

LES PROCEDURES D'URGENCE EN MATIERE ADMINISTRATIVE ET LE CODE DE PROCEDURE CIVILE

R. KHELLOUFI *

INTRODUCTION

Traiter du thème des procédures d'urgence en matière administrative à travers le code de procédure civile est un exercice difficile.

La première difficulté réside dans le système juridictionnel retenu à partir de 1963, date de création de la Cour suprême comme juridiction suprême exerçant les attributions du Conseil d'Etat et de la cour de cassation français et ses dispositions relatives aux procédures d'urgence en matière administrative.

La deuxième difficulté et plus particulièrement celle des procédures d'urgence ressort du fait que les rares décisions de justice publiées ne sont pas exploitables.

La troisième difficulté est créée par l'immobilisme des dispositions du dit code dans le domaine des procédures d'urgence.

La quatrième difficulté découle du caractère étriqué et confus des quelques dispositions du code de procédure civile consacrées aux procédures d'urgence; en effet, ce dernier se remarque par le peu d'importance qu'il accorde à ces procédures alors qu'elles renferment une problématique différente des procédures d'urgence en matière civile en ce qu'elle doivent d'une part tenir compte de la mission de service public de l'administration et ne pas paralyser son action, et d'autre part, tenir compte des intérêts du requérant, qu'une bonne administration de la justice recommande de ne pas différer.

La liste des difficultés ne s'arrête pas à cette énumération, cependant l'importance du sujet et ses conséquences sur le contentieux administratif invite à tenter de les surmonter.

* Chargé de Cours à l'ENA.

Cependant, l'importance de la deuxième difficulté marquera cette étude puisque le champ d'analyse des procédures d'urgence en matière administrative se limitera au code de procédure civile; en effet, devant la quasi indisponibilité de la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour suprême en la matière, cette étude portera sur les quelques dispositions dudit code pour découvrir la place et le régime juridique des procédures d'urgence en matière administrative.

A ce propos, il est loisible de dire que le code de procédure civile est loin de satisfaire aux exigences d'un régime juridique favorable à une bonne administration des procédures d'urgence en matière administrative.

Pour cela, la démarche retenue dans cette étude consiste à présenter dans une première partie les différentes procédures que le code prévoit et dans une deuxième partie à formuler quelques observations et porter quelques critiques à ce dernier à travers l'intitulé suivant : le code de procédure civile; un cadre et un régime juridiques inadaptés.

PREMIERE PARTIE - LES PROCEDURES D'URGENCE EN MATIERE ADMINISTRATIVE PREVUES PAR LE CODE DE PROCEDURE CIVILE

L'étude de ce sujet par la doctrine française¹ ainsi que sa présentation dans les manuels de droit administratif privilégient une démarche qui présente les différentes procédures d'urgence, en exposant pour chaque catégorie de procédure sa définition, ses conditions de mise en oeuvre, le juge compétent ainsi que ses pouvoirs et la procédure à suivre.

Cette démarche ne peut être envisagée ni retenue pour l'étude des procédures d'urgences en matière administrative prévues par le code de procédure civile; la présentation et l'étude de ces procédures d'urgences se feront en deux étapes :

- la première étape (A) sera consacrée aux notions et définitions des différentes procédures d'urgences en matière administrative.
- la seconde (B) portera sur le régime juridique de ces procédures d'urgence.

¹ En Algérie, seul Belaid Bachir a écrit un ouvrage en arabe intitulé "la justice de l'urgence en matière administrative"

Chapitre I - Notions générales des différentes procédures d'urgence

Le code de procédure civile régit; ces procédures dans ses articles 170 §.11, 171 bis et 283 §.2; il s'agit :

- de la sommation (article 171 bis 1°)
- du constat d'urgence (article 171 bis 2°)
- du référé administratif (article 171 bis 3°)
- du sursis à exécution des décisions administratives (article 170 § 11 et 283 §.2).
- du sursis à exécution des décisions rendues par les juridictions statuant en matière administrative.

Il ressort des dispositions des articles sus-cités que le législateur algérien a repris les différentes procédures d'urgence consacrées dans le droit français du moins jusqu'en 1988² avec quelques réserves³ sur la procédure du sursis à exécution de décisions rendues par les juridictions statuant en matière administrative mais a innové en rajoutant la sommation comme procédure d'urgence en matière administrative.

1 - Définition du constat d'urgence⁴

L'acte 171 bis du code de procédure civile dispose que "le Président de la cour ou le magistrat qu'il délègue, peut sur simple requête qui est recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable... désigner un agent du greffe ou le cas échéant un expert pour constater sans délais des faits survenus dans le ressort de la cour susceptible de donner lieu à un litige devant la cour statuant en matière administrative".

² Cette date constitue le point de départ d'une profonde modification apportée aux procédures d'urgence; la dernière en date remonte à juin 2000.

³ Aucune référence à un article précis de CPC n'est mentionnée ; ce n'est point un oubli mais seulement une façon de dire que cette procédure n'est pas prévue expressément mais que l'auteur de cet article tentera de déduire de l'article 283 §.2.

⁴ Le constat d'urgence a été la première procédure d'urgence prévue par le droit français; elle a été réglementée par la loi du 22/7/1889.

Cette disposition qui renferme un certain nombre d'autres règles qui seront étudiées plus tard contient quelques éléments permettant d'avancer une définition de la procédure du contrat d'urgence; il s'agit principalement du verbe "constater" et du mot "faits".

Un auteur ⁵ a défini ces deux termes; pour lui "constater" signifie : "décrire, rendre compte, établir un procès-verbal à la manière d'un huissier sans se livrer à des appréciations ou évaluations; ce qui est demander à l'expert ⁶ n'est pas une étude de cabinet mais un travail sur le terrain".

Quant au mot "fait", il renvoie à "des faits matériels et non une situation juridique" ⁷.

Ainsi, le constat des faits constitue un moyen de préconstituer et de sauvegarder des faits litigieux, pour cela, le requérant au constat d'urgence doit indiquer de façon précise, les faits dont il sollicite la constatation ; le requérant doit également faire état des circonstances de nature à établir la réalité de l'urgence ⁸.

A ce propos, si la notion de l'urgence ⁹ est assez difficile à codifier, la réalité de l'urgence est reconnue dans deux situations :

- lorsque les faits sont de nature à se modifier rapidement ou ont un caractère "fugitif", précaire ou occasionnel

- ou lorsque la connaissance d'une situation de fait risque de devenir impossible ou difficile en raison d'une modification ¹⁰.

Enfin, l'expression "susceptibles de donner lieu à un litige" de l'article 171 bis du code de procédure civile suppose que la constatation des faits doit être "utile".

⁵ R. CHAPUS. - Droit du contentieux administratif - collection Domat -7è édition p.1116.

⁶ En droit français le constat d'urgence n'est pas établi par un greffier comme le prévoit l'article 171 bis du code de procédure civile.

⁷ C.E. 1/4/1977. Pradine RDP 1978 p.291.

⁸ Cette condition de l'urgence n'est plus exigée depuis le décret français n°907 du 2/9/1988.

⁹ DUGRIP. O - l'urgence contentieuse devant les juridictions administratives - 1991 - l'urgence en droit administratif français - RDP. 1983. p.81 - article de PAMBOU.

¹⁰ R. CHAPUS op.cit. p.1118.

Tels sont les quelques éléments pouvant définir la procédure du constat d'urgence.

