

L'accès au juge administratif des libertés : l'exemple du référé liberté

Xavier MAGNON

Institut Maurice Hauriou (IMH)

Université de Toulouse 1 Capitole

« Le recours pour excès de pouvoir est l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés »¹. Cette célèbre formule de Gaston Jèze synthétise assez bien comment la doctrine administrativiste française perçoit, encore aujourd'hui, le recours pour excès de pouvoir. Dirigé contre un acte administratif jugé irrégulier, il est considéré comme « un procès fait à un acte »². Il en tire une nature objective et fait du justiciable à son origine un défenseur de la légalité, un « procureur du respect du droit » par l'administration. Aussi, la recevabilité de ce recours est-elle reconnue largement. L'intérêt à agir est apprécié de manière libérale par le juge administratif au point, l'exemple est connu, que ce dernier a pu admettre qu'un campeur, en cette seule « qualité », pouvait attaquer un arrêté municipal réglementant l'activité de camping sur le territoire d'une commune dans laquelle il ne s'était jamais rendu, ni ne comptait vraisemblablement s'y rendre un jour³. De plus, il est un recours peu onéreux puisque, en principe, il est dispensé du ministère d'avocat et n'impose plus, au delà de l'énergie dépensée à rédiger le recours et à le déposer au greffe d'un tribunal, le paiement d'un droit de timbre depuis l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003. Le caractère d'ordre public de ce recours est d'autant plus fort que son exercice a pu s'imposer même en présence d'une loi qui en excluait ponctuellement l'exercice⁴. Il est l'instrument par excellence aux mains du justiciable pour garantir le respect des droits et libertés qui lui sont reconnus. Le recours pour excès de pouvoir présente ainsi des qualités indéniables qui en font un modèle de contrôle de régularité des actes administratifs, ayant parfois inspiré d'autres systèmes juridiques.

Dans un tel contexte, il peut apparaître *a priori* étonnant que le législateur français ait souhaité instituer un nouveau recours spécifiquement destiné à protéger les droits et libertés du citoyen. La loi du 30 juin 2000 a prévu dans son article 6 un nouveau référé, le référé-liberté, inséré dans l'article L 521-2 du Code de justice administrative, aux termes duquel : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

¹ G. Jèze, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'institut international de droit public*, 1929, p. 180.

² E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, Bergel-Levrault, 2^{ème} édition, 1896, p. 560.

³ C.E., sect., 14 février 1958, *Abisset, Leb.*, p. 98.

⁴ C.E., Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte, Leb.*, p. 110.

Deux éléments principaux semblent pouvoir être considérés comme étant à l'origine de la création du référé-liberté devant le juge administratif : la volonté de garantir une protection plus efficace des libertés fondamentales du citoyen, guidée notamment par les contraintes issues de la Convention européenne des droits de l'homme, et le souci de préserver la compétence du juge administratif face aux intrusions du juge judiciaire.

La raison d'être⁵ première du nouveau dispositif doit être en effet recherchée dans la volonté d'instituer une procédure rapide d'intervention du juge dans une situation d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Alors que dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, il est en général difficile d'obtenir un jugement en moins d'un an, le juge du référé liberté se prononce dans un délai maximum de quarante huit heures. En outre, les procédures d'urgence telles qu'elles existaient alors, le *sursis à exécution* et le *référé*, ne permettaient pas de répondre de manière efficace à la situation d'une atteinte à une liberté fondamentale. Le *sursis à exécution*, accompagnant une demande d'annulation au principal, ne pouvait être prononcé que s'il existait un acte de l'administration et ne pouvait donc concerner un agissement matériel de celle-ci, ni une décision négative. En outre, les conditions de sa mise en œuvre étaient particulièrement restrictives, l'existence d'un « préjudice difficilement réparable » étant rarement reconnue par le juge. Le *référé* ne permettait quant à lui que de prononcer des mesures conservatoires à condition de ne pas faire « préjudice au principal » et de ne pas « faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ». Ces deux voies de droit, *référé* et *sursis à exécution*, ont été d'ailleurs maintenues mais réformées par la loi du 30 juin 2000, celle-là même qui crée le référé liberté, le référé de droit commun se déclinant désormais en trois volets : *référé-suspension*, *référé-liberté* et *référé-conservatoire*. La démarche globale du législateur dans la réforme des procédures d'urgence témoigne de la complémentarité de ces trois référés et de la volonté d'instituer un référé adapté à la situation particulière d'une atteinte à une liberté fondamentale. La possibilité d'intervenir rapidement pour le juge, face à n'importe quel type d'agissement de la puissance publique portant atteinte de manière grave et illégale à une liberté fondamentale, représente la qualité première et, en même temps, la raison d'être de cette nouvelle voie de droit.

Le référé-liberté doit également son apparition à une volonté de faire obstacle à l'utilisation d'une voie de droit concurrente devant le juge judiciaire, le référé judiciaire, susceptible d'être utilisée en cas d'atteinte à une liberté⁶. Selon l'article 848 du Code de procédure civile en effet : « *Dans tous les cas d'urgence, le juge du tribunal d'instance peut, dans les limites de sa compétence, ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend* ». Cette voie de droit peut être empruntée éventuellement contre l'administration dès lors que l'acte ou l'agissement matériel de celle-ci constitue une *voie de fait*. Cette dernière notion marque en effet

⁵ Voir sur cette question, et plus largement sur le référé-liberté, la thèse de référence : O. Le Bot, *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative*, Fondation Varenne-LGDJ, 2007, p. 7 et s. (672 p.).

