

RAPPORT FRANCAIS

présenté par M. Jacques NEGRIER, Martre des Requêtes au Conseil d'Etat.

En France, lorsqu'à l'époque révolutionnaire, furent créées les premières bases de l'Etat moderne, on pensa qu'il était nécessaire, aussi bien pour des considérations théoriques sur l'organisation des pouvoirs que pour des motifs d'efficacité, de faire échapper l'action gouvernementale et administrative au contrôle du juge. C'est ainsi que la loi du 16 - 24 août 1790 et celle du 16 Fructidor AN III, qui sont toujours en vigueur, interdisent aux tribunaux de connaître des actes de l'Administration.

Certes, la création postérieure, au sein de l'Administration elle-même, d'une juridiction particulière, dont les pouvoirs se sont peu à peu étendus, a permis de soumettre progressivement la quasi totalité des actes du Gouvernement et de l'Administration à un contrôle juridictionnel.

Il n'en reste pas moins qu'en raison de leurs prérogatives particulières et du but d'intérêt général de leur action, l'Etat et les autres collectivités publiques ne peuvent être traités par le juge comme le sont les personnes privées. Les relations entre le juge et l'Administration posent des problèmes particuliers, qui sont parfois difficiles. Ces problèmes se posent notamment à deux niveaux: celui des effets des recours contentieux sur l'applicabilité des décisions administratives et celui de l'exécution des décisions juridictionnelles par l'Administration.

A. L'EFFET SUSPENSIF DU RECOURS CONTENTIEUX ET LE SURSIS A EXECUTION

I. Effet suspensif du recours contentieux

1) Définition, nature juridique et champ d'application de l'effet suspensif.

Le recours contentieux formé contre une décision administrative et présenté devant la juridiction administrative (ce qui est, de loin, le cas le plus fréquent) n'a pas, sauf exception, d'effet suspensif.

Ce principe n'a jamais été vraiment contesté. Il est généralement présenté comme la conséquence du caractère exécutoire des décisions administratives. En réalité, il résulte plutôt d'une sorte de présomption favorable à l'Administration. Tant que l'illégalité éventuelle des actes de l'Administration n'est pas établie, on présume que celle-ci agit dans un but d'intérêt général et on considère que son action ne doit pas être entravée par des recours motivés par des intérêts particuliers, pouvant même être purement dilatoires.

A une époque où la puissance publique intervient de façon croissante dans tous les domaines et où par conséquent, elle risque de plus en plus de porter atteinte à des intérêts légitimes des particuliers, cette considération est peut-être moins déterminante que par le passé. C'est pourquoi certains, invoquant également les conséquences fâcheuses de la longueur des procédures contentieuses, réclament un assouplissement des règles actuelles. Mais leurs propositions tendent plus à une libéralisation des conditions d'octroi du sursis à exécution qu'à une remise en cause du principe de l'effet non suspensif des recours.

Ce principe est de portée générale, c'est-à-dire qu'il s'applique à toutes les juridictions de l'ordre administratif (C.E. 25 octobre 1929, THOREAU, Rec. p. 932). Il a été expressément rappelé pour certaines d'entre elles:

— le Conseil d'Etat (dans le passé: article 3 du décret du 22 juillet 1806 - aujourd'hui: article 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945);

— les Tribunaux administratifs (article R 96 du Code des tribunaux administratifs institué par les décrets du 13 juillet 1973).

Cependant, il existe un petit nombre d'exceptions, qui ont été prévues par divers textes législatifs, généralement anciens. C'est ainsi qu'ont un caractère suspensif les recours formés contre:

— certaines décisions de la Commission départementale (article 88 de la loi du 10 août 1871);

— les oppositions formées contre les états exécutoires, c'est-à-dire contre les titres que l'Administration se délivre pour le recouvrement de diverses créances (article 54 de la loi du 13 avril 1898);

- les mises en demeure de faire réparer ou entretenir un immeuble classé monument historique (article 9-1 de la loi du 31 décembre 1913 modifiée);
- les retraits d'agrément d'entreprises d'assurance ou de capitalisation (article 8 du décret-loi du 14 juin 1938).

Comme on le voit, ces exceptions, motivées par des considérations propres à chaque cas, ne constituent en aucune façon une catégorie juridique.