2 - Définition du référé ¹¹

Le référé administratif constitue une autre procédure d'urgence; il existe un référé administratif de droit commun prévu et organisé par les dispositions du code de procédure civile et un référé administratif spécifique ¹² prévu et réglementé par des lois particulières comme par exemple le référé administratif en droit fiscal ou en droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En ce qui concerne le référé administratif de droit commun, l'article 171 bis du code de procédure civile dispose dans son § 3 "ordonner en référé, sauf pour les litiges intéressant l'ordre et la sécurité publique ¹³, toutes mesures utiles, sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative hors le cas de la voie de fait ou de l'emprise".

Les dispositions de l'article 171 bis ne définissent pas le référé administratif, elles délimitent seulement, son domaine en précisant que cette procédure d'urgence est irrecevable dans les cas suivants :

- lorsque les litiges intéressent l'ordre et la sécurité publique
- elle ne doit pas faire préjudice au principal
- elle ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative sauf en cas de voie de fait ou d'emprise.

¹¹ En France le référé administratif a été introduit dans les procédures devant le Conseil d'Etat par la loi du 3/7/1945 et par la loi du 28/11/1955 devant les tribunaux administratifs.

¹² Ce régime étant très diversifié, il ne sera pas étudié dans ce travail.

¹³ Cette formulation a été empruntée à la loi française du 28/11/1955; par ailleurs l'expression "les litiges intéressant l'ordre et la sécurité publique" a été supprimée par le décret (français) du 29/1/1969, soit 8 mois avant l'introduction du texte modifié dans le code de procédure civile.

En outre, le décret (français) n°97 du 2/9/1988 a mis fin à l'unité du régime du référé administratif en distinguant "le référé - conservation" - du régime "le référé-instruction" et le référé-provision". La loi n°2000 -597 du 30/6/2000 (pour plus de détails voir LPA n°176 du 4/9/2000 p. 4).

A ce propos, si pour des raisons de commodité et d'évolution des notions, il est rare de trouver des définitions dans les textes juridiques, la jurisprudence de la chambre administrative de la cour suprême n'est d'aucun secours en la matière dans la mesure où les rares décisions de plus non motivées se contentent de reprendre les termes de l'article 171 bis du code de procédure civile.

Aussi, pour appréhender cette notion nous nous référerons avec quelques réserves à certaines définitions proposées par la doctrine française.

a - L'expression "ne pas faire préjudice au principal"¹⁴ signifie, d'une manière générale que les mesures du juge des référés ne doivent trancher en aucune manière le fond du litige; ces mesures restent donc provisoires et n'ont pas l'autorité de la chose jugée; ainsi le juge administratif des référés ne peut pas prendre de décisions d'annulation ou de condamnation à des dommages et intérêts; il en est de même des mesures d'urgences fondées "sur des appréciations de la légalité d'une décision administrative ou à la qualification juridique des documents de situation ou de comportement"¹⁵.

Ainsi, les mesures ordonnées par le juge administratif des référés sont prises pour régler une situation urgente jusqu'au jugement définitif

b - l'autre condition de rejet du référé administratif est de "ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative sauf en cas de voie fait ou d'emprise".

Cette condition découle du privilège du préalable qui caractérise les pouvoirs de l'administration en ce qu'elle modifie des situations juridiques des tiers sans leur consentement et sans s'adresser préalablement au juge administratif.

Ainsi, le référé administratif est une procédure d'urgence permettant d'obtenir le prononcé de diverses mesures d'instruction ou de mesures conservatoires¹⁶.

Aussi, la suspension de l'activité administrative ne peut se faire que dans le cas de la voie de fait et de l'emprise ou dans le cadre prévu pour le sursis à exécution d'une décision administrative.

¹⁴ Cette expression a existé dans le code de procédure civile français depuis 1806.

¹⁵ R. CHAPUS. op.cit. p.1128.

¹⁶ Pour plus de détails sur les mesures conservatoire et les mesures d'instruction voir R.CHAPUS op.cit. p.730 et 1075.

c - “lorsque les litiges intéressant l’ordre ¹⁷ et la sécurité publique” est l’autre motif d’irrécevabilité du référé administratif.

Cette situation renvoie à la difficile recherche et la définition des termes “ordre public” et “sécurité publique”.

Les notions “d’ordre public” et “sécurité publique” sont devenues, de plus en plus vastes et de plus en plus variées.

Cette extension est à relier à la diversification du rôle de la puissance publique et donc de son domaine d’opportunité ; ce qui ne va pas sans influencer sur les pouvoirs du juge administratif des référés en constituant une raison pour ce dernier de rejeter toute requête dont l’objet se rapporte à cette variable.

3 - Le sursis à exécution d’une décision administrative

Cette procédure d’urgence est prévue dans les articles 170 alinéas 11 et 12 pour les recours introduits devant les chambres administratives des cours ¹⁸ et dans les dispositions du paragraphe 2 de l’article 283 du code de procédure civile ¹⁹.

Ainsi, le sursis à exécution des décisions administratives est une décision par laquelle le juge administratif décide, à la demande du requérant et à

¹⁷ BERNARD. P. - La notion d’ordre public en droit administratif.- 1962 -
REVET. T. - L’ordre public à la fin du XX^e siècle.

¹⁸ Art. 170 alinéas 11,12 du CPC :

“Le recours devant la Cour (chambre administrative) n’a pas d’effet à moins que la cour n’en décide autrement à titre exceptionnel, à la requête expresse du demandeur.

Toutefois, en aucun cas, la cour (chambre administrative) ne peut ordonner de surseoir à l’exécution d’une décision (administrative) intéressant le maintien de l’ordre, sécurité et la tranquillité public”.

¹⁹ Art. 283 p.2 du CPC

“Le Président de la chambre (administrative de la cour suprême) peut ordonner à titre exceptionnel et à la requête expresse du demandeur, qu’il soit sursis à l’exécution de la décision attaquée et ce en présence des parties ou celles dûment convoquées”.

titre exceptionnel, de suspendre provisoirement l'acte administratif dont la légalité est contestée devant lui²⁰.

Le prononcé du sursis est donc la possibilité d'écarter le principe de l'effet non suspensif des recours devant les juridictions administratives. Son domaine est balisé par une ensemble de termes difficiles à cerner; c'est ainsi que l'on retrouve les termes "ordre public", "sécurité publique" retenus pour le référé administratif ainsi que celui de la "tranquillité"; termes dont nous avons signalé l'imprécision et leurs conséquences sur les pouvoirs du juge administratif de l'urgence.

4 - La sommation

L'article 171 bis prévoit dans son § 4 une autre procédure d'urgence en disposant que le président de cour ou le magistrat qu'il délègue peut "ordonner une sommation interpellative ou non interpellative par un agent du greffier".

Cette procédure spécifique²¹ tire son origine de l'article 172 du code de procédure civile qui s'appliquait durant la période 1966 (date d'élaboration du code) et 1969 (date d'introduction des articles 170 bis et 171 bis dans le code).

En effet, l'ordonnance n°69-77 du 18/09/1969²² dispose dans son article 21 que "les articles 168 à 171 portant "chapitre 2 de la procédure devant la cour statuant en appel" de l'ordonnance 66-154 du 8/6/1966 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes (les articles 170 bis et 171 bis actuels)".

Cette procédure d'urgence prévue au départ (elle continue à l'être) pour les procédures d'urgence en matière civile a été reproduite dans le cadre des procédures d'urgence en matière administrative.

La sommation a pour objet et ce par le biais de l'agent du greffe désigné par le président de la cour de dresser un procès-verbal dans lequel sont mentionnés les dires et observations des défendeurs éventuels ou de leurs représentants ou de procéder à une sommation à un adversaire en prévision d'un procès.

²⁰ En France, l'institution du sursis à exécution des décisions administratives devant le conseil d'Etat remonte à 1806 alors que cette procédure d'urgence a été instituée devant les tribunaux administratifs en 1953.