⁶ Voir sur cette question : R. Abraham, « L'avenir de la voie de fait et le référé administratif », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 12.

une dénaturation de l'action de l'administration, par manque de droit ou par manque de procédure selon la distinction classique du Doyen Hauriou, consécutive à la gravité de l'illégalité qu'elle a commise. Elle emporte pour conséquence pour l'administration la perte de son « privilège » de juridiction et donc la compétence du juge judiciaire pour apprécier ce comportement. Deux conditions sont exigées pour reconnaître une voie de fait : une atteinte grave à la propriété privée ou à une liberté fondamentale présentant, par ailleurs, un caractère gravement illégal. Une appréciation large de ces deux conditions a permis au juge judiciaire de s'immiscer dans le contentieux de l'administration ; le référé judiciaire devenant, dans une certaine mesure, une voie de droit concurrentielle pour garantir le respect des libertés fondamentales ou du droit de propriété face à l'administration.

Au regard de ces deux éléments pouvant être considérés comme étant à l'origine de la création du référé-liberté devant le juge administratif, c'est le second, plus pragmatique, à savoir la concurrence du juge judiciaire, qui sera décisif à l'occasion de l'affaire dite des « marocains d'Honfleur ». Cette affaire concernait deux passagers clandestins de nationalité marocaine entrés sur le territoire français à bord du cargo Félix et dépourvus des documents exigés pour l'entrée sur le territoire français. Les services de contrôle de l'immigration adoptent des décisions de refus d'entrée, conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, tout en consignait les deux passagers sur le cargo, alors pourtant que cette même ordonnance impose, dans un tel cas, le maintien dans une zone d'attente délimitée par le préfet dans l'enceinte de la gare, de l'aéroport ou du port. Face à ces décisions, l'armateur du bateau ainsi que les deux passagers saisissent le juge des référés du Tribunal de grande instance de Paris par la voie d'une assignation d'heure à heure en demandant qu'il soit enjoint à l'administration de placer les intéressés en zone d'attente. En réaction, le préfet de police dépose un déclinatoire de compétence, contestant la compétence du juge judiciaire. Le tribunal rejette le déclinatoire. Il reconnaît sa compétence en s'appuyant sur l'existence d'une voie de fait et sur l'article 136 du Code de procédure pénale, qui confie une compétence exclusive au juge judiciaire « dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle ». Le préfet élève le conflit, le juge judiciaire sursoit à statuer jusqu'à la décision du Tribunal des conflits tranchant le conflit de compétence. Ce dernier reconnaît la compétence de la juridiction administrative. Il considère que l'article 136 du Code de procédure pénale ne confie pas une compétence générale au juge judiciaire lui permettant de faire obstacle à l'exécution de décisions prises par l'administration en dehors des cas de voie de fait, tout en estimant qu'il n'y avait pas, en l'espèce, de voie de fait⁷.

Cette décision du Tribunal des conflits eut un retentissement considérable, y compris au sein de la presse généraliste, tant au regard des modalités de son adoption⁸ que de ses conséquences. En effet, reconnaître la compétence de la juridiction administrative revenait en l'espèce à priver les

⁷ T.C., 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris, Leb.*, p. 528.

⁸ Face à l'égalité du nombre de voix des membres du Tribunal, situation exceptionnelle, le ministre de la Justice a dû trancher et départager. En outre, un membre du Tribunal a démissionné suite à la décision.

requérants de tout recours efficace garantissant leurs droits, par ailleurs indiscutables. Cet épisode a provoqué « une crise de légitimité de la juridiction administrative en raison de son inaptitude à assurer une défense effective des libertés »⁹. Il a imposé une réaction du Conseil d'Etat qui prit l'initiative de la réforme en créant un groupe de travail dont les travaux déboucheront sur un projet de loi et, en dernier lieu, à l'adoption de la loi du 30 juin 2000 instituant, notamment, le référé-liberté.

L'ambition de cette nouvelle voie de droit est considérable au point qu'il a pu être avancé que « dans le domaine de la protection des droits fondamentaux par le juge administratif, l'Histoire distinguera peut-être deux époques : l'ancienne et la nouvelle, c'est-à-dire avant et après la réforme du référé administratif »¹⁰. Le référé liberté apparaît comme une voie de droit particulièrement favorable au justiciable pour la protection des droits fondamentaux (§ I). Il permet en effet dans des délais brefs, 48 heures, d'obtenir du juge qu'il « ordonne toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ». Les pouvoirs conférés au juge sont ainsi susceptibles de s'adapter parfaitement aux circonstances dans lesquelles il est portée atteinte à une liberté fondamentale, pour y mettre fin et la préserver. Les qualités incontestables de cette voie de droit doivent être toutefois nuancées. Le référé-liberté demeure en effet une voie de droit exceptionnelle aux conditions d'accès restrictives (§ II). Il est en quelque sorte une voie de droit tellement efficace, et même redoutable vis-à-vis de l'administration, qu'il a été nécessaire d'en restreindre la possibilité d'y recourir à des situations exceptionnelles.

§ I – Une voie de droit favorable au justiciable

Le référé-liberté constitue une voie de droit idéale pour le justiciable victime d'une atteinte à une liberté fondamentale de la part d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public. La procédure qui lui est ouverte est souple d'un point de vue formel et permet d'obtenir une décision de manière rapide (A). De plus, la liberté du juge est totale quant à la détermination des mesures susceptibles d'être prononcées. Il dispose en effet de pouvoirs *a priori* illimités (B).

A – La souplesse et la célérité de la procédure

La procédure du référé-liberté a été pensée comme devant permettre de la manière la plus concrète qui soit un accès simple et rapide du justiciable au juge des libertés.

⁹ O. Le Bot, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰ R. Vandermeeren, « La réforme du référé administratif », in *Regards critiques sur l'évolution des droits fondamentaux de la personne humaine en 1999 et 2000*, sous la direction de G. Lebreton, L'Harmattan, 2002, p. 143.

