « droit d'asile », les requérants ne bénéficient pas de toutes les protections nécessaires. La Cour européenne dans son arrêt « *Gebremedhin* », a estimé que pour cette raison cette procédure ne respectait pas la garantie d'un « recours effectif » au sens de l'article « L. 13 » de la « Convention européenne des droits de l'homme »⁷⁹. Il s'agissait, en l'espèce d'un recours formé par un demandeur d'asile contre la décision administrative qui le lui refusait. Ce requérant, ne bénéficiant pas d'une suspension de la décision attaquée, il risquait son application et donc son expulsion du territoire. Avant même d'obtenir la réponse du juge des référés tout migrant risque donc la « reconduite à la frontière », ce qui explique la position de la Haute Cour qui retient que le droit à un « recours effectif » n'est pas respecté puisque ne bénéficiant pas de la suspension de la décision, le migrant subit tout de même l'application de la décision attaquée, ce qui entraîne dans cette matière des conséquences irréversibles puisqu'il est tout simplement reconduit dans son pays d'origine.

Chapitre III : L'octroi du *référé-conservatoire*.

En France, la mise en œuvre du Le « référé-conservatoire » ou référé « mesures utiles » nécessite pareillement aux autres référés la présence de certains éléments particuliers. Tout d'abord, la mesure doit être caractérisée par l'urgence de la situation (Section I). Puis, la mesure doit revêtir un caractère « utile » pour l'administré (Section II). Enfin, la mise en œuvre de cette procédure ne doit pas

⁷⁹ CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin c/ France*, n° 25389/05, Gaz. Pal., 9 août 2008, n° 222, p. 34.

entraver l'exécution d'une décision de l'administration (Section III). Lorsque toutes ces conditions sont réunies alors le juge peut prendre toutes « mesures utiles »⁸⁰ au requérant dans son conflit avec l'administration (Section IV).

Section I : La condition d'urgence.

La première condition de recevabilité du « référé-conservatoire » consiste en l'existence d'une situation d'« urgence »⁸¹. Le juge vérifiera que l'urgence avancée par le requérant, existe bien et il devra en faire mention à son tour dans son ordonnance. Il devra motiver en droit et en fait la raison pour laquelle l'urgence présente dans cette affaire nécessite qu'il prononce une ordonnance. Le juge doit donc apprécier globalement la situation comme c'est le cas pour le « référé-suspension » en se référant aux circonstances de l'espèce et à l'« utilité »⁸² de la mesure (voir : II. La condition d'utilité). Le juge ne doit pas apprécier l'urgence selon le caractère réversible ou non de la situation⁸³.

La mesure de « référé-conservatoire » peut tout d'abord être sollicitée par l'administration.

En règle générale, l'administration y a recours lorsqu'il y a « occupation sans titre du domaine public »⁸⁴. Dans ce cas, l'urgence sera caractérisée si sa présence empêche l'administration de bien fonctionner, de faire exécuter des travaux indispensables ou d'user de manière habituelle d'un de ses domaines⁸⁵. Il y a également intérêt pour les pouvoirs publics à solliciter l'intervention du

⁸⁰ Ricci (J-C.), *Droit administratif général*, op. cit., p. 277 ; Broyelle (C.), « Les mesures ordonnées ... », op. cit., p. 74.

⁸¹ Haim (V.), « Référé mesures utiles », J-Cl.Adm Fasc.52-10, 15 novembre 2007, n°1, 2,3 ; Glaser (E.), « Conditions de prononcé du référé conservatoire », AJDA 2006, p. 161.

⁸² Ibidem.

⁸³ CE, 16 mai 2003, SARL Icomatex, Précit.

⁸⁴ CE, 11 avril 2012, n° 355356, AJDA 2012, p. 2456.

⁸⁵ Haim (V.), op. cit., n°27, 28, 29.

juge des référés lorsqu'un administré cause un péril ou un dommage à un intérêt important⁸⁶.

La mesure de « référé-conservatoire » peut être sollicitée par un administré lorsqu'il souhaite obtenir la « communication de documents » ou décisions, retenus par un service administratif et dont il a besoin de manière urgente (avant expiration des délais de procédure) pour sa défense dans un contentieux avec l'administration⁸⁷. L'ordonnance de référé peut enjoindre le service concerné de communiquer tout document ou toute décision concernant l'administré et dont il a besoin pour former son recours. Il en ressort qu'en principe, le critère retenu par le juge est la préservation des droits de l'administré lorsque ce dernier est lié par des délais restreints⁸⁸.

Section II : La condition d'utilité.

