

————— RAPPORTS GENERAUX DES CONGRES —————

**ASSOCIATION INTERNATIONALE  
DES HAUTES JURIDICTIONS  
ADMINISTRATIVES**

**Rome, 1995**

**V<sup>ème</sup> CONGRÈS**

**MESURES PROVISOIRES  
D'URGENCE ET PROCEDURES  
ACCELEREES**

**MESURES PROVISOIRES D'URGENCE ET  
PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES**

Rapport général établi par  
M. Giovanni Paleologo

La Justice mène une guerre incessante contre le temps, dont l'écoulement avant chaque jugement représente le don que la nécessité fait au tort. La décision tardive est souvent injuste, de plus en plus inutile à cause du passage du temps, et parfois dérisoire. Il faut cependant insister sur le fait qu'aucune décision ne peut être instantanée du fait de la nature même du jugement, encore plus qu'à cause de la multitude des affaires à traiter.

Ces observations prennent des aspects particuliers mais n'en sont pas moins vraies pour la Justice dans ses rapports avec l'Administration. Voilà pourquoi, le Vème Congrès A.I.H.J.A. s'est fixé d'étudier un certain nombre de moyens que les États ont adoptés afin de réduire les inconvénients liés à la durée du procès dans la juridiction administrative.

Ces moyens sont les mesures provisoires d'urgence et les procédures accélérées.

Grâce aux premières, les intérêts immédiats des parties sont réglés au cas par cas selon l'équité, dans l'attente de l'arrêt sur le fond, et en prenant également en considération l'issue probable du jugement. Parfois, on cherche à éviter que la preuve des faits vienne à manquer avant que le juge en ait pris connaissance.

Grâce aux deuxièmes, on choisit les jugements qui doivent précéder les autres en raison de leur objet et de leur spécificité, en même temps que les moyens pour assurer cette priorité.

La matière des mesures provisoires d'urgence est plus complexe que celle des procédures accélérées. C'est pour cela qu'elle a été divisée en deux sections. La première concerne les parties au litige, ainsi que les différents types de mesures provisoires d'urgence et leur portée. La seconde est relative à la recevabilité de la demande et aux diverses phases de la procédure.

Lors de la rédaction du rapport préparatoire au Congrès il aurait été trop long de tenter d'exposer toutes les réponses contenues dans les rapports nationaux pour chaque point du questionnaire établi par le

comité permanent. J'ai utilisé au contraire les statistiques traitées dans ces rapports afin de rechercher, pour chaque thème, un éventail de systèmes de droit possibles.

Aussi, il m'est apparu utile de citer, à titre d'exemple, quelques unes des réponses. J'espère les avoir correctement interprétées, au moins en partie. Je souhaite en même temps que cela donne aux membres des trois commissions une base détaillée des solutions adoptées dans les divers pays, afin qu'ils puissent discuter d'abord de vive voix, et ensuite en résumer leur portée effective.

Je tiens également à m'excuser pour l'inévitable différence de traitement réservée aux divers rapports nationaux.

## **QUESTIONNAIRE**

### *MESURES PROVISOIRES D'URGENCE*

#### **COMMISSION I** *POUVOIRS DU JUGE*

1. Parties au litige
2. Mesures d'instruction (par ex. expertise)
3. Sursis pur et simple ou mesures positives du juge. Pouvoir d'injonction
4. Pouvoir de joindre le provisoire au fond
5. Durée des effets de la mesure provisoire
6. Possibilité de la rétracter
7. Exécution de la mesure provisoire (par ex. astreinte)
8. Effets de la contradiction entre mesure provisoire et mesure définitive

#### **COMMISSION II** *RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE ET PROCÉDURE*

1. Quant à l'objet de la demande
2. Quant à l'introduction d'un litige de fond
3. Quant à la preuve de l'intérêt requis
4. Quant à la preuve de la nécessité de la mesure
5. Quant aux moyens invoqués
6. Quant à la forme et aux délais de recours
7. Composition de la formation de jugement
8. Délai pour statuer
9. En premier et dernier ressort/appeal
10. Arrêts d'extrême urgence ou d'urgence : arrêts sans contradictoire sauf confirmation ou avec contradictoire. Modification de la demande
11. Procédure écrite ou orale
12. Désistement
13. Dépens

#### **COMMISSION III** *PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES*

1. Les différents cas
2. Procédure générale et/ou procédure particulière
3. Délai
4. Pouvoirs d'instruction
5. Forme de la décision
6. Particularité éventuelle de ses effets

## COMMISSION I POUVOIRS DU JUGE

### 1. PARTIES AU LITIGE

Dans de nombreux pays, l'écoulement du temps nécessaire pour procéder au recours d'une décision administrative ou même la proposition de recours au juge, ne suspendent pas, en général, l'efficacité de la décision. Dans un tel cas, les mesures provisoires d'urgence seront, de bonne règle, demandées par le requérant ou par celui qui s'apprête à recourir.

Il est cependant possible d'imaginer qu'un particulier, bien que favorisé par la décision administrative, si celle-ci est maintenue, ne veuille renoncer à la position acquise pour assumer celle que lui a été attribuée par ladite décision, de peur que cette dernière ne soit annulée, et qu'en conséquence, il finisse par les perdre toutes les deux. Par exemple, qu'il ne veuille pas quitter la charge publique qu'il occupe pour en assumer tout de suite une autre, plus élevée, mais contestée en justice, et qu'il demande par conséquent le sursis à exécution de la décision administrative contestée par son adversaire, qui pourtant lui est favorable. (Dans les États où cela est admis, un certain nombre des considérations énoncées au n. 1.3 doivent être étendues).

Dans les pays où la possibilité de recourir ou la proposition de recours ne permettent pas à certaines décisions administratives de devenir efficaces, l'existence de procédures d'urgence est par contre imaginable à la demande de l'Administration. Cela peut aussi signifier l'existence de recours administratifs dans lesquels l'Administration soit requérante. Cette exception au régime commun de ces recours mérite un approfondissement. (Elle est également importante par rapport au thème traité au 1,3 cit.).

Pour toutes les demandes adressées au juge la règle élémentaire appliquée est celle du « *auditor et altera pars* ». S'il existe des particuliers à qui l'éventuelle adoption de la mesure requise porterait préjudice, il est normal qu'ils soient également entendus. (Finlande P. 1.). Par exemple, il faut entendre aussi le titulaire d'un permis de construire dans le cas d'une demande de sursis à exécution formulée par un voisin.

En tout cas, le jugement contradictoire avec l'Administration est toujours le plus rapide. L'identification des personnes privées qui tirent **des** avantages de la décision administrative contestée peut varier **sensiblement**. En outre, il convient également de se demander si les **parties** au litige du procès principal doivent être les mêmes que celles de la demande provisoire.

La façon de faire comparaître au jugement les parties opposées ainsi identifiées peut varier. Ou bien on peut déposer le recours auprès du juge et attendre que celui-ci identifie les parties opposées et éventuellement qu'il les appelle d'office au procès (Turquie P.1), ou bien la personne privée peut avoir le devoir de les identifier, et de leur notifier sa demande. Si la mesure provisoire d'urgence est considérée comme un acte contentieux, comme la décision d'un conflit, il est normal qu'un véritable contradictoire soit nécessaire.