En 1973, les termes "à titre exceptionnel" ont été supprimés.

²¹ En droit du contentieux administratif français, cette procédure ne figure pas parmi les procédures d'urgence en matière administrative.

²² J.O n°82 du 18/9/1969 p.890.

5 - Le sursis à exécution des décisions des juridictions statuant en matière administrative

Tout d'abord, le code de procédure civile dans sa rédaction actuelle n'organise pas de façon expresse et claire comme c'est le cas des autres procédures d'urgence en matière administrative celle du sursis à exécution des décisions rendues par la juridiction administrative.

C'est en forçant quelque peu la lecture du paragraphe 2 de l'article 283 du code de procédure civile qu'il est possible d'entrevoir la possibilité de cette procédure d'urgence.

En effet, le § 2 sus-cité dispose que "le Président de la chambre administrative peut ordonner, à titre exceptionnel et à la requête expresse du demandeur qu'il soit sursis à l'exécution de la décision attaquée".

C'est à partir des termes "décision attaquée" terme générique désignant à la fois, décision administrative et décision de justice qu'il est possible d'envisager que la Cour Suprême peut prononcer un sursis à exécution de la décision de justice, d'autant que cette possibilité intervient après la voie d'appel; ce qui renforce quelque peu l'idée qu'il s'agit non seulement d'une décision de justice mais également d'une décision administrative.

Cependant, cette interprétation au forceps ne résiste pas à la critique dans la mesure où le § 2 de l'article 283 du code de procédure civile a été introduit en 1971 par le biais de l'ordonnance n°71-80 du 29/12/1971²³; en effet, la chambre administrative de la Cour Suprême détenait à cette époque un monopole absolu en matière de recours pour excès de pouvoir contre toutes les décisions administratives et ce, sans considération de l'auteur de l'acte.

Peut-on continuer à se prévaloir malgré ces deux hypothèses de l'existence de la procédure du sursis à exécution des décisions rendues par les juridictions administratives ?

La réponse à cette interrogation renvoie à une révision du code de procédure civile qui mentionnerait expressement cette procédure d'urgence inévitable en matière administrative.

Cette procédure constitue un correctif au principe de l'effet non suspensif des voies de recours en matière administrative.

²³ Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune modification.

En effet, le §3 de l'article 171 du code de procédure civile dispose que l'appel et le délai d'appel ou le cas échéant d'opposition, ne sont pas suspensifs d'exécution des arrêts rendus en matière administrative.

Telles sont d'une manière générale les différentes procédures d'urgence en matière administrative prévues par le code de procédure civile.

Qu'en est il de leur régime juridique ?

Chapitre II - Le régime juridique des procédures d'urgence en matière administrative

Le régime juridique des procédures d'urgence en matière administrative renvoie à un certains nombre de sujets, principalement ceux relatifs :

- aux conditions de mise en oeuvre de ces procédures
- aux pouvoirs du juge de l'urgence
- à la compétence matérielle et territoriale
- à l'instance

Ce cadre juridique prévu par le code de procédure civile ne pouvant se prêter à cette démarche de type pédagogique du fait de son caractère général et restreint, la démarche retenue dans ce point s'articulera autour des règles communes à toutes les procédures d'urgences (1°) et des règles particulières à chacune de ces procédures (2°)

1 - Les règles communes aux procédures d'urgence en matière administrative

Ces règles communes concernent :

- la compétence du juge administratif de l'urgence
- les conditions de recevabilité des procédures d'urgence
- l'instance

- les pouvoirs du juge administratif de l'urgence
- les voies de recours contre les ordonnances du juge administratif de l'urgence.

a - Les règles de compétence matérielle et territoriale

L'article 171 bis du code de procédure civile pose une règle générale en ce que les procédures d'urgence relèvent de la compétence des cours lorsqu'il dispose dans son §3, "dans tous les cas d'urgence, le président de la Cour ou le magistrat qu'il délègue...".

Cette compétence générale dévolue en premier lieu au président de la Cour et non au magistrat de la chambre administrative résulte du système juridictionnel adopté en 1963²⁴ et consacré en 1965²⁵.

En effet, le système retenu, basé sur le principe de l'unité de juridiction justifie théoriquement cette attribution reconnue directement au président de la Cour.

D'ailleurs les articles 7, 169 et 169 bis du code de procédure civile font référence au Président de la Cour²⁶.

Ainsi et en application des dispositions du §3 de l'article 171 bis du code de procédure civile, les requêtes en matière de procédure d'urgence doivent être adressées au Président de la Cour²⁷.

En réalité, ces requêtes sont transmises au président de la chambre administrative des cours qui à son tour peut, soit la régler es qualité soit déléguer un magistrat de la chambre administrative.

²⁴ Avec l'institution de la Cour Suprême.

²⁵ Avec la mise en place de l'organisation des cours et des tribunaux.

²⁶ Par contre les articles 274 et 284 concernant la Cour Suprême utilisent expressément les termes, de président de la chambre administrative de la Cour Suprême non le président de cette dernière.

²⁷ Cette étude ne prend pas en compte les modifications introduites par la loi 98-02 du 30/5/1998 qui a institué les tribunaux administratifs; en effet, si le Conseil d'Etat prévu par la loi organique n°98-01 du 30/5/1998 a été mis en place et rend depuis la justice, les tribunaux administratifs restent encore au stade théorique; de ce fait les règles prévues par le CPC et notamment son article 171 bis restent toujours d'actualité.

Enfin et en ce qui concerne le domaine des procédures d'urgence, l'expression "dans tous les cas d'urgence" de l'article 171 bis du code de procédure civile permet de dire que ces derniers concernent aussi bien le recours pour excès de pouvoir que le recours de plein contentieux.

En ce qui concerne la compétence territoriale, il ressort de la lecture combinée des articles 7,8,9 et 171 bis du code de procédure civile que la réponse à cette compétence n'est pas aussi évidente du moins aussi simple.

En effet, la loi n°90-28 du 18/8/1990, en modifiant notamment l'article 7 du code de procédure civile a opéré une nouvelle répartition de compétence en mettant fin au monopole de la chambre administrative de la Cour Suprême en matière de recours pour excès de pouvoir et ce en érigeant cinq chambres administratives "régionales" compétentes en matière de recours en annulation, en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs pris par les walis et en laissant aux 31 chambres administratives (les 5 chambres régionales y faisant partie) la compétence pour les mêmes recours concernant les actes des présidents d'APC et des établissements publics à caractère administratif.

Par ailleurs, les articles 8 et 9 du code de procédure civile prévoient d'autre règles différentes voire contredisant les dispositions du §3 de l'article 171 bis.

Cette pluralité de compétence territoriale soulève une question fondamentale celle de la règle applicable.

La réponse à cette question n'est pas aussi aisée au regard de la différence qui caractérise les procédures d'urgence en matière administrative quant à leur objet, leur but et leur conséquence.

C'est ainsi qu'en matière de constat d'urgence, la juridiction compétente serait celle qui est la mieux placée; c'est à dire celle dans le ressort de laquelle les faits constatés se sont produits; dans ce cas, il est fait application des articles 8 et 9 du code de procédure civile.

S'agissant du référé, la juridiction compétente serait celle qui est compétente pour juger le litige éventuel auquel la mesure demandée se rapporte; dans ce cas, les dispositions de l'article 7 du code de procédure sont celles qu'il y a lieu d'appliquer. La même approche peut être retenue pour le sursis à exécution d'une décision administrative.

b - Les conditions de recevabilité

La première condition de recevabilité commune à toutes les procédures d'urgence est prévue dans le §3 de l'article 171 bis du code de procédure civile qui dispose que les requêtes adressées au juge administratif de l'urgence sont recevables "dans tous les cas d'urgence"²⁸.