Il est logique d'admettre que, lorsqu'un texte particulier a donné un effet suspensif au recours contentieux, il n'y a effet suspensif que lorsque le recours est recevable. On ne peut, en effet, concevoir qu'un recours formé hors délai, et donc insusceptible d'aboutir à une annulation, puisse cependant paralyser l'action de l'Administration. En pratique, les choses sont vraisemblablement moins simples, Il peut arriver que l'appréciation de la recevabilité d'un recours pose des problèmes délicats; en pareille circonstance, l'Administration a peut-être intérêt à différer l'application de la décision contestée, faute de quoi elle risque de commettre une illégalité de nature à engager sa responsabilité.

Dans les cas où le recours contentieux a un effet suspensif, l'Administration est simplement tenue de ne pas exécuter la décision attaquée; l'effet suspensif du recours est sans influence sur la légalité de cette décision.

Aux exemples donnés plus haut d'exceptions au principe de l'effet non suspensif des recours, on peut en ajouter un autre, qui s'en distingue nettement parce qu'il ne joue qu'au niveau de l'appel. En vertu des articles L 250 et L 223 du Code électoral, lorsqu'un Tribunal administratif a annulé des élections au Conseil municipal ou au Conseil général, l'appel formé contre le jugement du Tribunal administratif a pour effet de suspendre l'exécution de ce jugement. Ces dispositions dérogeant aux règles de l'appel ont, bien entendu, pour objet d'éviter les inconvénients psychologiques et politiques que pourrait présenter l'alternance des représentants élus dans le cas où le Conseil d'Etat annulerait la décision des premiers juges.

Ainsi, en droit, le principe de l'effet non suspensif des recours contentieux supporte des exceptions très limitées, qui ne sont pas en voie d'extension. Mais l'Administration l'applique avec une certaine souplesse.

En effet, bien qu'elle ne soit pas tenue de différer l'exécution d'une décision attaquée devant le juge administratif, elle engage sa responsabilité si elle exécute une décision dont le juge constate ensuite l'illégalité. C'est pourquoi dans certains cas, notamment si elle éprouve des doutes sur la légalité de la décision contestée et s'il n'y a pas urgence, elle diffère, en fait, l'exécution de sa décision jusqu'à l'intervention du jugement. Il arrive donc que l'Administration, par prudence, donne un effet suspensif au recours contentieux dirigé contre une de ses décisions. Lorsqu'elle ne porte pas préjudice aux droits de tiers, cette attitude est raisonnable, puisqu'elle permet d'éviter que ne se créent des situations de fait sur lesquelles il serait difficile de revenir en cas d'annulation ultérieure.

2) Pouvoir de l'Administration de supprimer l'effet suspensif.

Les textes cités plus haut qui, par exception, donnent un effet suspensif au recours contentieux ne prévoient pas que l'Administration puisse supprimer cet effet suspensif.

3) Voies de recours.

Ni l'Administration, ni le juge, ne pouvant mettre fin à l'effet suspensif du recours, lorsque celui-ci est prévu par un texte spécial, la question de savoir si leur décision peut être contestée devant une autre instance ne se pose pas.

II. Sursis à exécution

1) Notion, effet et champ d'application du sursis.

Le système du sursis à exécution diffère de celui de l'effet suspensif du recours par son absence d'automatisme. Pour qu'il joue, il faut que le requérant demande le bénéfice du sursis et que le juge, après avoir examiné l'affaire, prenne une décision en ce sens. Il en résulte, notamment, que dans certaines hypothèses le juge peut mettre fin au sursis avant la fin de l'instance contentieuse.

Les effets du sursis sont simples. Le sursis empêche seulement l'Administration de poursuivre l'exécution de la décision déférée au juge. Lorsque cette décision est une autorisation donnée à un particulier, le sursis aboutit à priver ce particulier de la possibilité d'utiliser cette autorisation et l'administration doit veiller à ce que celle-ci ne soit pas utilisée; tel est le cas, par exemple, du sursis à un permis de construire. La décision de sursis ne préjuge pas du fond, ce qui signifie que le juge qui a ordonné le sursis à l'exécution d'une décision administrative peut ultérieurement rejeter la requête dirigée contre cette décision.