Si par contre elle est considérée comme une simple mesure administrative, exceptionnellement réservée au juge, il est peut être compréhensible que le contradictoire soit limité ou qu'il ne soit pas demandé du tout.

L'argument n'a rien à voir avec les arrêts d'extrême urgence (voir au II,10) : dans ce cas là, le contradictoire peut parfois être absent au départ mais interviendra lors de la confirmation de la mesure prise, pour ainsi dire « *tambour battant* », « *inaudita altera parte* ». Ici il serait totalement absent, sauf au niveau du jugement principal.

## 2. MESURES D'INSTRUCTION

Nous abordons ainsi l'examen des mesures provisoires d'urgence qui peuvent être rendues par le juge administratif.

De telles mesures sont de deux sortes : d'un côté l'anticipation du résultat du conflit principal, ou en tous les cas de la certitude de celui-ci, afin de permettre au moins la conservation du statu quo, ce dont on traitera dans le chapitre suivant. De l'autre côté l'acquisition immédiate de la connaissance des faits, utile pour en arriver à une solution équitable du conflit principal, ce dont il convient de s'occuper maintenant.

En ce qui concerne l'argument de l'instruction à développer pour décider de la demande de mesure provisoire d'urgence, ce point sera développé au § 11,3.

En ce qui nous concerne maintenant, il peut arriver qu'une personne soit gravement malade, qu'un terrain soit sujet à de rapides modifications, ou qu'un bien mobilier puisse être emporté.

Dans de tels cas, il est parfois important que le juge ordonne l'audition du témoin, la descente sur les lieux, ou l'expertise, avant même qu'il commence le jugement principal où ces preuves seront requises, à moins que l'on parvienne au cours de ce même jugement à la phase d'instruction.

Tous les États n'ont pas un tel type de mesures provisoires d'urgence, qui est d'ailleurs plus utile dans les pays où le procès administratif est de pleine juridiction dans de larges secteurs, et moins utile quand il s'agit seulement ou surtout de recours pour excès de

pouvoir. Ce dernier se déroule en effet sur la base de documents publics toujours trouvables et de preuves qui doivent avoir déjà été rassemblées par l'Administration, sur des faits existants avant le jugement et la décision administrative contestée utile. Si ces preuves n'ont pas été bien appréhendées en temps utile, cela suffit pour juger du comportement de l'Administration.

Les mesures provisoires d'urgence examinées ici peuvent être appelées constat d'urgence (France P.1, Mali P.1) ou bien référé d'instruction (France P.4) ou référé administratif (Mali P.2) ou simplement audition des témoins, expertise, descente sur les lieux d'urgence (Portugal P.11). Dès qu'elles sont obtenues, elles ne peuvent être écartées du fait de l'absence du recours principal, et donc évaluées au cours de celui-ci.

### **3. SURSIS PUR ET SIMPLE OU MESURES POSITIVES DU JUGE: POUVOIR D'INJONCTION**

Les mesures provisoires d'urgence qui visent à garantir ou anticiper, en quelque sorte les effets d'un futur arrêt au principal, favorable au requérant, sont le sursis à l'exécution ou d'autres mesures positives du juge dont tout particulièrement l'injonction.

Le sursis à exécution est utile aux requérants au principal dont l'intérêt consiste à faire annuler la décision administrative et à maintenir le « *statu quo* » antérieur à l'activité de l'Administration.

Les mesures positives du juge sont au contraire utiles aux requérants au principal qui visent à provoquer une activité administrative avantageuse pour eux.

Les premières mesures sont plus anciennes et plus faciles. Leur résultat imite (provisoirement et parfois seulement en partie) l'arrêt principal d'annulation.

Les secondes mesures sont plus récentes et aussi plus difficiles. Tout d'abord, elles contredisent le principe commun à plusieurs États, selon lequel le juge administratif ne doit pas adresser d'injonction à l'Administration. De plus, elles obtiennent concrètement un résultat beaucoup plus important que l'annulation du silence de l'Administration ou que la décision négative que celle-ci aurait produit.

Elles anticipent en effet une mesure favorable au demandeur, que l'Administration ne peut vouloir ou devoir adopter, qu'après le passage en jugement de l'arrêt d'annulation.

Si on considère que ce système envahit trop la sphère de l'Administration, chaque mesure provisoire d'urgence par rapport aux décisions négatives (en tant que non exécutoire par exemple) ou aux comportements d'omission de l'Administration, peut être exclue.

Ou alors, on peut faire place, même dans ce cas, au simple sursis à exécution, étant entendu que celui-ci ne fera que signaler à l'Administration que le juge a trouvé le recours principal justifié, si bien que l'Administration elle-même pourrait peut-être, revoir son propre comportement.

Quant aux mesures provisoires positives, on peut imaginer un pouvoir d'injonction adressé à l'Administration par le juge qui produira des effets entre les parties au litige lorsque l'Administration émettra la décision administrative requise, ou alors un arrêt provisoire du juge administratif avec des effets immédiats entre les parties.

Dans ce dernier cas, la mesure provisoire d'urgence provoque immédiatement et directement la situation juridique favorable au requérant. Par exemple, si un candidat contestait son exclusion d'un concours public comportant des épreuves écrites réalisées par tous les concurrents sur un même sujet, le juge administratif pourrait, soit ordonner à l'Administration de l'admettre au concours en émettant une réserve sur l'issue du recours au principal, soit l'admettre lui-même avec un arrêt provisoire d'immédiate application entre les parties.

#### **4. POUVOIR DE JOINDRE LE PROVISOIRE AU FOND**

Une fois que la partie a demandé au juge une mesure provisoire d'urgence, il peut évidemment arriver que cette demande soit reçue ou rejetée. Mais il est maintenant question de s'assurer si la demande de la partie oblige dans tous les cas le juge à se prononcer à son sujet, ou s'il ne pourrait pas, pour un motif quelconque, se refuser d'émettre une sentence, en attendant celle qu'il rendra sur le principal.

Le problème est différent en ce qui concerne le délai pour statuer (dont 11,8). Dans un cas, il s'agit des délais prévus par la loi pour trancher sur la demande des mesures provisoires d'urgence. Dans l'autre, il s'agit du pouvoir que le juge possède de ne pas se prononcer sur une telle requête pendant un laps de temps qu'il définit lui-même ou de ne pas se prononcer du tout.

Dans certains pays, le juge a effectivement la faculté de joindre le provisoire au fond (Burundi P.2, Suède P.6).

Ceci peut justement être interprété de deux manières :

- ou bien le juge ne veut jamais se prononcer parce qu'il préfère fixer immédiatement la date des débats sur le fond (Luxembourg P.4), ou alors parce que la requête lui paraît non fondée, et qu'il trouve inutile de discuter contradictoirement et d'adopter donc un arrêt provisoire;



ou bien, comme c'est le cas dans certains États, il faut attendre des semaines, voire des mois pour le jugement de fond, entre la discussion du recours à l'audience publique et la publication de l'arrêt.

Dans un cas semblable, il y aurait des situations où le juge promulguerait de préférence la mesure provisoire d'urgence après l'audience et la décision de l'issue du principal, et ceci toutefois, plusieurs semaines avant la publication de l'arrêt sur le fond. Ce qui veut dire qu'une mesure provisoire d'urgence qui serait probablement refusée lorsque le juge n'est pas encore sûr de l'issue du principal, serait au contraire acceptée une fois décidé de recevoir le recours au principal. Si bien qu'il serait, somme toute, dans l'intérêt du requérant de réunir le provisoire au fond.