Ainsi, l'urgence constitue l'âme de ces procédures puisqu'elle conditionne la recevabilité de leur requête.

Elle est pour la plupart des auteurs, la situation de fait susceptible de se détériorer rapidement ou l'exigence de mesures conservatoires indispensables.

Dans cette perspective, le juge administratif de l'urgence dispose d'un pouvoir discrétionnaire assez large quant à l'appréciation de l'urgence. En effet, c'est au juge de rechercher si la mesure demandée est urgente; l'urgence est appréciée de façon concrète et ce compte tenu des particularités de chaque espèce et des circonstances que le requérant doit invoquer.

La deuxième condition de recevabilité ressort de la lecture de la disposition sus-citée qui prévoit que les requêtes relatives à toutes les procédures d'urgence sont recevables sur la base d'une simple requête²⁹ qui doit toutefois remplir les conditions générales de recevabilité de recours prévues par l'article 459 du code de procédure civile.

Cette même dispositions écarte la règle de la décision administrative préalable³⁰ prévue par les disposition du §2 de l'article 169 du code de procédure civile pour les requêtes au fond.

c - Le déroulement de la procédure

L'article 171 bis du code de procédure civile ne prévoit que deux règles de procédure; la première, contenue dans son §3, concerne le juge chargé de l'instance du juge ; la seconde, prévue dans son § 7, est relative à l'ordonnance du juge à la suite de la procédure de constat.

²⁸ Cette expression est anoncée en droit français dans la loi du 28/11/1955.

²⁹ Quel sens donner au mot "simple" de la requête ? existe-t-il une différence entre cette "simple requête" et "la requête" prévue notamment par les articles 169, 169bis et le terme "recours" de l'article 169 bis du CPC ?

³⁰ Cette situation est prévue dans le code français des tribunaux administratifs.

S'agissant de la première règle, l'article 171 bis ci-dessus dispose que le déroulement de la procédure est dirigée par le président de la Cour ou par un magistrat à qui il délègue cette mission.

L'instruction en matière de procédure d'urgence s'articule autour des points suivants :

Premièrement, l'instruction obéit au principe du caractère écrit; l'article 171 bis sus-cité dispose que le magistrat déclenche la procédure d'urgence sur une simple requête.

Deuxièmement, le principe de la contradiction est également consacré par l'article 171 bis; ce dernier distingue l'instruction du constat d'urgence de celle du référé administratif.

Lorsqu'il s'agit du constat d'urgence, l'article 171 bis mentionne que l'ordonnance de constat est immédiatement "donnée" aux défendeurs éventuels". Le terme "donnée" constitue, selon la jurisprudence française une sorte d'atténuation au principe de la contradiction.

Par contre, dans la procédure du référé administratif et eu égard à la portée particulière des mesures à prononcer, le principe de la contradiction s'applique avec un peu plus de poids; ainsi, le paragraphe 8 de l'article 171 bis du code de procédure civile dispose que : "la requête de référé est notifiée immédiatement au défendeur éventuel avec fixation d'un délai de réponse".

Troisièmement, concernant la phase de jugement, le paragraphe 3 dudit article mentionne que : "s'il ne ressort pas que le ministère public intervienne dans la procédure, la procédure d'urgence est dirigée par un magistrat seul"; de plus il n'est pas fait mention de la possibilité ou de l'obligation de tenir audience.

d - Les pouvoirs du juge administratif de l'urgence

En règle générale, le juge administratif de l'urgence se prononce par voie d'ordonnance, c'est ce qui ressort des dispositions de l'article 171 bis du code de procédure civile.

Par ailleurs, le juge administratif de l'urgence ne peut adresser des injonctions à l'administration et ce conformément aux termes du paragraphe 2 de l'article 168 du même code.

Enfin, ce juge ne peut prendre que des mesures “provisoires” dépourvues de l’autorité de la chose jugée.

e - Les voies de recours contre les ordonnances du juge administratif de l’urgence

L’article 171 bis du code de procédure civile dispose dans son dernier paragraphe que “l’ordonnance faisant droit aux demandes sus dites (celles rendues en matière du constat et de référé) est susceptible d’appel devant la chambre administrative de la Cour Suprême dans les 15 jours de sa notification...”

Ces ordonnances sont notifiées d’office par les soins du greffe, à toutes les parties en cause, sans préjudice du droit de ces derniers de faire notifier les dites ordonnances dans les formes prévues pour les arrêts rendus par la Cour.

2 - Les règles particulières à chaque procédure d’urgence

Même si le code de procédure civile ne consacre que deux articles ³¹ aux procédures d’urgence, certaines règles particulières à chacune des procédures d’urgence peuvent être dégagées.

a - Les règles particulières au constat d’urgence

Lorsqu’il est saisi d’une requête aux fins d’un constat d’urgence, le Président de la Cour désigne, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l’article 171 bis du code de procédure civile, un agent du greffe ou le cas échéant un expert à l’effet de constater, sans délai, des faits (et non une situation juridique) qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la Cour statuant en matière administrative.

S’agissant de la compétence territoriale, la chambre administrative compétente est celle dans le ressort de laquelle sont survenus les faits invoqués dès lors qu’ils seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la Cour.

Quant à l’expression “susceptible de donner lieu à un litige” utilisée dans le §5 ci-dessus, elle renvoie à un litige principal, actuel ou éventuel.

Par ailleurs, concernant le respect du principe de la contradiction, l’article 171 bis paragraphe 7 semble opter pour une procédure plus simple puisqu’il dispose que l’ordonnance du constat est “donnée” au défendeur éventuel; ce qui signifie que le

³¹ Les articles 171 et 171 bis du code de procédure civile.

juge administratif de l'urgence a le pouvoir de prendre sa décision seul au vu du mémoire du demandeur alors même qu'il a ordonné le constat.

Enfin, l'agent du greffe ou l'expert chargé du constat d'urgence dresse un procès-verbal qui est notifié à toute partie intéressée.

b - Les règles particulières au référé administratif

Ces règles sont prévues par les paragraphes 6 et 8 de l'article 171 bis et le dernier § de l'article 170 du code de procédure civile.

Elles concernent notamment les mesures que le juge administratif de l'urgence peut prononcer ainsi que le domaine de la procédure du référé administratif.

S'agissant des mesures que le juge administratif de l'urgence peut prononcer, l'article 171 bis §6 énonce seulement que le juge peut ordonner "toutes mesures utiles" sans préciser ce que peut être l'objet de ces mesures ³².

S'agissant du domaine de la procédure de référé administratif, l'article 171 bis exclut toute procédure de référé pour les litiges intéressant l'ordre et la sécurité publique ³³ et à condition qu'elle (la procédure) ne fasse pas préjudice au principal et ne fasse pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative ³⁴ sauf lorsqu'il y a voie de fait ou emprise.

La condition de ne pas faire obstacle à une décision administrative a été posée pour signifier que le sursis à exécution d'une décision administrative (autre procédure d'urgence) est différent du référé administratif.

Quant au caractère contradictoire de la procédure, le paragraphe 7 de l'article 171 bis du code de procédure civile aménage une procédure qui consiste à communiquer la requête au défendeur avec fixation de délai de réponse mais sans prévoir d'obligation de communication au défendeur des observations produites en défens.

³² En France, l'article 27 du décret du 30/7/1963 avait utilisé la même formalisation, cependant le juge administratif a comblé dans une large mesure le silence de la loi, ce qui n'est pas le cas de la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour Suprême.