La jurisprudence a tiré de ces principes certaines conséquences quant aux décisions susceptibles de justifier une demande de sursis, c'est-à-dire quant au champ d'application du sursis. La règle admise depuis longtemps est que le sursis ne peut être ordonné que si la décision est exécutoire. On voit mal, en effet, comment le juge pourrait suspendre l'exécution d'une décision qui, par sa nature, ne serait susceptible d'aucune exécution. C'est pourquoi, par exemple, les décisions préparatoires et les décisions de rejet ne peuvent normalement pas faire l'objet d'une décision de sursis.

En ce qui concerne les décisions de rejet, il faut d'ailleurs signaler que si le juge ordonnait le sursis, cela équivaldrait à ordonner à l'Administration de faire droit à titre provisoire à la demande dont elle était saisie, c'est-à-dire à lui adresser une injonction, ce que le juge administratif s'est toujours refusé à faire. Sur ce point, la seule exception concerne le cas où le maintien de la décision de rejet entraînerait une modification dans la situation de droit ou de fait qui existait antérieurement; cela a été jugé, notamment, à propos d'un refus de renouvellement d'un sursis d'incorporation précédemment accordé à un jeune homme (C.E., 20 novembre 1959, JAOUEN et GLIKSMAN, Rec. p. 619).

2) Conditions du sursis.

Les conditions d'octroi du sursis sont très strictes. Définies progressivement par la jurisprudence du Conseil d'Etat, elles ont été assez récemment incluses dans un texte réglementaire: l'article 54 du décret du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat. Elles sont les mêmes pour les Tribunaux administratifs, sous une réserve qui sera indiquée plus loin. Ces conditions sont au nombre de deux. Il faut:

- que l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables,
- et que les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée.

La première de ces deux conditions est interprétée d'une façon assez restrictive par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le préjudice difficilement réparable est souvent décrit comme celui qui ne peut être réparé par l'allocation d'une indemnité. Mais cette formule n'est pas très satisfaisante. En effet, d'une part, on ne voit guère quel type de préjudice ne pourrait être réparé par l'allocation d'une indemnité, puisqu'on admet que même la douleur morale résultant de la perte d'un être cher constitue un préjudice indemnisable, d'autre part, par voie de conséquence, le critère ainsi proposé n'est pas d'une application commode. Le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence est difficile à interpréter en raison du laconisme de ses arrêts en cette matière, semble plutôt s'en tenir à l'idée que le sursis n'est justifié que lorsque l'exécution de la décision

attaquée entraînerait dans la situation de droit ou de fait des modifications sur lesquelles il serait pratiquement impossible de revenir. C' est ainsi qu' il a accordé le sursis à exécution des décisions suivantes:

- le refus d' inscription d' un médecin sur un tableau de l' Ordre, car l' exécution de cette décision aurait causé un trouble irréparable au fonctionnement d' une clinique mutualiste (C.E., 13 mai 1949, ROUSSET, Rec. p. 221);
- un décret étendant une convention collective, dont la mise en application aurait créé une situation sur laquelle il aurait été très difficile de revenir en cas d' annulation (C.E., 12 novembre 1938, Chambre syndicale des constructeurs d' avions, Rec. p. 840);
- l' extradition d' un étranger (C.E., 3 février 1956, PETALAS, Rec., p. 44);
- la décision refusant à un jeune homme la qualité de soutien de famille et entraînant son incorporation (C.E., 12 juillet 1969, BEHAR, Rec., Tables p. 919);
- un décret déclarant d' utilité publique l' exécution dans l' île de Tristan, située au large de la Bretagne, de travaux qui auraient compromis le site de cette île (C.E., 27 décembre 1938, RICHEPIN, Rec., p. 985);
- l' autorisation de construire dans un jardin bordant l' avenue Gabriel à Paris un immeuble qui aurait porté atteinte au site que constituent l' avenue des Champs-Élysées et les jardins qui l' entourent (C.E., 27 juin 1930, FENAILLE, Rec., p. 668) et, depuis lors, de nombreux permis de construire.

Ces quelques exemples montrent la diversité des hypothèses dans lesquelles le Conseil d' Etat peut être amené à décider un sursis à exécution et l' impossibilité de construire ici une théorie juridique cohérente.

Ils montrent également que le juge administratif exerce un contrôle aussi précis et complet que possible sur les circonstances de fait propres à chaque affaire. Ce contrôle n' est, en fait, limité que par la nécessité dans laquelle se trouve le juge de prendre une décision rapide, au vu d' un dossier inévitablement moins fourni que lorsque la procédure est arrivé à son terme.