Il est toutefois probable que dans la majorité des États, le juge ne puisse pas se refuser de décider de la demande de mesures provisoires d'urgence.

Selon d'autres hypothèses, c'est la partie qui a sollicité la mesure qui devrait demander, par la suite, sans l'accord des autres parties, l'ajournement de la décision du juge. Ou alors un tel ajournement devrait être demandé d'un commun accord par toutes les parties du litige.

Dans de tels cas, aussi différents les uns des autres, les pouvoirs du juge peuvent varier dans chaque État.

## **5. DURÉE DES EFFETS DE LA MESURE PROVISOIRE**

Les effets de notre mesure sont temporaires. De manière idéale, elle ne devrait pas rendre inapplicable l'exécution de n'importe quel futur arrêt au fond. Cependant, elle compromettra en partie les choses.

Dans de nombreux pays, le sursis à exécution est efficace « *ex nunc* », il sert à paralyser dans l'avenir l'exécution de la mesure saisie, mais il ne légitime pas une première rémission.

Il est cependant imaginable, et parfois utile, que le sursis s'écoule « *ex tunc* » comme l'annulation et qu'il se distingue de ce dernier seulement parce qu'il est dépendant de l'issue du jugement principal. Par exemple, une fois l'occupation d'urgence suspendue, il peut être plus utile de rendre au propriétaire l'utilisation de l'immeuble occupé.

Du reste, les mesures provisoires positives produisent d'importants effets modificateurs de la réalité.

En règle générale, le sursis dure jusqu'à l'émission de l'arrêt sur le principal. Dans certains pays, si le jugement principal s'articule en

deux degrés avec une possibilité d'appel, et que le sursis soit accordé dans le premier, celui-ci est valable jusqu'à l'arrêt sur le principal du dit degré. Dans d'autres pays, (Indonésie P.11) il semble être de règle pour tous les degrés. Lorsque la mesure d'urgence est accordée pour un degré et qu'il y appelle sur l'arrêt au principal, une nouvelle mesure d'urgence peut être demandée dans le degré d'appel, et ceci par l'Administration, contre l'arrêt d'annulation, ou en cas de rejet du recours, par le particulier contre la décision administrative.

Parfois, avant le recours au juge administratif, il y a un recours obligatoire ou facultatif à l'Administration. Au cours de cette phase, c'est-à-dire avant le jugement, on peut demander au juge, et obtenir, un sursis à exécution de la décision administrative saisie (Pays-Bas P. 3). Même dans ce cas, il faut demander combien de temps durera le sursis.

Le juge peut toujours en fixer la durée dans des délais plus brefs que d'habitude. Par exemple, pendant la phase antérieure au jugement sur le fond, ou bien pour la durée d'une année scolaire, ou encore, si le sursis est accordé en même temps que le désistement d'une question de droit en faveur d'un autre juge (constitutionnel ou supranational) jusqu'à ce qu'un arrêt d'un certain type ne soit éventuellement émis par celui-ci (Belgique P. 13).

## 6. POSSIBILITÉ DE LA RÉTRACTER

Il se peut que la mesure provisoire d'urgence rendue par un juge de premier degré soit susceptible d'appel.

Il se peut qu'elle soit susceptible d'autres remèdes juridictionnels du type de ceux qui existent aussi par rapport aux arrêts sur le principal.

D'autre part, la mesure est rendue par un juge : elle achève une phase du jugement (quoique accidentelle). Elle doit également se conformer au principe commun à tous les autres actes judiciaires, suivant lesquels les questions, une fois décidées, ne peuvent pas être, de nouveau, proposées librement au juge par les parties. Certains rapports soulignent que la mesure provisoire d'urgence est apte à recevoir force de chose jugée.

Par contre, en vertu de leur nature complémentaire par rapport au recours principal, et pour les raisons qui le justifient, les mesures provisoires d'urgence sont rendues dans de nombreux « *États rébus sic stantibus* » : en cas de changement de fait et de droit, la partie intéressée peut demander au juge le changement de la mesure (Allemagne P. 9, Autriche P. 8, Belgique P. 14, Burundi P. 3, Finlande P. 3, Indonésie P. 13, Pays-Bas P. 4, Suède P. 6, Turquie P. 3).

Dans certains États, la conséquence de tout cela est que le même juge puisse d'office les rétracter dans le cas où de nouveaux faits surviendraient. Qu'il doive convoquer ou entendre les parties avant de faire le nécessaire, n'est pas clair (Allemagne 9, Finlande 5, Pays-Bas 4 et 5).

## **7. EXÉCUTION DE LA MESURE PROVISOIRE (PAR EX. ASTREINTE)**

Les intéressés doivent exécuter les mesures provisoires d'urgence. Au cas où ils ne le feraient pas, dans certains pays, il n'y a que les règles générales qui puissent aider, telles que la responsabilité civile pour les dommages concernant les sujets défaillants ou la responsabilité disciplinaire ou pénale des agents publics.

Cependant, les lois sur les jugements administratifs prévoient souvent des sanctions particulières afin de rendre plus rapide et plus sûr le respect des arrêts provisoires de tels jugements.

Dans notre domaine, plusieurs États signalent l'existence d'astreintes, de sanctions pécuniaires que le défaillant doit payer, souvent à des fonds publics spéciaux, en raison de la durée de la défaillance (Allemagne P. 11, Belgique P. 17, France P. 7, Roumanie P.10). En France il existe deux types d'astreintes, une provisoire et une définitive. Aux Pays-Bas P. 4, l'ordre de l'astreinte est donné, pour des raisons justifiées, depuis la première mesure provisoire, ou éventuellement par des mesures successives.

Ailleurs, le même juge nomme un commissaire « *ad acta* » qui se substitue à l'Administration dans le respect du comportement requis. Autrement, c'est un médiateur de la République qui intervient (Sénégal P.17). Ou encore, des autorités administratives appropriées, dont le devoir est de faire appliquer le sursis à exécution adopté par la Cour Suprême (Finlande P. 3).

## **8. EFFETS DE LA CONTRADICTION ENTRE MESURE PROVISOIRE ET MESURE DÉFINITIVE**

Les rapports nationaux concordent en affirmant que les effets de la mesure d'urgence cessent si le fond est décidé de manière définitive. Le Sénégal spécifie (P. 5) qu'une telle cessation a lieu au moment où l'arrêt au fond est communiqué au sujet qui avait obtenu cette mesure.

Il peut arriver, dans certains États que, pendant la mesure provisoire d'urgence, soit prise une décision définitive sur des questions de compétence et d'usage du recours principal (Égypte P. 11). Mais en

règle générale, rien de ce qui a été décidé en situation d'urgence ne peut porter préjudice à l'arrêt sur le fond.

De toute manière, l'arrêt sur le fond, contraire au requérant qui avait obtenu précédemment une mesure provisoire favorable, ne peut neutraliser certains effets d'une telle mesure qui lui seraient en fait favorables. Par exemple, le rejet du recours contre la révocation d'autorisation d'exercice d'un cinéma ne peut pas neutraliser les mois ou les années pendant lesquelles celui-ci est resté ouvert suite à un sursis d'exécution. Ou alors, l'arrêt sur le fond favorable au requérant n'ayant pas obtenu de sursis à exécution du retrait du permis de construire, peut arriver trop tard.