La seconde condition (pour être recevable à présenter une demande de « référé-conservatoire») est l'utilité de la mesure pour le requérant. Il apparaît toutefois que lorsque la première condition, l'« urgence » est remplie alors la condition d'« utilité » est caractérisée de fait⁸⁹. L'utilité s'entend de l'absence d'alternative et de légitimité de la demande.

Premièrement, concernant l'absence d'alternative offerte au requérant. Ces alternatives devant présenter des résultats équivalant à ceux qu'il est possible d'obtenir avec le référé. Il s'avère que lorsque le référé a pour requérant l'administration, cette procédure doit lui permettre de donner « force exécutoire » à une décision qui ne pourrait jamais l'être d'une autre façon. Une

⁸⁶ CE.Sect, 9 juillet 1997, n° 163099, AJDA 1997, p.701.

⁸⁷ CE, 26 octobre 2005, n°279441, Rec. CE, p. 447.

⁸⁸ CE, 6 juin 1980, Mme Amiel, n°17547, Rec. CE, p. 835.

⁸⁹ CE, 15 juillet 2004, n°265594, Juris-Data n° 2004-067258.

décision administrative peut en effet, avoir une nature exécutoire (principe du préalable) sans pouvoir être forcément exécutée, au risque d'être constitutive d'une « voie de fait »⁹⁰. Car l'exécuter d'office serait illégal dans certaines matières comme l'« expulsion d'occupants sans titre du domaine public »⁹¹. Étant illégale, il est considéré qu'il n'existe pas d'autres voies et que l'administration a l'utilité de cette mesure.

Deuxièmement, concernant la légitimité de la demande. Il est nécessaire qu'aucune « contestation sérieuse » n'existe à l'encontre de la demande de « référé-conservatoire »⁹². Avant la réforme de 2000, il était exigé que la demande ne puisse préjudicier au principal. Lors de la réforme, cette exigence ne fut pas reprise. Elle consistait à interdire au juge du « référé-conservatoire » de statuer sur une question relevant de la compétence du juge saisi du principal, c'est-à-dire statuant sur le fond du litige. Étaient hors de la compétence du juge toutes questions tenant à la légalité de l'affaire. Abrogée par la réforme de 2000, aucun juge ne peut s'en prévaloir pour fonder un rejet de requête, au risque de commettre une erreur de droit⁹³.

Section III : L'obligation de ne pas entraver l'exécution d'une décision de l'administration.

La troisième condition de recevabilité du référé « mesures utiles » consiste en une absence d'obstacle à une décision administrative. Ainsi, une ordonnance rendue par le juge du « référé-conservatoire » ne pourra pas avoir pour conséquence d'annuler la décision administrative auquel cas, elle créerait un obstacle à l'exécution de cette décision. Cela a pour conséquence de restreindre

⁹⁰ Roman (D.), op. cit., p. 150.

⁹¹ Haim (V.), op. cit., n°33.

⁹² Glaser (E.), « Conditions de prononcé ... », AJDA 2006, p. 162.

⁹³ CE, 6 avril 2001, Ministère de l'Éducation nationale, n° 230000, Publié au Rec. CE.

très lourdement le champ d'action du juge des référés dans ce type de procédure. Ainsi, pour l'administré cela aboutira à ne permettre que l'octroi d'une ordonnance prescrivant une « communication de documents » pour un procès⁹⁴. Il restera au requérant débouté la possibilité de recourir au « référé-suspension » ou au « référé-liberté » qui eux ne sont pas soumis à cette condition. Ont ainsi été considérés comme faisant « obstacle à l'exécution d'une décision administrative »⁹⁵ :

- la requête ayant pour finalité, d'enjoindre l'administration d'interrompre l'« élaboration d'une décision administrative »⁹⁶ ;
- celle demandant à un maire d'une commune d'« interrompre des travaux de démolition » sur le « domaine public » de la commune⁹⁷.
- ou encore la demande visant à suspendre l'ouverture d'un « crématorium » qui a été autorisée par le préfet⁹⁸.

Ce principe connaît toutefois des exceptions. Ainsi, saisi d'une requête dont le but est le refus du renouvellement ou le retrait d'un « titre d'occupation du domaine public », le juge devra en vérifier tout d'abord le caractère définitif. Si tel n'est pas le cas, il devra vérifier que l'occupant subissant l'expulsion ne la conteste pas par des « moyens sérieux », auquel cas le référé sera valable⁹⁹.

Section IV : Les pouvoirs du juge dans le cadre du *référé-conservatoire*.

Lorsque les conditions de recevabilité de la demande de référé « mesure utiles » sont remplies (ce qui est rarement le cas en raison de la troisième condition assez restrictive), le juge peut alors ordonner « toutes mesures utiles » afin de

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Benoist-Lucy (C.) et Turpin (D.), *Contentieux administratif*, 5e éd., Hachette Éducation, 2010, p. 112.