Dans le cadre d'un référé-liberté le juge est saisi par la voie d'une requête qui, comme l'enveloppe qui la contient, doivent porter la mention « référé » (art. R 522-3 du CJA). Celle-ci permet d'identifier, dès le greffe du tribunal, le type de requête et d'assurer son traitement rapide tel qu'il est imposé par la loi. Cette mention n'est pas une condition de recevabilité de la requête. Elle n'a qu'un intérêt pratique. Il n'existe aucun droit de timbre pour pouvoir déposer la requête, et ce avant même que le droit de timbre ne soit totalement supprimé de l'ensemble du contentieux par l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003. Une dispense générale du ministère d'avocat est instituée par ailleurs en première instance (art. R 522-5 du CJA) et en appel (art. R 523-3 du CJA). Le coût financier du référé-liberté est de la sorte réduit.

Le juge administratif apprécie de manière large l'*intérêt à agir* du requérant. Ce dernier doit justifier d'un intérêt à solliciter du juge une mesure de sauvegarde. L'intérêt direct et personnel est apprécié *a priori* avec autant de souplesse que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir. Il est cependant nécessaire que le requérant soit affecté par l'acte ou le comportement qu'il dénonce et qui porte atteinte à une liberté fondamentale. Il n'est ainsi pas possible pour un national résidant à l'étranger pour des raisons professionnelles de contester la mise en place sur le territoire national de l'état d'urgence : « une personne qui, à la date de saisine du juge, ne réside pas habituellement à l'intérieur de la zone géographique d'application des dispositions relatives à l'état d'urgence, ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour en contester le maintien en vigueur »¹¹. Cette solution apparaît plus restrictive que celle adoptée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, du moins avec l'exemple classique et déjà évoqué du campeur, tout en étant parfaitement justifiée. Pour mettre fin à une atteinte à une liberté fondamentale, encore faut-il une véritable atteinte à cette liberté. Le juge ne sera amené à intervenir que s'il existe effectivement un trouble dans l'exercice d'une liberté fondamentale du requérant.

Les *délais pour agir* sont appréciés de manière souple, d'autant plus que le référé-liberté ne concerne pas seulement les actes de l'administration, mais également les comportements qu'elle peut avoir. En effet, si c'est un comportement qui est dénoncé dans le cadre du référé-liberté, aucun délai n'est exigé pour saisir le juge, pas plus d'ailleurs qu'une décision préalable. Tout au plus peut-on considérer qu'il y aura une difficulté pour le juge à admettre l'urgence face à une saisine tardive se rapportant à un comportement déterminé. L'exigence du délai de deux mois, posée par l'article R 421-1 du CJA, ne vaut en principe que pour un « recours formé contre une décision ». Sans décision, lorsqu'il s'agit de dénoncer un comportement, aucun délai ne saurait être en principe exigé. Le juge administratif est encore allé plus loin en écartant l'exigence de respect d'un délai lorsqu'un acte administratif était à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale. Il a ainsi admis qu'il était possible de dénoncer par la voie du référé-liberté une situation résultant d'un acte administratif devenu définitif¹², c'est-à-dire d'un acte qui n'est plus

¹¹ C.E., ordon. 9 décembre 2005, *Allouache et autres*, *Leb.*, p. 562.

¹² Voir à propos d'un refus opposé à un restaurateur de l'installation d'une terrasse sur le domaine public : C.E., ord. 16 septembre 2002, *Société EURL La Cour des miracles*, *Leb.*, p. 314.

contestable par la voie du recours pour excès de pouvoir. En présence d'une décision, et après quelques hésitations, le juge administratif a donc choisi de ne pas imposer de délai dans le cadre du référé-liberté et donc d'écarter de manière générale l'article R 421-1 du CJA dans une ordonnance du 7 juillet 2007, *Aslantas*¹³. Cette solution se justifie par le fait que la demande en référé « n'est soumise ni à la condition que la décision [contestée] ait été préalablement déférée au juge de l'annulation, ni à une condition de délai ». Le caractère autonome du référé-liberté est ici décisif.

L'existence d'un *juge unique* pour apprécier le référé-liberté est un élément majeur contribuant à l'efficacité de la procédure. Dans le cadre de ce recours, le juge statue seul par voie d'ordonnance, sans audition du rapporteur public¹⁴. La procédure est ainsi allégée. Certains des inconvénients du juge unique ont été atténués en exigeant que celui-ci soit un juge expérimenté. Ce sont en effet les présidents des tribunaux administratifs qui sont juge des référés ou, sur leur délégation, et sauf empêchement ou absence, des magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans ou ayant atteint au moins le grade de premier conseiller. Devant le Conseil d'Etat, c'est le président de la section du contentieux qui est compétent ou un conseiller d'Etat qu'il désigne.

Enfin, le *délai pour juger* de 48 heures est décisif pour l'efficacité du recours. Cependant le législateur n'a prévu aucune sanction face à un éventuel non respect de ce délai par le juge administratif. Ce délai est ainsi un délai obligatoire, mais non sanctionné. Aussi, le juge administratif a-t-il considéré que le non respect de ce délai ne pouvait entraîner aucune conséquence sur la décision du juge n'ayant pas jugé dans les délais imposés. Il a considéré par exemple que « le délai de 48 heures dans lequel le juge des référés doit se prononcer lorsqu'il est saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas imparté à peine de dessaisissement du juge ou de nullité de la décision rendue ; que [la requérante] n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que l'ordonnance attaquée serait caduque pour avoir été rendue quelques minutes après l'expiration du délai de 48 heures décompté à partir de l'enregistrement de sa requête »¹⁵. En pratique, l'absence de sanction n'empêche pas le juge de juger dans des délais brefs. Selon O. Le Bot, « au niveau des juges du premier degré, le délai moyen de jugement est de l'ordre de cinq jours. La majeure partie des demandes est traitée en moins de trois jours »¹⁶. Le Conseil d'Etat relevait en 2001 que la durée moyenne de l'instance pour le référé-liberté était de trois jours¹⁷.