Un certain nombre de rapports nationaux citent des exemples pratiques. Pour celui des Pays-Bas (P. 5) les effets de la contradiction peuvent se résoudre grâce au droit civil. Si par exemple une construction était réalisée et que le permis de construire était annulé, l'Administration s'engagerait à dédommager (le voisin requérant ?).

Sans aucun doute, cela dépend beaucoup du droit administratif substantiel. Dans l'exemple précédent, un État pourrait peut-être prévoir que le bâtiment réalisé sur la base d'un permis de construire qui est ensuite annulé, devrait être démolé. Les dommages du voisin qui a eu recours et qui n'a pas obtenu en son temps le sursis à exécution seraient dans ce cas moins importants.

Selon le rapport Allemand (P. 9) si la décision administrative n'est pas suspendue et qu'elle est annulée après, suite à la requête d'une partie, le juge indiquera à l'Administration comment en supprimer les effets.

Mais on peut se demander en général, si après l'arrêt au fond défavorable au requérant qui a obtenu une mesure provisoire d'urgence, cette dernière disparaît « *ex tunc ou ex nunc* ».

## **COMMISSION II**

### **RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE ET PROCÉDURE**

#### **1. QUANT A L'OBJET DE LA DEMANDE**

La Commission I, Nos. 2 et 3, s'occupe des types de mesures provisoires d'urgence. Ici, il convient au contraire de rechercher plus spécialement dans quelles situations les demandes des parties peuvent être reçues.

Les rapports nationaux développent à ce propos les considérations suivantes :

- quand certains types de décisions administratives ne peuvent être annulés par le juge, ces mêmes décisions ne peuvent pas non plus être suspendues (Turquie P. 4 et 5), et il n'est pas donné d'imaginer en la matière aucune mesure provisoire d'urgence;
- d'autres fois, la Loi interdit expressément la suspension d'actes qui sont cependant annulables (Burundi P. 3, Turquie P. 5 et 6) ou bien elle limite, pour d'autres actes la durée du sursis à exécution à un temps déterminé (sauf si le juge accorde un nouveau sursis), que l'arrêt au fond soit publié ou non (Italie), ou bien limite, pour d'autres actes encore, la possibilité de solliciter le sursis pour les seules demandes présentées aux juridictions supérieures (pour les règlements Allemagne P. 17).

En considération de ces arguments, dans les pays ayant une constitution écrite non dérogeable par des lois ordinaires, quelques questions de constitutionnalité se posent :

- la loi ordinaire peut-elle exclure le recours pour excès de pouvoir, ou le limiter à des moyens de recours déterminés, par rapport à certaines décisions administratives ?
- s'il est possible de proposer le recours pour excès de pouvoir, la loi ordinaire peut-elle exclure ou limiter l'adoption de mesures provisoires d'urgence de la part du juge (Portugal P. 8) ?

Ensuite on peut procéder, pour de plus larges catégories, à la distinction entre les matières susceptibles ou non de mesures provisoires d'urgence.

Il est évident qu'il est possible de demander le sursis à exécution. Quant aux décisions exécutoires, ce sont là des décisions qui imposent un comportement à quelqu'un et qui donc nécessitent une modification matérielle de la réalité. Des ordonnances administratives par exemple, ou bien des décisions qui permettent un comportement et qui donc rendent possible une telle modification. Des autorisations administratives, par exemple, mais aussi les décisions qui produisent d'elles mêmes, automatiquement, une modification idéale de la réalité et qui de ce fait sont appelées auto appliquées (self executing). A titre d'exemple, la révocation d'une décision précédente ou l'attribution à quelqu'un d'une qualité juridique : dans ces cas, les modifications matérielles de la réalité suivront, éventuellement après, et d'une manière indirecte.

Quant aux décisions qui devront être appliquées par le biais d'une modification matérielle de la réalité, on peut faire la distinction selon que telle modification ne soit encore jamais intervenue, qu'elle soit commencée ou complétée (Indonésie P. 22). Par exemple, après l'ordre

de démolition, soit la construction peut avoir été détruite, soit les habitants ont pu être éloignés et l'espace clôturé.

Il a été mis en évidence, par exemple, qu'il ne peut être donné de sursis à exécution d'un ordre d'expulsion après que l'étranger a quitté le territoire national.

En général, on retient que pour les décisions entièrement exécutées, l'annulation est préférable en vue des restitutions ou des dommages, et qu'il n'y a pas d'intérêt à obtenir le sursis (Sénégal P. 12).

Au contraire, le rapport Allemand (P. 9) observe que même lorsqu'une disposition a été exécutée, le juge peut dans certaines situations, la suspendre et décider que le statu quo soit instauré.

Il existe ensuite des décisions de refus de la demande d'une partie. Il y a aussi des attitudes inertes de la part de l'Administration qui ne répond pas à une demande, ou qui ne fait rien là, où selon le requérant, elle aurait le devoir d'émettre d'office une certaine décision administrative.

Quant à l'intérêt de celui qui demande la mesure provisoire d'urgence, il convient de se rappeler la distinction faite plus haut (1. 3) : il y a des sujets qui ont intérêt à maintenir le statu quo antérieur à la décision administrative et qui demandent donc le sursis à exécution de celle-ci. D'autres sujets ont tendance, au contraire, à provoquer par l'intermédiaire du procès principal, une future décision administrative qui modifierait les choses en leur faveur et qui donc demandent une mesure provisoire positive, soit d'injonction, soit de modification idéale de la réalité, par l'intermédiaire du juge. Même cette mesure suffirait à elle seule, dans ce dernier cas, à obtenir un avantage temporaire.

Il n'y a rien à ajouter à ce qui a été exposé au I, 2 au sujet des conditions de recevabilité des demandes d'instruction d'urgence.

## **2. QUANT À L'INTRODUCTION D'UN LITIGE DE FOND**

Les rapports des divers États exposent un large éventail de solutions.

Pour certains, les mesures provisoires d'urgence peuvent être demandées avant la proposition de recours au juge, ou bien au moment de cette proposition (Belgique P. 13, 21 et 35, Portugal P. 20) alors que l'existence d'États pour lesquels ces mesures peuvent être demandées indifféremment avant, pendant, ou après ladite proposition, n'est pas claire (peut-être l'Allemagne P. 8 et 16).

Lorsqu'il existe des recours à l'autorité administrative nécessaires ou possibles, avant le recours au juge, son utilité évidente est de permettre aux parties de demander tout de suite la mesure provisoire, mais à condition qu'une réclamation soit effectivement déposée devant l'organisme administratif.

Si par contre, le recours au juge peut être introduit tout de suite, mais qu'il n'existe pas encore un recours administratif en attente, le juge peut accorder la mesure provisoire d'urgence subordonnant la continuation d'un tel régime au fait que la partie ouvre le procès sur le fond avant une certaine date (Allemagne P. 16).

Dans d'autres pays, la demande de la mesure provisoire comme accessoire au recours principal, doit être présentée en même temps que celui-ci (Égypte P 34).

Dans d'autres pays encore, elle peut être présentée en même temps et après (Finlande P. 5, Indonésie P. 12, Turquie P. 6).