⁹⁶ CE, 2 juin 1995, *Revol*, Rec. CE, p. 967.

⁹⁷ CE, 30 décembre 2002, *Cne de Pont-Audemer*, n°248787, Rec. CE, p. 876.

⁹⁸ CE, 26 octobre 2005, *Société des crématoriums*, n°279441, *AJDA* 2006, p. 161.

⁹⁹ CE, 30 décembre 2003, *EURL Sochana*, n°260429, *Publié au Rec. CE*.

faire cesser ou prévenir un « dommage » ou une situation illégale ou encore de protéger les droits du requérant ou « l'intérêt général »¹⁰⁰. Le juge rendra sa décision sous un mois maximum. Son ordonnance sera « exécutoire » dès la notification aux parties mais elle sera seulement « provisoire » puisqu'elle pourra être remise en cause par un jugement statuant sur le fond de l'affaire¹⁰¹.

L'ordonnance de référé pourra être assortie d'une « astreinte » afin contraindre le destinataire de l'injonction à s'exécuter rapidement¹⁰². Le juge du « référé-conservatoire » qui a statué sur l'injonction et l'astreinte devra avoir prévu dans son ordonnance la « liquidation » de cette dernière¹⁰³. Il pourra au besoin la liquider « d'office » ou à la demande du bénéficiaire de l'ordonnance s'il s'avère que l'injonction n'a pas été respectée ou mise en œuvre¹⁰⁴.

L'ordonnance du juge des référés sera rendue en dernier ressort et ne bénéficiera pas de la possibilité d'un appel mais pourra tout de même être contestée en cassation devant le Conseil d'État ou encore faire l'objet d'un recours en révision. En effet, en vertu de l'article « L. 521-4 » du CJA si un requérant quel qu'il soit en raison de « nouveaux éléments », saisit le juge d'un recours en révision de sa précédente décision alors ce juge étudiera à nouveau l'affaire. Il pourra, selon les circonstances et les « nouveaux éléments », modifier l'ordonnance ou l'annuler. Les nouveaux éléments ne devront pas avoir déjà été soumis au juge lors de la précédente procédure¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Laget-Annamayer (A.), « Occupation du domaine public et intérêt général », AJDA 2003, p. 1201.

¹⁰¹ Plessix (B.), « Le caractère provisoire », loc. cit.

¹⁰² Stahl (J-H.), « Le référé conservatoire.... », op. cit., p. 1171.

¹⁰³ CE, 14 novembre 1997, n° 165540, Précit.

¹⁰⁴ CE, 21 mai 2003, n°252872, Précit.

¹⁰⁵ CE, 10 avril 2002, Réby, n°241039, Juris-data n°2002-063904.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Badwy (S.), Le droit administratif, Dar Al Nahda, Le Caire, 1971.
- Bailleul (D.), L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français, Publication Univ Rouen Havre, 2002 .
- Benoist-Lucy (C.) et Turpin (D.), Contentieux administratif, 5e éd., Hachette Éducation, 2010.
- Eltamawy (S.), Contentieux de pleine juridiction et les voies de recours, Dar El Fikr El Ara-bi, Le Caire, 1986.
- Eltamawy (S.), Le droit administratif, Dar El Fikr El Arabi, Le Caire, 1986.
- Parguel (P-O.), Le président du tribunal administratif, éd. Publibook, 2008.

ARTICLES ET ENCYCLOPÉDIES

- Biagini-Sablier (S.), « Procédure d'exécution d'une ordonnance de référé », AJDA 2006.
- Broyelle (C.), « Les mesures ordonnées en référé », RFDA 2007.
- Bui-Xuan (O.), « Le juge du fond face à la décision exécutant une ordonnance de référé », AJDA 2007.
- Cassia (P.), « L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté », RFDA 2007.
- Glaser (E.), « Conditions de prononcé du référé conservatoire », AJDA 2006.
- Gourdou (j.), « Référé, Juge administratif des référés », J-Cl.Adm, Fasc.51, 1er Février 2002, n°1 et n°2.
- Gourdou (J.), « Référé-suspension », J-Cl.Adm, Fasc.52, 07 Octobre 2008, n° 80.
- Guyomar (M.) et Collin (P.), « Le juge administratif peut-il prononcer le sursis d'une décision de rejet ? », AJDA 2001.
- Haim (V.), « Référé mesures utiles », J-Cl.Adm Fasc.52-10, 15 novembre 2007, n°1, 2,3.
- Jouguelet (J-P.), « Portée de la règle du privilège du préalable », AJDA 1994.
- Laget-Annamayer (A.), « Occupation du domaine public et intérêt général », AJDA 2003.
- Laidié (Y.), « Procédures d'urgence. Référé-injonction », AJDA 2001.
- Le Bot (O.), « Le juge des référés, le droit de grève et le pouvoir de réquisition du préfet », AJDA 2004.
- Markus (J-P.), « Sursis à exécution et intérêt général », AJDA 1996.
- Plessix (B.), « Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé », RFDA 2007

Richer (M.), « Quand le référé suspension tient en échec le sursis à exécution », AJDA 2004.
Touvet (L.), « Premières applications des nouvelles procédures de référé », RFDA 2001.
Vandermeeren (R.), « Le référé-suspension », RFDA, 2002.