¹³ C.E., ordon. 7 juillet 2007, *Aslantas*, inédit, req. n° 307133.

¹⁴ Selon l'article L 522-1 alinéa 3 en effet : « Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public ».

Dans une affaire complexe, le juge des référés peut choisir la collégialité auquel cas l'intervention du rapporteur public réapparaît en conséquence.

¹⁵ C.E., ordon. 6 septembre 2002, *Tetaabi*, inédit, req. 250120.

¹⁶ O. Le Bot, *op. cit.*, p. 445.

¹⁷ C.E., *Rapport public 2002. Jurisprudence et avis de 2001. Collectivités publiques et concurrence*, La documentation française, p. 20. Il est à remarquer que le rapport public du Conseil d'Etat ne mentionne pas spécifiquement la durée moyenne du

B – Les pouvoirs *a priori* illimités du juge

L'indétermination de l'article L 521-2 du CJA quant aux pouvoirs du juge du référé-liberté est significative de leur étendue : « le juge des référés peut ordonner *toutes mesures nécessaires* à la sauvegarde d'une liberté fondamentale »¹⁸. L'office traditionnel du juge en est transformé puisqu'il lui appartient de librement déterminer les mesures qu'il juge nécessaires à la préservation d'une liberté fondamentale. La possibilité de prendre « toutes mesures » implique *a priori* la possibilité de prendre « n'importe quelle mesure ». En pratique, l'exercice de ce pouvoir peut conduire le juge soit à suspendre une décision de l'administration, celle-là même qui porte une atteinte à une liberté fondamentale, soit à prononcer des injonctions à l'égard de l'administration. Ces deux situations, qui peuvent d'ailleurs être liées, la suspension d'un acte pouvant aboutir au prononcé d'une injonction, méritent d'être illustrées.

La suspension d'un acte à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale s'inscrit pleinement dans la perspective d'urgence du référé-liberté. Elle peut suffire à faire cesser l'atteinte à une liberté fondamentale. Le Conseil d'Etat a pu ainsi ordonner la suspension de l'exécution d'un arrêté de reconduite à la frontière qui porte « une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir [du requérant], qui est contraint, contre sa volonté, de revenir dans son pays d'origine »¹⁹. Il a également validé en appel une ordonnance du Tribunal administratif de Caen qui avait prononcé la suspension de l'application du régime de fouilles corporelles intégrales auquel le requérant était soumis quotidiennement alors même que « ni son comportement ni ses agissements ne faisaient apparaître d'éléments justifiant qu'il soit soumis » à un tel régime de fouilles²⁰. La suspension de l'acte suffit pour faire cesser l'atteinte à une liberté fondamentale.

L'étendue des pouvoirs du juge du référé-liberté est plus forte encore lorsqu'il s'agit de prononcer une injonction envers l'administration pour mettre fin à une atteinte à une liberté fondamentale. Un tel pouvoir d'injonction est à apprécier par rapport au principe général d'interdiction des injonctions, même s'il a fait l'objet, ces dernières années, d'exceptions toujours plus nombreuses²¹. Selon une jurisprudence classique, « il n'entre pas dans les pouvoirs du juge administratif d'adresser des injonctions à une autorité administrative »²². Le référé-liberté s'inscrit comme une dérogation à ce principe. Il reste que le juge peut « seulement » prononcer des

traitement du référé liberté et/ou des référés en général dans ses rapports 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010.

¹⁸ Nous soulignons.

¹⁹ C.E., ordon. 24 novembre 2010, *Eddomairi*, req. 344411, *AJDA*, 2010, p. 2286, à paraître au *Leb*.

²⁰ C.E., ordon. 20 mai 2010, *Ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés*, inédit, req. 339259.

²¹ En dehors des classiques « injonction-instruction », le référé précontractuel (art. L 551-1 et 2 du CJA), le recours « Tropic » (C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *Leb*, p. 360) et l'injonction en vue de garantir l'exécution de la chose jugée (art. L 911-1 et s. du CJA) permettent au juge d'adresser des injonctions à l'administration.

²² C.E., 4 février 1976, *Elisonde*, *Leb*, p. 1069 ; à propos des organismes privés gérant un service public administratif et exerçant une prérogative de puissance publique, C.E., 4 novembre 1983, *Noulard*, *Leb*, p. 451.

injonctions à l'encontre de l'administration ; il ne peut pas s'y substituer. Dans le cadre du référé-liberté, le prononcé d'injonction s'imposera lorsque l'atteinte à une liberté fondamentale exige une attitude positive de l'administration, c'est-à-dire que celle-ci adopte un comportement matériel permettant de faire cesser la méconnaissance d'une liberté. Le pouvoir d'injonction par le juge peut s'accompagner d'un délai pour agir imposé à l'autorité administrative concernée et/ou d'une astreinte.