On n'a pas connaissance de l'existence d'États où la demande en question soit forcément proposée pendant le recours au principal, mais seulement après son début.

Il est dans la nature des choses que la mesure provisoire d'urgence soit un accessoire au jugement au principal, si bien qu'elle ne peut être proposée, ni accordée, après la clôture d'un tel procès.

### 3. QUANT À LA PREUVE DE L'INTÉRÊT REQUIS

Cet argument semble se distinguer des deux successifs de la façon suivante :

Pour proposer un recours, il est nécessaire d'y avoir un intérêt. Et il est nécessaire d'avoir un intérêt particulier pour demander une mesure d'urgence en rapport à un tel recours.

Mais l'intérêt à formuler le recours est une chose, et les conditions de l'action en sont une autre : il ne suffit pas d'avoir un intérêt économique et moral à recevoir, même s'il est très fort, pour avoir le droit d'obtenir l'approbation du juge.

On a droit à obtenir le sursis à exécution ou la mesure positive d'urgence, lorsque, sans l'obtention de la mesure sus-énoncée, le préjudice subi par le requérant, qui obtiendrait ensuite gain de cause au principal, serait difficilement réparable.

On étudiera au N° 4 la comparaison entre les préjudices difficilement réparables des parties en cause, en cas de désaccords entre les mesures provisoires et celles définitives (*periculum in mora o eventus damni*).

Au N° 5 on étudiera le bien fondé du recours principal et donc des moyens invoqués (*fumus boni iuris*).

Nous allons débattre maintenant de l'intérêt particulier à demander la mesure d'urgence, du seul point de vue du requérant.

Il paraît pourtant vrai que la différence entre les arguments des N° 3 et 5 s'amenuise, en ce qui concerne les mesures d'urgence.

La demande doit avoir trait à une décision susceptible d'être exécutée pendant l'instance en annulation (Belgique P. 22) ou bien doit avoir trait à une situation qui peut devenir irréparable pendant le déroulement du recours principal.

Il n'y a pas d'intérêt suffisant si la décision n'est pas exécutoire ou lorsque sa suspension a été ordonnée par l'autorité de tutelle (Belgique *ibidem*).

En général, si au moment de la demande de sursis l'exécution n'est pas possible, l'intérêt à demander une telle mesure d'urgence n'est pas suffisant.

Il faut alors se demander si le refus de la mesure pour ces raisons empêche une nouvelle proposition de la demande dans le degré du jugement, après que soit devenue imminente l'exécution de la décision administrative ou du moins le risque de préjudices.

Dans les pays où la demande pourrait être réitérée, le juge pourrait trouver inutile d'attendre une nouvelle demande, alors qu'il est déjà probable que l'exécution de la décision administrative interviendra au cours du procès.

Dans les Pays-Bas (P. 6), si le préjudice provient d'une série de décisions administratives, seule la dernière peut être suspendue, et la mesure d'urgence doit pouvoir, à elle seule, prévenir le préjudice. En Belgique (P. 26) la décision à suspendre doit être l'étroite cause des effets préjudiciables.

Dans ce numéro, comme dans le prochain, il n'est pas seulement question de l'existence des qualités pour la recevabilité de la demande de mesures provisoires d'urgence, mais aussi de la manière d'établir les preuves des faits importants et, pour le juge, de les recueillir.

Les observations suivantes sont donc également valables pour le prochain numéro.

Il est évident que le problème des preuves se présente non seulement pour le recours au fond, mais aussi pour l'arrêt provisoire d'urgence. Cependant, il émane de ce dernier que les preuves doivent être recueillies rapidement et donc sommairement. Cela est suggéré dans le rapport Portugais (P. 21).

Normalement le juge se basera sur les documents produits et sur les faits affirmés par une partie, et qui ne sont pas contredits par les autres, sur les notions communément reconnues, et sur le « *quod plerumque accidit* ». Il pourra poser les questions adéquates aux parties, au moment de la discussion orale. En cas de besoin, il pourra demander des documents ultérieurs en adoptant éventuellement une mesure provisoire d'urgence jusqu'à la date de l'audience successive à leur production (Belgique P. 8, la même chose se produit en Italie).

Les preuves recueillies pour la mesure provisoire restent utilisables pour le recours au fond.



#### **4. QUANT À LA PREUVE DE LA NÉCESSITE DE LA MESURE**

Une fois établi que la partie avait un intérêt suffisant pour demander la mesure d'urgence, il convient de comparer l'intérêt de tous. En plus, comme nous le verrons au prochain numéro, il convient d'étudier quelles sont les probabilités du requérant d'obtenir raison au fond.

Certes, l'intérêt public passe en premier, surtout dans certaines matières. Si le danger pour l'intérêt public est important, la mesure provisoire sera sans nul doute refusée (Indonésie P. 7).

Mais normalement, il convient d'équilibrer entre eux les intérêts des parties (Finlande P. 5, Suède P. 7).

Tous les rapports soulignent que la mesure n'est pas accordée si le préjudice de celui qui la demande n'est pas grave et irréparable ou difficilement réparable.

Par rapport à cela, il y a des matières dans lesquelles les qualités susdites sont reconnues plus fréquemment. En Espagne (P. 7 et 8) ces qualités sont reconnues presque automatiquement dans le domaine de la protection des droits fondamentaux ou du recours de l'État ou des Communautés autonomes (régions) contre des actes des autorités locales, pour conflit de compétence.

Si bien qu'il est possible d'affirmer qu'en matière de mesures provisoires d'urgence, le juge administratif a une discrétion remarquable: en règle générale, le choix d'accorder ou non la mesure demandée, et parfois dans quels termes l'accorder, est confié à sa prudente discrétion.

#### **5. QUANT AUX MOYENS INVOQUÉS**

Il paraît que certains États accordent plus d'importance que d'autres à l'étude de la probabilité d'une bonne issue du recours de fond.

Mais il apparaît également que, quelque part, tous considèrent ce point important pour l'issue de la demande de mesure provisoire d'urgence.

Une telle importance est probablement minimale ou nulle en ce qui concerne la demande d'instruction d'urgence.

Quant aux autres mesures provisoires, il est probable que l'importance du bien fondé des moyens soit supérieure, là où l'issue du recours principal peut apparaître plus claire.

Il est normal que l'étude des moyens invoqués perde au contraire de l'importance quand l'issue du recours principal apparaît imprévisible, pour diverses raisons.

En Belgique (P. 14) si la mesure d'urgence est donnée par rapport à certains moyens de recours particuliers, la décision du fond sur

ces mêmes moyens sera très rapide, mais si ces moyens ne sont pas reçus, la mesure provisoire est révoquée et les autres moyens seront connus selon le rite ordinaire. Dans le même pays (P. 35) il appartient à l'autorité administrative de justifier la légalité de sa décision. Le juge tiendra compte de l'absence d'un dossier suffisant. Il tiendra compte aussi de l'absence à l'audience de l'Administration, ou de celle du requérant, qui est donc censé s'être désisté.

## **6. QUANT À LA FORME ET AUX DÉLAIS DE RECOURS**

Il faut croire que la demande de mesure provisoire ne devra jamais respecter des formes plus lourdes que celles du recours principal.

Donc, si ce dernier peut être présenté sans ministère d'Avocat, cela vaudra également pour la demande sus-énoncée, qu'elle est présentée séparément.