³³ En droit français, cette condition (ordre et sécurité publique) a été supprimée par l'article 5 du décret du 29/1/1969.

³⁴ Cette mesure existait déjà dans l'article 809 du CPC français de 1806.

c - Les règles de procédure particulières au sursis à exécution des décisions administratives

Les paragraphes 11,12 et 13 de l'article 170 du code de procédure civile relatifs au sursis à exécution des décisions administratives sont prévues parmi les dispositions relatives à l'instruction des recours administratifs en général.

Ils mentionnent que cette procédure d'urgence n'est permise qu'à titre exceptionnel et, à l'instar du référé administratif, le sursis à exécution n'est pas recevable en matière de décision intéressant le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique.

En conclusion de cette première partie, il y a lieu de souligner que les précédents développements n'épuisent pas la présentation et l'étude des procédures d'urgence en matière administrative; en effet, une approche qui s'appuie sur la jurisprudence administrative éclairera d'avantage le sujet.

Cependant, il est possible d'avancer que le code de procédure civile ne prévoit qu'un cadre juridique inadapté pour les procédures d'urgence en matière administrative.

DEUXIEME PARTIE - LE CODE DE PROCEDURE CIVILE : UN CADRE ET UN REGIME JURIDIQUES INADAPTES

Le code de procédure civile accorde peu d'importance aux procédures d'urgence en matière administrative et constitue un cadre et un régime juridiques inadaptés.

Cette inadaptation résulte des limites inhérentes au texte juridique lui même, en l'occurrence le code de procédure civile, (chapitre 1°) ainsi que des limites inhérentes au traitement des procédures d'urgences (chapitre 2°).

Chapitre I - Les limites inhérentes au cadre juridique

Un certains nombre d'éléments contenus dans le code de procédure civile notamment ceux relatifs aux procédures d'urgence en matière administrative constituent de véritables limites textuelles à ces derniers.

Il s'agit principalement de certaines questions liées à la terminologie juridique employée, au maintien des dispositions sans égard à l'évolution des modalités de règlement de l'urgence en matière administrative, aux silences du cadre juridique, au

caractère général de ce dernier, à la rédaction de l'article 171 bis, ainsi qu'à d'autres incohérences du texte juridique.

1 - Les limites purement formelles

Un cadre juridique étroit, une rédaction confuse, une terminologie ambiguë et désuète sont les principales limites purement formelles.

a - Le code de procédure civile : un cadre juridique étroit

Jusqu'en 1969, les procédures d'urgence en matière administrative étaient régies par les articles 172 à 190 soit 18 articles ; ces dispositions s'appliquaient à toutes les procédures d'urgence quelque soit leur nature et étaient communes aux tribunaux et aux cours.

En 1969, l'ordonnance n°69-77 en date du 18/9/1969 modifie l'article 170³⁵ du code de procédure civile et introduit entre autre, l'article 171 bis, disposition fondamentale des procédures d'urgence en matière administrative devant les cours.

Cette ordonnance a, également, rajouté à l'article 283 du dit code un deuxième paragraphe relatif aux sursis à exécution de "décisions"³⁶.

Ces deux articles constituent tout le cadre juridique des procédures d'urgence auxquelles, il faut ajouter les paragraphes 11,12 et 13 de l'article 170 relatifs au sursis à exécution des décisions administratives devant les cours et ce, conformément aux termes du §1 de l'article 171 bis suscité qui dispose clairement que " en matière administrative, les articles 172, 173 et 183 à 190 relatifs au mesures d'urgence et au référé sont remplacés par les dispositions...".

Ainsi, alors que les procédures d'urgence en matière civile sont régies par une quinzaine d'articles, les procédures d'urgence en matière administrative dont le nombre et la complexité sont plus importants du fait notamment de la présence d'une personne publique au procès, seul un article (171 bis) et quelques paragraphes (11,12 et 13 de l'article 171 et le §2 de l'article 283) sont prévus comme cadre juridique.

³⁵L'ancien article 170 du CPC était rédigé comme suit :

"Les arrêts rendus par la cour suprême ces appels sont toujours contradictoires".

³⁶ Le terme générique fera l'objet d'un essai de définition.

b - L'aticle 171 bis du CPC : une rédaction confuse

Faut il rappeler que tout code de procédure (civile ou pénale) est un texte juridique présenté d'une manière claire permettant de suivre, par étapes bien définies, les différents actes de procédures ; ce qui n'est pas le cas du code de procédure civile et notamment son article 171 bis.

Par ailleurs, les procédures d'urgence en matière administrative sont aussi variées que complexes et doivent de ce fait être réglementées d'une façon aussi variée mais surtout assez claire tant les conditions de leur mise en oeuvre, de leur recevabilité, de leur instructions sont différentes; or, là également le code de procédure civile regroupe d'une manière confuse toutes ces conditions dans un seul article, l'article 171 bis.

La division de ce dernier en plusieurs paragraphes (au nombre de 9), incompréhensibles par ailleurs du fait de leur numérotation n'est pas pour faciliter sa lecture.

De plus, le classement et la présentation de ces mêmes paragraphes ne permet pas de suivre les différents moments de chacune des procédures d'urgence ; ainsi et à titre d'exemple, le référé administratif est réglementé par les paragraphes 3 puis 6 puis 8 de l'article 171 bis.

Enfin, une autre confusion ressort de l'intitulé de la section du code de procédure civile qui déborde largement son contenu ; en effet, cette section intitulée "des incidents, de l'intervention des reprises d'instance, du désistement et des mesures d'urgence" ne renferme qu'un seul article, l'article 171 bis relatif au seul constat d'urgence, sommation et référé en matière administrative.

A côté de la confusion dans la rédaction de l'article 171 bis réside une autre limite formelle qui tient de ce que le code de procédure civile dans ses dispositions relatives aux procédures d'urgence se remarque par une terminologie ambiguë et désuète.

c - Une terminologie ambiguë et désuète

L'aticle 171 bis du code de procédure civile utilise une terminologie juridique empruntée à un droit français ayant fait l'objet de la part de la doctrine et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, d'un grand nombre de clarifications et d'explications donnant lieu à une actualisation juridique constante, tant la question de l'urgence en matière administrative évolue et se complique.

Doit-on alors, pour comprendre les termes de l'article 171 bis se référer à la jurisprudence et à la doctrine française ?

La réponse à cette interrogation ne peut être qu'affirmative suite à l'emprunt fait au droit français et à l'influence directe ou indirecte mais continue de ces deux sources de droit sur la jurisprudence administrative des juridictions statuant en matière administrative ³⁷.

A ce propos, l'expression "sans faire préjudice au principal" ³⁸ figurant dans le paragraphe 6 dudit article a été remplacée en droit français par l'expression plus souple et plus accessible "ne se heurte à aucune contestation sérieuse des parties" ³⁹.

Les mêmes observations et critiques peuvent être reprises pour le terme "urgence" utilisé dans le paragraphe 3 de l'article 171 bis.

Un autre exemple tout aussi illustratif de l'ambiguïté de la terminologie peut être emprunté au mot "décision" employé dans le §2 de l'article 283 du code de procédure civile.

En effet, le paragraphe 2 de l'article 283 sus-cité dispose "... qu'il soit sursis à l'exécution de la **décision** attaquée..."

De quelle "décision" il s'agit ?

La réponse à ces questions est assez importante dans la mesure où le sursis à exécution des décisions administratives, procédure d'ailleurs prévue par l'article 170 du code de procédure civile, concerne "la décision administrative" alors que le sursis à exécution d'une décision de justice concerne "la décision" rendue par une juridiction.