JURISPRUDENCE

CE, 2 juin 1995, Revol, Rec. CE, p. 967.
CE.Sect, 19 janvier 2001, n°228815, Rec.CE, p.29.
CE.Sect, 28 février 2001, Scté Sud-est assainissement, n° 229562, AJDA 2001, p. 461.
CE.Sect, 14 mars 2001, Ministre de l'Intérieur, n°229773, RFDA 2001, p. 680.
CE, 18 mai 2001, n° 233815, AJDA 2001, p. 640.
CE, 27 juillet 2001, Cne de Meudon, n° 231991, Rec. CE, p. 1115.
CE, 26 septembre 2001, n° 231204, Rec. CE, p. 428.
CE, 29 septembre 2001, M. Abd Nasser, n° 231204, Rec. CE, p. 428.
CE, 29 octobre 2001, SA Lormines, n°238270, Rec. CE, p. 1118.
CE, 5 novembre 2001, Commune de Cannet-des-Maures, n° 234396, RDI 2002, p. 168, note.
Derepas (L.).
CE, 8 novembre 2001, Kaigisiz, n° 239734, Rec. CE, p. 545.
CE, 12 novembre 2001, Ministre de l'Intérieur, n° 239794, Rec. CE, p. 1132.
CE, 27 mai 2002, Commune de Monthieux, n°239434, RDI 2002, p.343, note. Derepas (L.).
CE, 29 juillet 2002, Ministre de l'équipement, n°244754, Rec. CE, p. 867.
CE, 29 juillet 2002, Chamonix Mont-Blanc, n° 247358, AJDA 2002, p.1248.
CE, 30 décembre 2002, Cne de Pont-Audemer, n°248787, Rec. CE, p. 876.
CE, 30 décembre 2002, Carminati, n 240430, Rec. CE, p. 510.
CE, 30 décembre 2003, EURL Sochana, n°260429, Publié au Rec. CE.
CE, 12 mai 2004, Commune de Rogerville, n° 265184, AJDA, 2004, p. 1355.
CE, 8 septembre 2005, n° 28480, Rec. CE, p. 388.
CE, 26 octobre 2005, Société des crématoriums, n°279441, AJDA 2006, p. 161.
CE, 3 mars 2006, François-Charles, n°287960, AJDA 2006, p. 519.
CE, 18 novembre 2009, Min. santé et sport, n°327909, Rec .CE, p. 893.
CE, 16 avril 2012, Conflans-Sainte-Honorine, n°355792, AJDA 2012, p.791.

Table des matières

Chapitre I : L'octroi du <i>référé-suspension</i> en France et la demande de sursis à exécution en Égypte.....	1
Section I : L'octroi de la demande de sursis à exécution en Égypte.....	2
I : L'obligation de demander de sursis à exécution dans la même requête que celle tendant à l'annulation de la décision administrative.	3
II : L'inexistence d'un recours administratif préalable.	5
III : L'existence des conséquences irréparables.....	5
IV : La recherche de moyens sérieux par le juge.	6
Section II : L'octroi du <i>référé-suspension</i> en France.	7
I : La condition d'urgence.	8
II : La condition d'un <i>doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée</i>.	10
III : Les pouvoirs du juge dans le cadre du <i>référé-suspension</i>.	11
Chapitre II : L'octroi du <i>référé liberté</i>.	13
Section I : La condition d'atteinte à une <i>liberté fondamentale</i>.	13
Section II : La condition d'une <i>atteinte grave et manifestement illégale</i>.	16
Section III : La condition d'urgence.....	18
Section IV : Les pouvoirs du juge dans le cadre du <i>référé-liberté</i>.	19
Chapitre III : L'octroi du <i>référé-conservatoire</i>.	21
Section I : La condition d'urgence.....	22
Section II : La condition d'utilité.....	23
Section III : L'obligation de ne pas entraver l'exécution d'une décision de l'administration.	24
Section IV : Les pouvoirs du juge dans le cadre du <i>référé-conservatoire</i>. ...	25