Il serait par contre important de vérifier si dans certains États des critères moins formels que pour le recours sont valables pour notre demande. Par exemple, si une telle demande peut être proposée sans l'aide d'un Avocat ou bien oralement. Dans tous les cas, il est nécessaire de payer une taxe d'un tel montant qu'elle décourage les requérants les plus pauvres.

L'Allemagne est le pays dans lequel la formalité semble être moins importante (P. 12). Il n'y a pas de taxe, la demande peut être faite par la partie elle-même, et bien qu'elle doive être écrite, l'employé du juge aidera éventuellement le particulier à la formuler.

D'autres formalités réduites sont signalées dans le rapport Français (P. 11) : contrairement à la décision du recours au principal, il n'y a pas ici de conclusion du commissaire du gouvernement et d'habitude, il n'y a pas d'audience publique.

Il apparaît peu de choses dans les rapports nationaux à propos des délais de recours, mis à part les informations rapportées au II. 2.

Si la demande de mesure d'urgence devait être proposée au cours du recours principal, et non seulement au début, cela dépendrait de la nature de cette mesure, qui ne doit pas être introduite si tardivement car elle rendrait impossible sa décision avant celle du recours au fond.

## **7. COMPOSITION DE LA FORMATION DE JUGEMENT**

Dans de nombreux pays, la décision concernant la demande de mesure d'urgence est adoptée par le même collège qui décidera au fond (par ex: Burundi P. 4, Égypte P. 11 et 13, Mali P. 4, Turquie P. 7).

Certains font une distinction entre le premier degré, dans lequel ne décide qu'un seul membre du Collège, et appel, dans lequel, en règle générale, le Collège dans son ensemble décide (Portugal P. 22).

Dans d'autres États, cela change selon les cas, entre Collège dans son ensemble et un membre unique, qui est en règle générale, le président (Allemagne P. 12, Indonésie P. 24).

En France (P. 7) on procède en formation collégiale pour la mesure positive, et un seul magistrat suffit pour le refus. Le système Belge (P. 42-3) est à peu près similaire : si l'auditeur pense que la demande est manifestement non fondée, il en fait part au président qui peut convoquer les parties et rejeter la demande tout seul. De plus, il peut fixer immédiatement la décision du principal.

Autrement, le nombre des membres du Collège peut être réduit, comme en Finlande pour la Cour Suprême (de 5 à 3, P. 5) ou en Allemagne où l'on exclut les juges laïcs (P. 13) quand le Collège décide.

La manière de procéder Belge est intéressante et probablement isolée : (P. 37) elle prend soin que le Collège qui décide au fond soit composé de juges différents de ceux qui ont pourvu à la demande de mesure d'urgence.

## **8. DÉLAI POUR STATUER**

Les mesures provisoires d'urgence sont, bien évidemment décidées d'urgence.

Avant tout, il peut être nécessaire d'acquérir des preuves. Dans ce cas, le Mali (3) prévoit un seul délai de 3 à 5 jours avant l'audience. A la fin du II, 3, on a vu comment, par exemple, la Belgique et l'Italie admettent un arrêt provisoire d'urgence valable jusqu'à l'audience successive. Au contraire, le même requérant peut demander un différé de la décision concernant sa demande, qui dans un cas semblable sera accordé (en Indonésie P. 20-1). Sinon, l'audience et la décision ont lieu en l'espace de quelques jours (Portugal P. 23, Burundi P. 4).

Il est possible que le délai pour appeler l'affaire en audience ne soit pas en général fixé par la loi, sauf dans des cas spécifiques. En Finlande (P. 6) par exemple, le délai est fixé à 30 jours, en tant que cas spécifique pour les litiges concernant les impôts.

Il est possible que l'on cherche avant tout à attendre les défenses de l'Administration (Turquie P. 7). Une fois que l'affaire est examinée, l'arrêt sur la demande de mesure d'urgence sera, en règle générale, publié immédiatement. Parfois la nouvelle de l'issue est donnée par téléphone, avant la publication du dispositif par écrit (Pays-Bas P. 12). Si l'arrêt devait être modifié même sommairement, sa

publication intégrale peut suivre celle du dispositif, et se faire attendre pendant quelques semaines (Pays-Bas *ibidem*).

## 9. EN PREMIER ET DERNIER RESSORT / APPEL

L'arrêt sur la demande de mesure provisoire d'urgence n'est pas passible d'appel dans les pays où l'on juge en premier et dernier ressort en matière administrative. Ou la demande est avancée en appel, et il n'y a pas de degré successif (donc demande de mesure provisoire, même par rapport à un arrêt du juge (Finlande P. 7, France P. 16, Turquie P. 8), ou alors, la loi exclue l'appel des mesures provisoires du premier degré (République Tchèque P. 10, Belgique P. 37). Ce dernier rapport précise qu'elles ne sont même pas admises, ni en opposition, ni en tierce opposition.

Il se pourrait qu'il n'y ait aucun remède contre les arrêts provisoires rendus par un seul membre du Collège de premier degré (Pays-Bas P. 7 d'une manière limitée au président de la division de juridiction administrative du Conseil d'État), ou alors il pourrait y avoir un recours au Collège ou bien au Président du Collège d'appel.

Sinon l'appel est accordé, et les mêmes remèdes prévus par rapport aux arrêts au fond de premier degré peuvent être en général admis (par exemple : Égypte P. 11 et 15).

En Allemagne (13) l'appel est déposé auprès de la Cour « *a quo* », qui peut modifier son arrêt provisoire conformément à celui-là, au lieu de le transmettre au juge supérieur. En France, (P.9) il y a appel à la Cour administrative d'appel, en général dans les 15 jours, et puis recours en cassation, dans les 15 jours, au Conseil d'État.

Dans certains pays, les mesures provisoires sont accordées « *rebus sic stantibus* » : si des faits nouveaux surviennent, elles peuvent être revues (V. 1,6).

En Indonésie (P. 25) la mesure d'urgence peut être révoquée en accord avec la contrepartie qui s'engage à ne pas donner suite.

Il faut se demander dans quel pays (ainsi au Burundi P. 4) les mesures provisoires d'urgence sont immédiatement exécutoires malgré toute voie de recours.

Il est certain que dans de nombreux pays, toutes les mesures provisoires accordées pendant le recours au principal en premier degré, ne valent que pour ce degré de jugement, et perdent tout leur effet avec l'arrêt au fond correspondant.

## 10. ARRÊTS D'EXTRÊME URGENCE OU D'URGENCE : ARRÊTS SANS CONTRADICTOIRE SAUF CONFIRMATION OU AVEC CONTRADICTOIRE. MODIFICATION DE LA DEMANDE

Il est digne de foi que dans tous les pays, certaines requêtes de mesures provisoires soient traitées, à cause de leur objet, avec une urgence toute particulière.

Dans de nombreux pays, mais pas dans tous, il est prévu que le juge ordonne, dans les cas d'extrême urgence, une mesure « *inaudita altera parte* » (Pays-Bas P. 3, Portugal P. 23-24, Turquie P.8).

Après cela, les méthodes diffèrent. Dans de nombreux pays de telles mesures doivent nécessairement être revues de manière contradictoire entre les parties : d'habitude, elles sont adoptées par un seul magistrat, souvent le président du Collège, et revues par l'ensemble du Collège (Belgique P. 13, Indonésie P. 13).