Le Conseil d'Etat a rejeté un recours contre une ordonnance d'un Tribunal administratif qui avait enjoint au préfet d'indiquer à la requérante le centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou le centre d'hébergement et de réinsertion sociale susceptible de l'héberger avec sa famille, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de l'ordonnance, compte tenu des obligations des autorités nationales d'assurer au demandeur d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande selon ses besoins et ses ressources, des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules²³. Il a également validé une ordonnance du Tribunal administratif de Nantes qui avait suspendu une décision du maire remettant en cause un contrat de location avec la commune en vue de la tenue d'un spectacle public et enjoint au maire de respecter la convention signée pour la location de la salle, même si une telle mesure ne présente pas un caractère provisoire²⁴. Le juge administratif suprême a pu encore enjoindre au préfet de police de délivrer à la requérante « dans un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, l'autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile prévue par l'article L. 742-1 [du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile], afin que sa demande d'admission au statut de réfugié puisse être examinée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides selon la procédure normale »²⁵. Il a enfin prononcé la suspension « l'exécution de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis refusant à [la requérante] son admission au séjour au titre de l'asile » et lui a enjoint « de procéder à un nouvel examen de sa situation dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision », tout en refusant d'assortir cette injonction d'une astreinte²⁶.

Le référé-liberté apparaît comme une voie de droit souple d'un point de vue procédural, laissant de larges pouvoirs au juge. Il n'en demeure pas moins une voie de droit exceptionnelle.

§ II – Une voie de droit ouverte de manière exceptionnelle

²³ C.E., ordon. 2 août 2010, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, inédit, req. 342012.

²⁴ C.E., ordon. 26 février 2010, *Commune d'Orvault*, inédit req. 336837.

²⁵ C.E., ordon. 25 octobre 2010, *Medena A.*, inédit, req. 343842.

²⁶ C.E., ordon. 19 octobre 2010, *Liana A.*, inédit, req. 337931.

Les qualités que l'on prête au référé-liberté ne doivent pas pour autant cacher la nature de cette voie de droit. Elle apparaît en effet comme une voie de droit exceptionnelle, qui n'a vocation qu'à s'appliquer dans un certain nombre de circonstances relativement réduites. Elle ne doit intervenir qu'à la marge, que dans des situations extrêmes de violation des libertés fondamentales, ce qui justifie l'ampleur des pouvoirs accordés au juge. Ce caractère exceptionnel du référé-liberté se vérifie aussi bien à partir des conditions restrictives de sa mise en jeu, telles qu'elles ont été posées par le législateur (A), que par une certaine autolimitation du juge dans l'appréhension de cette voie de droit (B).

A – Des conditions d'accès restrictives

Deux séries de conditions constitutives marquent le caractère exceptionnel du référé-liberté : l'urgence et l'atteinte manifestement grave et illégale d'une liberté. Il convient d'ajouter à ces deux conditions substantielles, l'existence d'une procédure de tri des requêtes qui constitue un filtre significatif.

D'un point de vue procédural, l'existence d'un *filtre préalable* n'est pas propre au référé-liberté. Il vaut pour tous les référés d'urgence. Ce filtre permet au juge de rejeter rapidement les requêtes abusives ou non sérieuses, sans procéder ni à une instruction, ni à une audience. Selon l'article L 522-3 du CJA, « lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 », c'est-à-dire sans procédure contradictoire et sans audience publique. Cette procédure de traitement du référé est une procédure dérogatoire, qualifiée de « *procédure de tri* », la procédure de principe étant posée par l'article L 522-1 du CJA. Le juge a le choix de l'une ou de l'autre procédure, le choix du recours à l'une étant exclusif de l'utilisation de l'autre²⁷. Les requêtes qui n'ont aucune chance de succès peuvent de la sorte être écartées selon une procédure simplifiée. En pratique, devant les juges du premier degré, le tri opéré par ce moyen est considérable puisqu'environ une requête sur deux est rejetée par cette procédure dérogatoire²⁸. Le justiciable n'est cependant pas sans recours contre cette décision de tri. Il peut en effet se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat contre une ordonnance de tri²⁹, alors même que seul un appel est possible contre les ordonnances rendues en matière de référé-liberté en vertu de l'article L 523-1 al. 2 du CJA. En d'autres termes, une ordonnance de droit commun en matière de référé-liberté devant le juge de premier ressort peut seulement faire l'objet d'un appel, lorsqu'il s'agit

²⁷ Voir : C.E., sect., 26 février 2003, *SARL Les belles demeures du Cap-Ferrat, Leb.*, p. 65.

²⁸ Voir en ce sens : O. Le Bot, *op. cit.*, p. 431.

²⁹ Voir : C.E., sect., 28 février 2001, *Casanovas, Leb.*, p. 108.

d'une ordonnance de tri, seule la cassation est possible. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat est compétent pour se prononcer.

Sur le fond, la condition de l'urgence tend à faire de l'office du juge du référé-liberté le dernier et même le seul recours permettant de faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale dans une situation donnée. Il appartient en l'occurrence au demandeur d'apporter la preuve de l'urgence. En matière de référé-liberté, l'appréciation de l'urgence intègre les critères dégagés à propos du référé-suspension, tout en ajoutant une condition spécifique. Cette exigence spécifique est à rapprocher du fait que, contrairement au référé-suspension, le référé liberté n'accompagne pas une demande principale, il est un recours autonome, justifiant un référentiel particulier dans l'appréciation de l'urgence. Au titre des exigences communes aux deux référés, le juge reconnaît l'urgence en présence d'un préjudice suffisamment grave et immédiat à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêt qu'il entend défendre³⁰. Le juge administratif a ajouté une autre exigence spécifique au référé-liberté : il y a situation d'urgence si une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doit être prise dans les 48 heures³¹. Cette dernière condition marque l'exigence du juge « d'une situation d'urgence caractérisée »³². Le délai de 48 h imposé au juge pour statuer est ainsi intégré dans l'appréciation de l'urgence. Celle-ci ne s'apprécie pas par rapport au procès principal, comme dans le cadre du référé-suspension, elle s'apprécie par rapport au délai dont dispose le juge pour rendre sa décision. L'urgence se révèle dès lors que le seul moyen possible pour faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale consiste pour le juge à adopter une mesure dans un délai bref. Ainsi entendue, comme le relève O. Le Bot, la condition d'urgence « est rarement regardée comme satisfaite » et « dans la quasi-totalité des hypothèses où cette condition est remplie, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale a au préalable été caractérisée. Lorsqu'une telle atteinte est constituée, il y a en principe urgence à la faire cesser »³³. L'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale crée une présomption d'urgence.