S'agit-il donc d'une "décision administrative ou d'une "décision de justice" ?

Tenter une explication est une opération difficile tant le code de procédure civile a fait l'objet de quelques "replacages" juridiques loin de toute vision globale et

³⁷ On continue encore à citer dans les grandes facultés de droit l'arrêt "Blanco" comme cas de jurisprudence principale du droit de la responsabilité administrative en Algérie.

³⁸ Cette expression a été prévue par la loi française de 1955 tire son origine de l'article 809 du CPC français de 1806.

³⁹ D'ailleurs cette même condition a été supprimée par le décret français du 17/6/1987.

cohérente rendant aléatoire et préjudiciable l'exercice d'une bonne administration de la justice administrative; cependant, et eu égard à la date d'introduction de ce paragraphe 2 dans l'article 283⁴⁰ et la répartition du contentieux administratif entre les chambres administratives des cours et la chambre administrative de la Cour Suprême, le terme décision renvoie à la décision administrative.

Or, si la chambre administrative de la Cour Suprême détenait le monopole en matière de contrôle (en excès de pouvoir et donc procédure accessoire) des décisions administratives, pourquoi le code de procédure civile avait prévu une disposition identique à celle du paragraphe 2 de l'article 283 au bénéfice des chambres administratives des cours deux ans auparavant⁴¹ dans l'article 170 ?

Cette dernière question pour laquelle il est difficile de répondre traduit là encore les dangers d'un minétisme maladroît et des "greffes juridiques" inappropriés.

Quant au caractère désuet de cette terminologie elle se retrouve dans la référence jusqu'à l'heure actuelle à des organes pour des missions qu'ils n'exercent plus; tel est le cas de "l'agent du greffe" visé au paragraphe 5 de l'article 171 bis comme pouvant établir un procès-verbal de constat alors que cette attribution est dévolue aux huissiers par la loi n°91-03 du 18/1/1991 portant organisation de la profession d'huissiers.

2 - Les autres limites inhérentes au cadre juridique

Les quelques dispositions du code de procédure civile relatives aux procédures d'urgence en matière administrative renferment d'autres remarques qui confirment l'inadaptation du code de procédure civile en la matière.

Premièrement, ces dispositions introduites par l'ordonnances 69-77 du 18/9/1969 n'ont connu aucun amendement, est-ce à dire que cette réglementation est actuellement suffisante et adaptée ?

Tous les développements de la deuxième partie de cette étude témoignent du contraire.

⁴⁰ Ce paragraphe a été rajouté par l'ordonnance n°71-80 du 29/12/1971.

⁴¹ L'article 170 du CPC a été introduit par l'ordonnance n°69-77 du 18/9/1969.

De plus, ces mêmes dispositions s'inspirent principalement de la loi française du 28/11/1955 qui a fait l'objet d'adaptations renouvelées et constantes ⁴².

Deuxièmement, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 171 bis du code de procédure civile, introduites en 1969 rappellent qu'il est fait application (pour les procédures d'urgence en matière administrative) des articles 148 à 154 ; or, l'ordonnance n°71-80 du 29/12/1971 abroge les articles 149 à 154,; l'article 148 restant relatif notamment à la mise en cause des tiers, des interventions, des reprises d'instances et autres incidents renvoie à son tour pour les règlements aux articles 91 à 97 et 110 à 117; ces deux groupes d'articles sont loin de consacrer une réglementation particulière où de s'inscrire dans une problématique de l'urgence administrative.

Troisièmement, les articles 170 et 171 bis du code de procédure civile prévoient le sommation, le constat d'urgence, le référé et le sursis à exécution des décisions administratives comme procédures d'urgence en matière administrative,; à ce propos, en quoi la sommation (interpellative ou non) constituerait une procédure d'urgence en matière administrative ? Pourquoi par ailleurs n'avoir pas retenu le cas classique du sursis à exécution des décisions rendues par les juridictions administratives.

Cette "omission" est d'autant plus préjudiciable pour le justiciable que la possibilité offerte par l'article 102 du code de procédure civile qui dispose que l'appel est suspensif n'est pas consacré puisque l'article 171 du même code affirme au contraire que l'appel des arrêts rendus par la Cour devant la chambre administrative de la Cour Suprême ne sont pas suspensifs.

Quatrièmement, une interrogation s'impose à la lecture des paragraphes 9,10 et 11 de l'article 170 du code de procédure civile.

En effet, les dispositions ci-dessus ont été introduites en 1969 et donc avant 1990 (c'est certainement une lapalissade) date de modifications dudit code notamment en matière de répartition des compétences entre les Cours et la Cour Suprême (chambre administratives) concernant le recours pour excès de pouvoir.

Or, comment expliquer que les Cours, conformément aux termes des 3 paragraphes sus-cités, puissent connaître du sursis à exécution d'une décision, procédure rattachée au recours pour excès de pouvoir alors qu'elles n'étaient pas compétentes en la matière durant la période 1969 - 1990 ?

⁴² Cette réglementation a effectivement fait l'objet de plusieurs amendements, la dernière date remonte au 30/6/2000.

Cette incohérence résulte, là encore, de l'imbroglio du système juridictionnel qui tente de concilier entre le cadre d'unité de juridiction et des règles de fonctionnement du système de dualité de juridiction; elle résulte également des "replatrages" du code de procédure civile loin d'une vision globale.

Les multiples observations et interrogations soulevées à l'occasion de l'analyse des limites inhérentes au cadre juridique ne constituent qu'une partie de la longue liste des interrogations qu'engendre la problématique "procédures d'urgence en matière administrative - code de procédure civile".

D'autres remarques concernant, cette fois, le régime juridique des procédures d'urgence confortent l'idée que le code de procédure civile est un cadre inadapté au procédures d'urgence en matière administrative.

Chapitre II - Les limites inhérentes au régime juridique

A ce stade et, parce que le code de procédure civile n'organise qu'un régime juridique réduit et commun aux différentes procédures d'urgence en matière administrative une démarche thématique s'impose parce que plus démonstrative des limites inhérentes au régime juridique.

Ces limites concernant la notion d'urgence, les règles relatives à l'introduction de l'instance et l'instruction des recours enfin les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions administratives statuant en matière d'urgence.

1 - L'urgence en matière administrative dans le code de procédure civile : une place limitée et indéfinie

L'absence ou l'indisponibilité de statistiques en matière de contentieux administratif constitue un véritable handicap pour apprécier l'efficacité du régime juridique des procédures d'urgence devant les juridictions administratives mais aussi de vérifier le degré de culture de ces dernières face à l'urgence en général et à l'urgence en matière administrative en particulier.

Cependant, s'il est possible de dire que la lenteur et l'encombrement des juridictions administratives sont des réalités incontestables; cette lenteur relève toute l'importance de l'efficacité des procédures d'urgence en matière administrative.

En effet, le code de procédure civile dans ses dispositions relatives aux procédures d'urgence, prescrit de juger d'urgence; pour cela, l'article 171 bis emploie les termes

“sans délai” (65) “immédiatement” (paragraphe 7) et fixe néanmoins quelques délais mais seulement ceux concernant l’appel des ordonnances rendues par les cours devant la chambre administrative de la Cour Suprême (paragraphe 9).

D’autres délais prévus notamment par les articles 112 à 116 du code de procédure civile s’appliquent du fait du renvoi organisé par l’article 171 bis du même code.

Ces quelques dispositions organisant des délais pour quelques étapes des procédures d’urgence ne comblent pas la situation d’absence de délais ; or, il est évident que le juge administratif (et d’une certaine manière le juge de droit commun) est beaucoup plus enclin à régler l’affaire lorsque l’injonction qui lui est donnée par la loi d’agir vite revêt la forme d’un délai à observer que lorsqu’elle se manifeste par l’obligation de statuer “sans délai”⁴³ ou “immédiatement”.