Mais en Finlande (P. 7) le réexamen en contradictoire n'est pas toujours nécessaire. Seulement si la partie absente qui a perdu, soumet au juge de nouvelles informations, ou si le juge lui-même les obtient d'office, celui-ci peut révoquer la mesure.

En Belgique (P. 39) il y a un risque dans le choix de l'instance d'extrême urgence : si le juge pense que l'extrême urgence n'a pas lieu d'être, il refusera pour cette raison la demande de mesure provisoire.

Quant aux possibles modifications de la demande de mesure provisoire, le renoncement à un chef de celle-ci doit être considéré comme un désistement partiel.

La demande, formulée par le requérant, que la décision concernant la mesure provisoire soit différée, sera peut être soumise au pouvoir discrétionnaire du juge (il paraît au contraire qu'en Indonésie il est possible d'obtenir le renvoi p. 20). Par exemple, dans les pays où beaucoup de temps s'écoule entre l'audience sur le principal et l'arrêt relatif, il peut être justifié de demander le renvoi de la mesure provisoire au jour même de l'audience (voir I, 4). Dans tous les cas, il serait raisonnable d'attendre une autre date intermédiaire en vue de situations particulières.

## 11. PROCÉDURE ÉCRITE OU ORALE

Après différents rapports nationaux, il ne semble pas qu'il y a des pays où la mesure provisoire puisse être demandée seulement de manière orale, en comparissant devant le juge. Une demande écrite est toujours nécessaire. Nous savons en plus qu'elle est, en général, portée à la connaissance de l'Administration et d'autres éventuels intéressés, afin de leur permettre de contredire.

Il ne reste qu'à se demander s'il existe des États où le requérant n'a pas la possibilité d'exposer oralement au juge ses demandes. Alors qu'il est clair que si une telle faculté lui est donnée, elle sera aussi attribuée, sauf dans des cas d'extrême urgence, à ses adversaires.

Il peut arriver que la discussion orale doive être demandée explicitement par une des parties, ou proposée expressément par le juge (Turquie P. 8). A moins qu'elle ne soit prévue par les normes et que le juge puisse explicitement l'exclure ou les parties s'en dispenser (Allemagne P. 18).

Comme nous l'avons déjà vu, il peut arriver (Belgique P. 42-7) si la phase orale existe, que l'absence du requérant vaille désistement. Si cette absence est justifiée, le requérant peut renouveler sa propre demande.

## **12. DÉSISTEMENT**

Dans certains pays, la partie qui a obtenu la mesure provisoire est libre d'y renoncer, et la mesure devient ainsi inefficace (Portugal P. 24, Turquie P. 8). Y renoncer, mais entendons-nous bien, après que la mesure a été accordée par le juge.

Il faut par ailleurs se demander, si dans des cas semblables, l'inefficacité de la mesure d'urgence provient, sans doute possible de la volonté de celui qui l'a obtenue, ou de l'accord entre les parties, ou encore si le juge doit la déclarer avec son propre arrêt, bien que lié.

Il se peut aussi que ce soit l'autre partie qui fasse part de faits nouveaux. Dans ce cas, le juge peut modifier son précédent arrêt d'urgence après avoir entendu tous les intéressés.

Une solution intermédiaire semble être appliquée en Finlande (P. 7) où la même partie qui a obtenu la mesure peut s'adresser au juge pour en demander la révocation. Mais la Cour (qui, on le répète, pourrait dans ce pays adopter la mesure d'office) n'est pas obligée d'accorder cette même révocation.

D'autres arguments semblables ne rentrent pas dans le thème du désistement, comme le renoncement à la demande avant que le juge ait accordé la mesure provisoire, ou bien le renoncement au recours principal ou l'omission de début d'un tel recours, qui provoqueront de manière différente la caducité d'une mesure provisoire déjà accordée mais nécessairement liée à l'existence du principal.

### 13. DÉPENS

On peut imaginer que les dépens supportés par la partie qui a obtenu la mesure provisoire ne doivent jamais être remboursés par la partie contre laquelle une telle mesure a été appliquée. Cela semble être le cas de la Belgique (P. 13) : chaque partie assumera ses propres dépens.

Du reste, ces mêmes dépens peuvent être minimes (ainsi que dans la république Tchèque P. 10).

On peut au contraire imaginer que même pour ces dépens, vaut un principe général selon lequel la partie perdante doit les rembourser à la partie gagnante sur ordre du juge.

Parfois cela peut être valable à moins que le pouvoir discrétionnaire du juge puisse décider par contre que chacun prend définitivement en charge ses propres dépens, ou encore dans d'autres situations quand ce dernier régime représente la règle, dérogeable ou absolue.

Dans certains pays, lorsque le juge doit ou peut prononcer la condamnation aux dépens de la mesure provisoire, cette décision est prise dans l'arrêt qui décide sur le principal : seulement on tiendra compte aussi des dépens entendus afin de demander notre mesure (Finlande P. 7, mais dans ce pays, parfois on ne retient pas qu'il y ait une partie opposée au requérant. Indonésie P. 25, ici les dépens de la mesure provisoire sont expressément calculés de manière séparée. Turquie P. 9).

Dans d'autres cas, (il semble en Allemagne P. 14), l'Administration décide dans le même arrêt provisoire, le régime des dépens correspondants. Il existe des litiges pour lesquels il n'y a pas de condamnation prévue. Il en est ainsi pour les litiges concernant l'assistance sociale, les aides aux étudiants, les pensions de guerre, ou les avantages pour handicapés. Ici le rapport Allemand fait aussi allusion au problème de l'aide judiciaire.

Au Sénégal (P. 16), le juge décide à chaque fois de condamner aux dépens dans l'arrêt sur la mesure provisoire ou d'attendre au fond. Ce dernier critère évite d'exprimer dès le début un arrêt sur le principal.

Sur les dépens en général, il peut y avoir un principe selon lequel l'Administration n'est jamais condamnée au remboursement de ceux pris en charge par les requérants, alors que ces derniers risquent de devoir rembourser l'Administration (Portugal P. 25). On pourrait imaginer un critère opposé comme selon lequel seule l'Administration perdante serait éventuellement condamnée à rembourser.

Le cas où les dépens sont accordés sauf paiement des cautions ne se conforme pas à la condamnation au remboursement des dépens

du procès mais au coût financier des mesures provisoires. Cela ne vaut pourtant pas en matière d'emploi administratif ou de fonctions publiques.

### COMMISSION III PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES

#### 1. LES DIFFÉRENTS CAS

En simplifiant les choses, on peut dire que la manière d'aborder les recours suit le même régime que celui utilisé par les taxis : au fur et à mesure qu'ils surviennent, ils se mettent l'un derrière l'autre et le premier arrivé est appelé en premier.

Dans les procès toutefois, le critère est moins uniforme.

Il y en a certains que le juge a le pouvoir discrétionnaire d'examiner plus rapidement. Le législateur des différents pays demande que le recours soit tout de suite appelé là où il n'est pas évidemment connaissable au fond, ou de toute évidence non fondé, ou de manière évidente fondé : il est inutile de faire attendre longtemps les parties quand la solution est, pour ainsi dire, au coin de la rue.