L'exigence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, seconde condition de fond, est également appréciée de manière stricte par le juge. Une violation d'une liberté fondamentale ne suffit pas, il faut par ailleurs que cette violation soit *grave* et *manifestement*

³⁰ Voir à propos du référé-suspension : C.E., sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres, Leb.*, p. 29 ; transposé au référé-liberté, voir par exemple : C.E., ordon. 22 janvier 2010, *Syndicat des avocats de France*, inédit, req. 326835.

³¹ C.E., ord. 28 février 2003, *Commune de Pertuis, Leb.*, p. 68.

³² Voir par exemple, C.E., 18 juin 2010, *Syndicat CDMT-Postes*, inédit, req. 340544.

³³ O. Le Bot, *op. cit.*, p. 311.

Voir également, dans le même sens, P. Cassia, « L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté », *RFD.A*, 2007, p. 45.

Voir encore, estimant que « l'atteinte grave et manifestement illégale » est suffisante pour forger la conviction du juge sans qu'il soit besoin d'y ajouter la condition d'urgence : F. Moderne, « Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif. Vers la banalisation des procédures d'urgence », *RFD.A*, 2007, p. 91.

illégale. L'existence d'un seuil élevé d'enclenchement du référé-liberté se concrétise non seulement pour le degré de violation de la liberté, mais également pour celui de l'illégalité commise.

Concernant la *gravité de l'atteinte à une liberté fondamentale*, le juge administratif prend en compte les effets de l'acte ou du comportement de l'administration sur la situation du demandeur. C'est encore une fois en fonction des circonstances de l'affaire qui lui est soumise que le juge appréciera la gravité. Dans une ordonnance du 30 octobre 2001, *Tliba*, une mesure d'expulsion du territoire français a pu être ainsi jugée comme remplissant la condition de gravité exigée pour l'atteinte à une liberté fondamentale, à propos du droit de mener une vie familiale normale, de la « liberté de vivre avec sa famille ». Le juge administratif a invoqué trois éléments à l'appui de cette solution, explicitant ainsi son appréciation de la gravité. Cette dernière condition est considérée comme remplie « dans le cas où la mesure contestée peut faire l'objet d'une exécution d'office par l'autorité administrative, n'est pas susceptible d'un recours suspensif devant le juge de l'excès de pouvoir et fait directement obstacle à la poursuite de la vie en commun des membres de la famille ». En l'espèce, et comme le relève le juge, la requérante qui a fait l'objet d'une mesure d'expulsion réside en France depuis plus de 30 ans avec cinq enfants de nationalité française et n'avait plus aucune famille dans son Etat d'origine³⁴. La violation grave apparaît dans cette espèce comme une impossibilité matérielle d'exercer la liberté en question. La *privation* de l'exercice d'une liberté fondamentale constitue de manière indiscutable une atteinte grave à celle-ci.

Le *caractère manifestement illégal* de l'atteinte suppose le caractère évident de l'illégalité commise par l'administration, c'est-à-dire un « degré supplémentaire de flagrance ou de visibilité de l'illégalité »³⁵. Tel est le cas d'une illégalité manifeste, c'est-à-dire pour paraphraser la formule consacrée de Guy Braibant, une illégalité « qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé »³⁶ ou une illégalité grossière. L'urgence dans laquelle statue le juge justifie cette exigence. Parce qu'il a peu de temps pour se prononcer, il ne pourra le faire que si l'illégalité qui justifie son intervention est indiscutable. Dans l'ordonnance déjà citée du 30 octobre 2001, *Tliba*, le Conseil d'Etat a pris soin d'explicitier l'appréciation du caractère manifeste de l'illégalité. Il a jugé que « la condition d'illégalité manifeste de la décision contestée [une mesure d'expulsion justifiée par un risque de trouble à l'ordre public], au regard du droit à une vie familiale normale, invoquée par la requérante, ne peut être regardée comme remplie que dans le cas où il est justifié d'une atteinte manifestement disproportionnée aux buts en vue desquels la mesure contestée a été prise ». En l'espèce, les faits reprochés à la requérante étaient graves. Le juge relève que « celle-ci s'était rendue coupable de recel habituel de biens provenant d'un délit, de recel de biens provenant de trafic de stupéfiants et de non-justification de ressources par une personne en relation habituelle avec une personne se livrant à une activité illicite en matière de stupéfiants, infractions pour lesquelles elle a été condamnée à une peine d'emprisonnement de quatre ans infligée par un

³⁴ C.E., sect., 30 octobre 2001, *Tliba, Leb.*, p. 523.

³⁵ P. Cassia, *précit.*

³⁶ Conclusions sur C.E., sect., 13 novembre 1970, *Lambert, A.J.D.A.*, 1971, p. 53.

jugement du tribunal correctionnel de Toulon en date du 22 mai 1998 (...) que son fils mineur a été confié à la garde de sa fille ». La gravité de ces différents faits conduit à ce que l'illégalité de la mesure prise contre la requérante en vue de protéger l'ordre public n'apparaît pas, de manière évidente, comme manifeste ou grossière. L'illégalité, dans son contexte, doit révéler une disproportion dans l'appréciation de l'administration, qu'elle se concrétise par une décision ou par un comportement. L'acte ou le comportement de l'administration doit être « dépourvu de fondement raisonnable et objectif »³⁷. En revanche, et à l'opposé, dès lors que l'action ou la décision de l'administration repose sur des justifications objectives, il y aura difficulté à établir une atteinte manifestement illégale. Tel est le cas par exemple d'un arrêté préfectoral de placement d'office en milieu hospitalier qui, bien qu'insuffisamment motivé, ne s'appuie pas moins sur « un certificat médical circonstancié notifié à l'intéressé en même temps que la décision »³⁸. Tout élément objectif pouvant être invoqué à l'appui d'une décision ou du comportement de l'administration tendra à écarter l'existence d'une illégalité manifeste.