Or, d’une part, le code de procédure civile n’impose aucun délai pour les questions de fond pour mettre l’accent sur l’urgence à régler le litige ou l’affaire; les quelques délais signalés ci-avant ne concernent que ceux des voies de recours; d’autre part, il ne fait aucune distinction entre les particularités de l’urgence de chaque procédure.

2 - Les procédures relatives à l’instance : des procédures semblables aux procédures administratives ordinaires

L’instance est le processus qui débute avec la saisine du juge administratif de façon plus ou moins simple ou plus ou moins rapide jusqu’à ce que soit rendue la décision de justice destinée à y mettre fin; autrement dit, la durée d’une instance constitue l’un des facteurs de la bonne administration de justice.

Déjà, en matière administrative et pour des considérations tenant de la présence de la puissance publique comme partie au procès, l’instance doit être aussi courte qu’aussi simple dans la mesure où il est indispensable que les comportements de la puissance publique lorsqu’ils sont illégaux ou préjudiciables soient suivis aussitôt que possible par des mesures adéquates d’annulation ou de réparation.

Ce particularisme devient encore plus accentué lorsqu’il s’agit des procédures d’urgence en matière administrative; en effet, l’urgence suppose des procédures adéquates, aménagées, destinées à permettre “au juge de prendre, dans l’attente du jugement d’une affaire certaines mesures que l’intérêt du requérant comme celui de

⁴³ D’ailleurs cette expression peut être perçue comme une latitude laissée au juge administratif.

la bonne administration de la justice recommandent de ne pas différer”⁴⁴ et non comme c’est le cas actuellement d’apporter “des réponses mortes à des questions mortes”.

Que prévoit, à ce propos le code de procédure civile ?

Les termes du paragraphe 2 de l’article 171 bis écartent expressément l’application des articles 172, 173 et 183 à 190 relatifs aux mesures d’urgence et au référé devant les cours et tribunaux soulevés en matière civile.

Cependant, le paragraphe 1 de l’article 171 bis ci-dessus, introduit en 1969, a été suivi deux années plus tard par une modification⁴⁵ qui a abrogé les articles 149 à 154, vidant le renvoi organisé par le § 1 de l’article 171 bis sus-cité,; ainsi, il ne reste que l’article 148 comme disposition à laquelle fait référence le §1 ci-dessus.

A son tour, l’article 148 prévu dans un chapitre très éloigné des nécessités de l’instance en matière d’urgence, renvoie aux articles 81 à 97 et 110 à 117 du code de procédure civile. Les articles 81 à 97 composent le chapitre relatif aux incidents, à l’intervention, à la reprise d’instance et aux désistements devant les tribunaux; c’est à dire à une procédure aussi éloignée des nécessités de l’urgence.

Les articles 110 à 117, quant à eux sont relatifs à l’introduction des instances devant les cours.

Le code de procédure civile renvoie pour les question d’urgence à des dispositions prévues pour les affaires de fond pour lesquelles l’urgence n’est pas une préoccupation.

Par ailleurs, si la technique du renvoi reste un procédé normal dans des proportions acceptables, tel n’est pas le cas des procédures d’urgence en matière administrative.

Ce n’est pas un procédé acceptable dans la mesure où il n’est pas tenu compte⁴⁶ des différentes modifications qui ont touché le code de procédure civile.

⁴⁴ R. CHAPUS Op.cit p. 1107.

⁴⁵ Ordonnance n°71-80 du 29/12/1971.

⁴⁶ Exemple : le renvoi opéré en 1969 par l’article 171 bis aux articles 148 à 154 alors qu’en 1971 les articles 149 à 154 ont été abrogés sans que ce vide juridique ne soit comblé.

Ce n'est pas un procédé acceptable dans la mesure où les procédures auxquelles il est renvoyé concernant le régime d'une instance ordinaire de droit commun. En effet, la requête urgente est enrôlée, enregistrée, instruite comme une affaire ordinaire au fond.

Ainsi, le code de procédure ne referme pas un régime à même de prendre en charge les questions de l'urgence en matière administrative.

POURQUOI ? .

3 - L'organisation et le fonctionnement des juridictions statuant en matière d'urgence administrative : inexistence d'un juge administratif de l'urgence

En attendant les modifications qu'induit la mise en place des nouvelles juridictions administratives (tribunaux administratifs), les dispositions actuelles du code de procédure civile ne permettent pas l'émergence d'un véritable juge administratif de l'urgence.

En effet, l'article 171 bis du code de procédure civile dispose dans son §3 que : "dans tous les cas d'urgence, le président de la Cour ou le magistrat qu'il délègue..." est chargé de régler les affaires présentées dans le cadre des procédures d'urgence.

Si en réalité, le président de la cour ne prend pas en charge personnellement cette catégorie d'affaires pour de multiples raisons, notamment celles tenant de son programme de travail, l'expression "...ou le magistrat qu'il délègue..." renvoie nécessairement au président de la chambre administrative de dite la Cour, même si l'article 171 bis ne le vise pas expressément.

Le décret n°66-161 du 8/6/1966 relatif au fonctionnement des Cours et Tribunaux rappelle dans son article 5 que la présidence des chambres autres que celles présidée par le président de la Cour est assurée par un vice président de la Cour ou un président de chambre.

L'article 8 du même décret rajoute que tout membre d'une chambre peut être appelé en cas de nécessité à siéger dans une autre chambre.

Ces deux dispositions très anciennes et toujours en vigueur traduisent le mode d'organisation et de fonctionnement des cours dans le schéma du système d'unité de juridiction, système dans lequel la Cour, comme le précise l'article 7 du code de

procédure civile détient une compétence générale; la division en chambres n'est faite que dans un but de partage et non une répartition des compétences.

Cette forme d'organisation et de fonctionnement des cours ne favorise pas l'émergence d'une tructure chargée des affaires urgentes en matière administrative; de plus, l'absence de procédures propres et détaillées à l'urgence et d'un magistrat spécialisé en la matière rendent notamment leurs réglemens aléatoires.

4 - Le code de procédure civile : un régime juridique étroit et confus

Le code de procédure civile est d'abord un régime juridique étroit dans la mesure où, comme il a été signalé, le sursis à exécution des décisions rendues par les juridictions statuant en matière administrative n'a pas été prévu comme et parmi les procédures d'urgences.

Pourtant, l'article 171 bis du dit code s'est inspiré du droit français, notamment la loi du 28/11/1955 pour introduire les procédures d'urgence dans le droit algérien en 1959⁴⁷.

Pourquoi n'avoir par retenu cette procédure d'urgence et pourquoi au contraire introduire la sommation comme procédure d'urgence en matières administrative alors qu'elle n'existe pas en droit français comme telle ?

L'explication que l'on peut tenter, en l'absence de travaux préparatoires et autres exposés des motifs concernant notamment les articles 171 bis et 283 §2 du code de procédure civile réside, là également, dans le choix du système juridictionnel adopté en 1963⁴⁸ et conforté en 1965⁴⁹; en effet, l'unité de juridiction qui ne favorisait pas l'existence d'une juridiction administrative autonome ne favorisait pas également une réflexion et un droit du contentieux administratif tout aussi particulier et autonome.

Cependant, celle explication ne résiste pas à la critique puisqu'un éminent professeur⁵⁰ avait déjà qualifié, le système juridictionnel algérien de système d'unité

⁴⁷ Ordonnance n°69-77 du 18/9/1969.