Dans d'autres recours, au contraire, la position des parties et surtout l'intérêt public, sont atteints de manière intolérable par l'incertitude du résultat, et les législateurs des différents États donnent au juge des pouvoirs pour identifier de tels litiges, et en abrégier la durée d'attente. Par exemple, en Suède (P. 10), on donne la priorité aux recours dont l'issue est attendue par d'autres juges afin de décider de recours ultérieurs. Ou encore, des recours chefs de file, similaires à d'autres qui devront être décidés par des juges du même degré ou de degré moins élevé.

En conclusion, il est possible que ce soit le même législateur qui choisisse certains arguments ou hypothèses pour lesquels les litiges auront un régime de traitement accéléré.

Les rapports nationaux donnent parfois des nouvelles de l'existence, dans leur pays, de l'ensemble de ces cas (Ex. Belgique, P. 44), ou bien ils en rapportent quelques uns.

Ils font référence ensuite à l'éventuelle existence de prévision de procédures accélérées « *ex lege* » et énumèrent de telles hypothèses (Espagne P. 4-7, Finlande P. 8, France P. 17, Italie P. 3, Luxembourg P. 15, Mali P. 5, Portugal P. 25, République Tchèque P. 11, Turquie P. 9).

La plus fréquente de celles-ci concerne la matière électorale différemment délimitée.



Il est intéressant de souligner qu'en Colombie (P. 1), la perte de la qualité de membre du Congrès (Sénat et Chambre des Représentants), est décidée par le Conseil d'État.

Parfois, la procédure d'urgence « *ex lege* » dépend de la demande spéciale d'une partie du jugement (Islande P. 2, Italie P. 3). Parfois, elle dépend de l'obtention d'une mesure provisoire d'urgence.

D'autres fois encore, l'urgence se réalise grâce au dessaisissement du Tribunal qui n'a pas conclu l'affaire avant un certain délai. Il en est ainsi en France, pour le contentieux électoral, et pour les autorisations administratives de licenciement (P 17-18) : les délais étant dépassés, on peut s'adresser au juge supérieur.

## 2. PROCÉDURE GÉNÉRALE ET / OU PROCÉDURE PARTICULIÈRE

Étant admis que dans certains cas, on doit nécessairement adopter une procédure accélérée, il se peut que cela n'arrive qu'à travers la décision plus rapide quant à une audience, la procédure générale étant valable pour tout le reste, ou bien que quelques normes spécifiques soient valables pour la durée de la procédure.

Il faut croire que cette deuxième hypothèse constitue la règle générale. Peut-être arrivera-t-il au contraire que l'unique innovation de procédure consiste dans la rapide fixation de la date d'audience, lorsque la possibilité de traiter avant certaines affaires est laissée à la discrétion du juge.

Lorsque la procédure d'urgence déroge dans son déroulement à celle ordinaire, il arrive que la Loi désigne un seul type de procédure accélérée (ainsi semble-t-il aux Pays Bas P. 7). Ou alors que dans un même État, il en existe de plusieurs types (France P. 7, Italie P. 4).

Étant acquis que les variations puissent intervenir à chacune des phases de la procédure, on en déduit que les tentatives de classification ne sont pas faciles.

Par exemple, lorsque la solution de l'affaire est d'ores et déjà manifeste, le président peut décider qu'il n'y ait pas lieu à instruction (Mali P. 5).

On peut aussi se passer de l'audience publique pour obliger les parties à discuter plus sobrement dans la Chambre de Conseil du juge (Italie P. 5).

Une description des différents types de procédure accélérée est faite par exemple dans le rapport portugais (P. 25 suiv.).

### **3. DÉLAI**

En règle générale, les procédures d'urgence ont une incidence sur les délais attribués au fur et à mesure aux parties et au juge, les réduisant de manière variable.

Ceci peut concerner les délais pour proposer un recours, pour préparer la défense, pour demander des mesures d'instruction et ainsi de suite.

Même le juge peut se voir imposer un délai de dépôt du recours pour fixer l'audience de la discussion, et un autre, très bref, de discussion de l'affaire pour publier sa décision.

D'autre part, en ce qui concerne les éventuels degrés ultérieurs du jugement, d'autres modifications ou introductions des délais sont imaginables, à partir de celui, réduit par rapport au rite ordinaire, pour proposer l'appel.

### **4. POUVOIRS D'INSTRUCTION**

Voir N° 2 à propos de la possibilité du juge d'exclure l'instruction.

Le rapport hollandais (P. 8), montre que, à part quelques détails, on applique dans les mesures d'urgence, les règles normales sur l'acquisition de la preuve. Il montre aussi que le critère pour évaluer les preuves reste nécessairement le même dans tous les jugements. Au contraire, si l'instruction se révèle inadéquate, il faut revenir à la procédure ordinaire.

Le rapport luxembourgeois (P. 16), fait cependant remarquer qu'en pratique, l'urgence qui régit la procédure accélérée s'oppose à une longue instruction.

Selon le rapport finlandais (P. 8), le juge disposera de pouvoirs d'initiative plus importants.

Selon le rapport italien (P. 7), les pouvoirs d'instruction ne changent pas, même si en matière électorale ils aspirent à des exigences de grande rapidité. Seulement quand le juge doit décider en l'espace de quelques jours, après avoir obtenu des informations sommaires (P. 5, cas 5-4), la situation change complètement. Mais il s'agit alors d'un arrêt sommaire susceptible de devenir définitif si la partie perdante ne réclame pas, et la même partie peut soumettre une réclamation devant le même tribunal, obtenant ainsi un nouvel arrêt fondé sur une instruction normale.

Voir France P.19 pour ce qui concerne les instructions très rapides, en rapport avec les actes préliminaires aux élections législatives.

## **5. FORME DE LA DÉCISION**

Certains pays observent que la forme de la décision reste la même (Luxembourg P. 11, Pays Bas P. 8, Portugal P 32, Suède P. 11). L'urgence de l'affaire peut seulement amener les juges à écrire moins afin de publier l'arrêt au plus vite : ainsi l'arrêt sera plus court que d'habitude (Finlande P. 8).

En Italie (P. 5), seulement dans le cas précisé au numéro précédent, la motivation sera contenue dans un acte écrit particulièrement bref, à publier aussitôt. En matière électorale, la conclusion de la décision doit être lue par le président pendant l'audience, le jour même de la discussion orale (P. 7).

En France (P. 18), en matière de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, le jugement est rendu par le président du tribunal régional ou par l'un de ses délégués, avec appel au président de la section du contentieux du Conseil d'État ou à l'un de ses délégués.

## **6. PARTICULARITÉ ÉVENTUELLE DE SES EFFETS**

Il peut arriver que la décision de premier degré soit immédiatement exécutive, malgré le fait qu'elle soit susceptible d'un appel et qu'elle reste exécutive même après la proposition de celui-ci, alors que tout cela peut parfois survenir à cause des décisions rendues par jugement administratif ordinaire. Bien évidemment, on peut demander au juge supérieur un sursis à exécution contre une telle décision.

Nous avons précédemment (III,4) examiné un cas particulier dans lequel, en Italie, le tribunal administratif promulgue en l'espace de quelques jours un arrêt sommaire immédiatement exécutif, mais susceptible de réclamation devant le tribunal lui-même.

D'après les rapports nationaux et en règle générale, il ne semble pas que les effets des décisions rendues sur des procédures accélérées diffèrent des effets des décisions ordinaires.