B – L'autolimitation du juge

Sans doute l'appréciation par le juge administratif des conditions de mise en œuvre du référé-liberté témoigne déjà d'une autolimitation du juge administratif, notamment pour l'urgence comme nous venons de le voir, mais il est possible de l'apprécier à deux égards encore : l'identification par le juge des « libertés fondamentales » et la limitation de l'étendue des pouvoirs potentiellement utilisables.

Pour pouvoir saisir le juge des référés, il doit exister une atteinte à une « liberté fondamentale ». La référence est pour le moins indéterminée et il a appartenu au juge administratif le soin d'identifier, cas par cas, quelles étaient les libertés pouvant être considérées comme « fondamentales » au sens de l'article L 521-2 du CJA. Le pouvoir laissé par le législateur au juge était considérable et ce dernier a progressivement encadré l'exercice de son pouvoir d'identification des libertés en cause. Il ne s'est toutefois pas reconnu lié par une quelconque définition doctrinale de la notion de « liberté fondamentale », et en particulier par une définition ne reconnaissant comme liberté fondamentale que celles des libertés qui sont consacrées par des textes de niveau supra-législatif. Il ne s'est pas non plus imposé, *a priori*, une définition de la notion. Sous cet angle, le juge s'est préservé un pouvoir important dans la détermination des libertés couvertes par le référé-liberté.

Il reste que le juge administratif a refusé, suivant en cela une orientation traditionnelle développée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir³⁹, de reconnaître le caractère de liberté

³⁷ C.E., réf. , 11 octobre 2001, *Hauchemaille, Leb.*, p. 460.

³⁸ C.E., ord. 19 juillet 2002, *Benmedjahed*, inédit, req. 248798.

³⁹ En vertu de laquelle, l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946, par exemple, selon lequel « Chacun a (...) le droit d'obtenir un emploi », « ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et les

fondamentale à des libertés dont les énoncés qui les garantissent présentent un degré d'indétermination élevé. Face à un énoncé présentant une telle qualité, l'étendue du pouvoir de concrétisation de la liberté est très forte et le juge refuse de s'accorder un tel pouvoir. Tel est le cas en particulier des droits économiques et sociaux, du moins ceux qui constituent des « droits-créances »⁴⁰, dont le respect exige une intervention positive de l'Etat⁴¹. A cet égard, on ne s'étonnera pas que le Conseil d'Etat ait précisé sa jurisprudence à propos du « droit » au logement dans une ordonnance du 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin*⁴². La formule utilisée par le juge mérite d'être rapportée dans son intégralité : « que, si, dans une décision du 29 juillet 1998, le Conseil constitutionnel a qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », il n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel ; que les stipulations relatives à l'accès des particuliers au logement qui sont contenues dans certaines conventions internationales ratifiées par la France ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties à ces conventions et ne produisent pas d'effet direct à l'égard des personnes privées; qu'ainsi, les organisations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, ou lesdites conventions garantiraient l'exercice d'un droit au logement qui présenterait le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ». L'objectif de valeur constitutionnelle, reconnu par le Conseil constitutionnel, résidant dans « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » est trop indéterminé pour pouvoir être directement invocable dans le cadre du référé-liberté. Pour reprendre Ronald Dworkin, on dira que cet objectif n'est pas applicable « dans un style du tout ou rien » dans une situation prédéterminée qu'il énonce ; il ne fait que poser « des critères pour prendre position face à des situations *a priori* indéterminées, quand elles viennent à se présenter effectivement »⁴³. Sans concrétisation, qu'elle soit législative ou issue de conventions internationales, l'objectif n'est pas directement invocable et ne saurait donc être considéré comme une liberté fondamentale au sens du référé-liberté. Compte tenu des pouvoirs du juge dans le cadre de cette voie de droit, la possibilité d'invoquer un « droit » au logement aurait constituer une révolution, le juge pouvant par exemple réquisitionner des logements pour loger tous ceux qui en aurait été privés. L'autolimitation du juge apparaît pour le moins opportune, du moins d'un point de vue politique.

limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales incorporées au droit français », selon une formule classique. Voir : C.E., 28 décembre 2005, Préfet de la Haute Savoie, inédit, req. 274204.

La disposition constitutionnelle en question ne peut donc être valablement invoquée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.

⁴⁰ Voir sur cette question : P. Wachsmann, « L'atteinte grave à une liberté fondamentale », *RFD-A*, 2007, p. 58.

⁴¹ Tel est le cas, par exemple, du droit à la santé. D'autres libertés, en dehors des droits-créances, peuvent également être considérées, en principe, comme non invocables devant le juge du référé-liberté, tel est le cas du droit à la vie. A propos de ces deux libertés, le Conseil d'Etat a ainsi pu juger que « le droit à la santé et le droit à la vie ne constituent pas nécessairement des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » (C.E., 12 août 2010, *Dandelot*, inédit, req. n° 342312).

⁴² C.E., ord. 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin*, *Leb.*, p. 168.