⁴⁸ Institution de la Cour Sprême la loi n°63-218 du 18/6/1963.

⁴⁹ Ordonnance n°65-278 du 16/11/1965 portant organisation judiciaire ainsi que son décret d'application n°66-161 du 8/6/1966 relatif au fonctionnement des cours et des tribunaux.

⁵⁰ Ahmed MAHIOU.

de juridiction mais de séparation de contentieux, qualification qui laisse supposer un certain particularisme du contentieux administratif et de son droit.

Or, le caractère étriqué du régime juridique relatif à ces procédures d'urgence ainsi que son immobilisme le rendent inopérant.

5. Le code de procédure civile est un régime juridique confus.

Les dispositions relatives au sursis à exécution des décisions administratives constituent une parfaite illustration et ce, à un double niveaux.

Le premier niveau de confusion ressort de la lecture combinée des dispositions des articles 7 et 171 bis du code de procédure civile.

A ce propos, il convient tout d'abord de rappeler que le sursis à exécution d'une décision administrative a le caractère d'une mesure provisoire ou plus exactement d'une mesure conservatoire décidée dans l'attente du jugement du recours en annulation; ainsi, le sursis constitue l'accessoire de la demande d'annulation.

Cette relation entre les deux actions (provisoire et au fond) renvoie également à la question de la compétence du juge administratif de l'urgence.

Dans cette perspective, l'article 171 bis paragraphe 6 permet au juge administratif de l'urgence d'ordonner toutes mesures utiles, sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative hors le cas de la voie de fait ou de l'emprise; autrement dit et comme le prévoit d'ailleurs le paragraphe 12 de l'article 170, le sursis à exécution est possible.

Par ailleurs, le § 5 de l'article 171 bis prévoit la possibilité de constater des faits survenus dans le ressort de la cour susceptible de donner lieu à un litige devant la cour statuant en matière administrative; autrement dit, la cour territorialement compétente est celle du lieu où les faits existent; or, l'article 7 a opéré en 1990⁵¹ une distinction entre les chambres administratives régionales au nombre de 5 (Alger, Oran, Constantine, Ouargla, Bechar) et les chambres administratives ordinaires au nombre de 31; chaque catégorie de chambre détient une compétence matérielle et territoriale particulière⁵².

⁵¹ Loi n°90-28 du 18/8/1990.

⁵² La Cour de Blida possède une chambre administrative ordinaire.

Suite à cette nouvelle répartition, à quelle cour, un justiciable qui veut constater un fait constitutif d'une voie de fait survenu dans la wilaya de Blida ⁵³ doit s'adresser ?

Devant la chambre régionale de la Cour d'Alger en application des dispositions de l'article 7 sus-cité ?

Devant la chambre administrative de la Cour de Blida en application des dispositions des articles 170 et 171 bis du même code ?

Peut-on pour répondre à ces questions, dire qu'en vertu du principe selon lequel le particulier tient le général en l'état les dispositions générales de l'article 7 ne sont pas applicables puisque les articles 170 et 171 bis prévoient des dispositions particulières.

Si telle est la solution, la relation citée plus haut et qui existe entre la compétence du juge de l'urgence et du juge de fond n'est pas respectée et donc se sont les dispositions de l'article 7 qui s'appliquent.

Le deuxième niveau de confusion découle de la lecture des paragraphes 11,12 et 13 de l'article 170 du code de procédure civile.

Ces dispositions ont trait au sursis à exécution des décisions administratives, procédure d'urgence liée au contentieux de l'annulation devant les chambres administratives des Cours du fait de leur place dans le dit code.

Or, les dispositions n'ont pas de raison d'être du moins devant la période 1969, date de leur introduction, et 1990 date de modification de la répartition de compétence en matière d'annulation des actes administratifs entre les cours et la Cour Suprême.

En effet, durant cette période, le recours en annulation étaient du ressort exclusif de la chambre administrative de la Cour Suprême.

Pour quoi avoir prévu des règles inapplicables ?

⁵³ La loi n°84-13 du 23/6/1984 portant découpage judiciaire et fixant le nombre, le siège et la compétence territoriale des cours et les tribunaux ainsi que son décret d'application n°84-384 du 22/12/1984, le décret exécutif n°90-407 du 22/12/1990 fixant la liste et la compétence territoriale des cours agissant dans le cadre fixé par l'article 7 de l'ordonnance n°66-154 du 8/06/1966 portant code de procédure civile constituent le cadre et le régime juridique de cette répartition de compétence.

Ces deux exemples montrent combien la politique des “amendements - greffes” et du mimétisme irrefléchi créent des situations de rejet et conduisent à des impasses juridiques loin de simplifier la procédure mais surtout loin de rapprocher la justice administrative de l’administré.

CONCLUSION

La culture juridique de l’urgence et les procédures prévues à cet effet ainsi que leur évolution et leur adaptation constituent une marque de maturité professionnelle de la justice et par voie de conséquence de la justice administrative.

Or, le code de procédure civile fait de la justice administrative en général et de ses procédures d’urgence un partenaire pauvre et faible face à une administration forte et hégémonique.

En octobre 1999 une commission nationale de la réforme de la justice a été instituée, cette commission a constaté en matière de justice administrative que le déroulement du procès administratif est identique à celui du procès civil.

Que dire alors des procédures d’urgence en matière administrative?

La commission a, également, relevé que l’urgence est totalement occultée; l’instance administrative se déroule comme une affaire administrative ordinaire c’est à dire comme une affaire civile ordinaire.

Des propositions ont été formulées dans le sens de l’élaboration d’un véritable code de procédure devant les juridictions administratives et l’institution d’un véritable juge administratif de l’urgence.

BIBLIOGRAPHIE

- R. CHAPUS. le juge administratif face à l'urgence G.P. 1985 doct. p.317
- Y. GAUDEMET. Les procédures d'urgence devant les juridictions administratives R.F.D.A. 1991 p.420
- A. GUIHAL. L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif RFDA. 1991 p.812
- C. GABOLDE. Pour un véritable référé administratif D; 1949 chron p.172.
- R. DRAGO. La procédure de référé devant le Conseil d'Etat RDP. 1953 p.297.
- L. FRIER. Un inconnu : le vrai référé administratif. A.J. 1980 p.67.
- J.C. PIEDBOIS L'urgence et l'utilité de la procédure de référé GP. 1985 D. p.121.
- C. GABOLDE Les nouveaux pouvoirs d'urgence du juge administratif et le sursis à exécution D. 1953 chron p. 1890.
- Aménager le sursis à exécution D.A. 1993 n°2 p.1.
- J.P. MARKUS, sursis à exécution et intérêt général AJ. 1996 p.251.
- J.R. ETCHEGARAY. Les limites du sursis à exécution GP. 1985 p.87.
- C. JESSUA LEPAGE, Les nouvelles procédures d'urgence GP. 1985 p.159.
- L. PHILLIP, Le Sursis à l'exécution des décisions des juridictions administratives. D. 1965, chron. p.219.
- G. PAMBOU-TCHIVOUNDA. Rechercher sur l'urgence en droit administratif français. RDP. 1983, p.81.
- Y. GAUDEMET. Le sursis à exécution des décisions administratives AJDA. 1965. p.381.

Y. GAUDEMET. L'urgence en droit administratif RDP. 1983. p.81

Y. GAUDEMET. Remarques à propos du sursis à exécution des décisions administratives RDP. 1973 p.385.

C. CLEMENT. Le juge administratif des référés : un véritable juge de l'urgence après la loi du 30/6/2000.

C. MORLOT.DEHAM.- La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif. LPA. n°176-2000 p.4.