⁴³ R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, Traduit de l'anglais par M.-J. ROSSIGNOM et F. LIMARE, traduction révisée et présentée par Françoise MICHAUT, PUF, 1995, respectivement p. 82 et p. 84, voir de manière plus générale sur la distinction règle/principe, p. 79 et s.

Il reste qu'une liberté non directement invocable en elle-même peut le devenir si elle fait l'objet d'une concrétisation, par le législateur notamment. L'exemple du droit d'asile, tel qu'il est consacré par l'alinéa 4 du Préambule du 27 octobre 1946 est sous cet angle éclairant. Selon une jurisprudence ancienne, le Conseil d'Etat refuse de reconnaître un effet direct à l'alinéa 4 du Préambule, en jugeant qu'il « ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales incorporées au droit français »⁴⁴. Dans le cadre du référé-liberté, le Conseil d'Etat a toutefois reconnu l'invocabilité du droit d'asile en raison de sa concrétisation législative⁴⁵. De manière significative, et la solution mérite d'être replacée dans la perspective d'un « droit au logement », le Conseil d'Etat a admis qu'un Tribunal administratif pouvait enjoindre au préfet, dans le cadre d'un référé-liberté portant sur le droit d'asile, d'indiquer à la requérante le centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou le centre d'hébergement et de réinsertion sociale susceptible de l'héberger avec sa famille, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de l'ordonnance. Il n'a pu le faire que parce qu'il existe une concrétisation du droit d'asile par le code d'action sociale et des familles qui oblige les autorités nationales à assurer au demandeur d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande selon ses besoins et ses ressources⁴⁶.

Le juge administratif a trouvé une limite à l'étendue de ses pouvoirs dans le fait que « le référé est une procédure du provisoire, du conservatoire »⁴⁷. Il en résulte que, en principe, le juge du référé-liberté ne peut prononcer que des mesures provisoires destinées à faire cesser l'atteinte à la liberté fondamentale en question. Il ne peut pas, par exemple, pour reprendre les pouvoirs du juge du fond, ni annuler une décision⁴⁸, ni réparer le préjudice qui en résulte, ni prononcer une quelconque mesure présentant un caractère définitif⁴⁹. Une interprétation trop stricte de ce principe conduirait toutefois à méconnaître l'esprit de la loi qui prévoit le prononcé de *n'importe quelle mesure* dès lors qu'elle permet de faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale. La lettre même de la loi s'oppose à une prohibition générale du prononcé de mesures définitives. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a posé une exception à ce principe dans une ordonnance du 30 mars 2007, *Ville de Lyon*. Dans cette ordonnance, il a jugé que s'il appartient au juge des référés de prendre « les mesures provisoires qui sont de nature à faire disparaître les effets » d'une atteinte à une liberté fondamentale, « lorsqu'aucune mesure de caractère provisoire n'est susceptible de

⁴⁴ C.E., 27 septembre 1985, *France Terre d'Asile, Leb.*, p. 263.

⁴⁵ C.E., ord. 12 janvier 2001, *Hyacinthe, Leb.*, p. 12.

⁴⁶ C.E., ord. 2 août 2010, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, inédit, req. 342012.

⁴⁷ D. Labetoulle, « L'activité contentieuse du Conseil d'Etat en 2003 », *Dr. Adm.*, 2004, n° 1, p. 7.

⁴⁸ Voir par exemple, pour une illustration récente : C.E., ordon. 4 octobre 2010, *Société Design Café*, inédit, req. 339041.

⁴⁹ Voir cependant pour une approche critique de la distinction mesures provisoires/mesures définitives : B. Plessix, « Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé », *RFDA*, 2007, p. 76.

satisfaire cette exigence, en particulier lorsque les délais dans lesquels il est saisi ou lorsque la nature de l'atteinte y font obstacle, il peut enjoindre à la personne qui en est l'auteur de prendre toute disposition de nature à sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale en cause ; qu'il en va ainsi notamment lorsque l'atteinte résulte d'une interdiction dont les effets sont eux-mêmes provisoires ou limités dans le temps»⁵⁰. En l'espèce, le tribunal administratif de Lyon avait suspendu une décision du maire de la ville refusant à une association la location d'une salle municipale et enjoint à la ville de mettre à disposition de l'association une salle pour la date à laquelle cette dernière avait prévu son rassemblement. Ce sont à la fois « la nature de l'interdiction opposée à l'association et ses effets » qui ont permis au juge des référés pour le Conseil d'Etat de prononcer des mesures non provisoires. Cette jurisprudence peut recevoir deux lectures. On peut considérer qu'elle permet l'adoption de mesures définitives et donc que le juge ne limite pas ses pouvoirs. Il est également possible d'y voir, au contraire, une limitation des pouvoirs du juge qui, plutôt que d'adapter ses pouvoirs aux circonstances de l'affaire, prend soin de préciser *in abstracto* qu'en principe il ne peut adopter que des mesures provisoires et que des mesures définitives ne sauraient être prononcées que dans des situations exceptionnelles.

Le référé-liberté est une voie de droit ambitieuse visant à protéger de manière efficace les libertés du justiciable dans des situations d'urgence. Elle n'est cependant pas une voie de « droit commun ». Elle demeure exceptionnelle et n'est empruntable que pour autant qu'elle apparaisse comme le seul moyen de faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale. Le juge n'a pas voulu s'emparer de cette nouvelle voie de droit de manière pleine et entière qui en aurait fait un équivalent du référé-judiciaire dans l'ordre administratif. Les plus optimistes soutiendront qu'il n'existe pas de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions judiciaires. Ils ajouteront que ce qui s'impose pour les juridictions judiciaires ne s'impose pas forcément pour les juridictions administratives.

⁵⁰ C.E., ordon. 30 mars 2007, *Ville de Lyon*, req. n° 304053.