Ils montrent enfin que le préjudice difficilement réparable qui motive la décision du juge n' est pas nécessairement un préjudice subi par l' intérêt public. La jurisprudence n' a pas adopté la théorie, défendue par certains auteurs, selon laquelle le sursis à exécution ne devrait protéger que l' intérêt public et admet, au contraire, qu' il peut constituer une mesure de protection d' intérêts particuliers légitimes.

La deuxième condition mise à l' octroi d' un sursis à exécution, le caractère sérieux des moyens, est appliquée avec encore plus de rigueur.

En réalité, le Conseil d' Etat admet que par „moyen sérieux" il faut entendre „moyen fondé", ce qui revient à dire qu' il n' ordonne le sursis que lorsque, en l' état de l' instruction, la requête lui paraît fondée. Certes, comme il a été dit plus haut, il n' est pas lié par cette appréciation lorsqu' il a ensuite à statuer sur le bien fondé de la requête et il lui arrive d' ailleurs parfois de rejeter une requête dirigée contre une décision dont il a auparavant décidé qu' il serait sursis à son exécution. Mais de tels cas sont rares.

La jurisprudence du Conseil d' Etat sur ce point a été critiquée et l' est encore aujourd' hui. On lui reproche de dénaturer en quelque sorte le système du sursis à exécution et d' en limiter exagérément l' usage.

Sur le premier point, les critiques font valoir que le sursis à exécution est une mesure conservatoire, qui ne préjuge pas du fond, et que, par conséquent, il n' est pas logique d' exiger que la requête soit fondée pour que le sursis puisse être ordonné. A la limite, dit-on, si la requête apparaît fondée, pourquoi le juge administratif ordonne-t-il le sursis alors qu' il pourrait mettre définitivement fin au litige

en annulant la décision attaquée?

Sur le second point, on fait état de ce que cette jurisprudence limite considérablement l' utilisation du sursis à exécution et amène le juge à refuser le sursis dans des affaires où, finalement, il annulera, mais trop tard, une décision qui aura produit des effets irréversibles.

Ces arguments ne manquent pas de force, mais on peut leur en opposer d' autres, qui sont également sérieux.

Tout d' abord, il est certain que le sursis à exécution est très comparable, sinon assimilable, à une injonction donnée à l' Administration. Il est normal que le juge administratif, qui se refuse en principe le pouvoir d' adresser des injonctions à l' Administration, utilise le sursis à exécution avec beaucoup de prudence. Une utilisation sensiblement plus fréquente risquerait d' ailleurs de provoquer des réactions de refus ou d' hostilité de la part de l' Administration.

Ensuite, il ne faut pas oublier que le sursis à exécution peut être très gênant pour l' Administration ou les particuliers. Ainsi, le sursis à exécution d' un permis de construire risque d' entraîner un préjudice financier important pour le titulaire du permis. Si la requête est finalement rejetée, le titulaire du permis ne pourra obtenir aucun dédommagement, puisque l' exercice de la fonction juridictionnelle ne peut pas engager la responsabilité de l' Etat. Il faut donc éviter de créer de telles situations, qui seraient à tous égards regrettables.

Enfin, le juge administratif peut, dans une certaine mesure, limiter les inconvénients d' une jurisprudence restrictive. C' est ainsi que le Conseil d' Etat, lorsqu' il a rejeté les conclusions à fin de sursis dont une requête était assortie, fait son possible pour hâter le déroulement de l' instruction et juger rapidement la requête. D' une façon plus générale, tout ce qui peut contribuer à réduire le délai de jugement des affaires a pour effet de restreindre les inconvénients qui peuvent résulter d' un usage peu fréquent du sursis à exécution.

C' est pourquoi, en définitive, il paraît plus opportun de prendre les mesures nécessaires pour accélérer les procédures contentieuses, qui restent encore trop longues, que d' élargir sensiblement les conditions d' octroi du sursis à exécution.

Un point particulier mérite d' être signalé. Les Tribunaux administratifs sont soumis à une limitation qui leur est propre: ils ne peuvent ordonner le sursis que si la décision litigieuse n' intéresse pas l' ordre public (article R 96 du Code des Tribunaux administratifs). Il leur est donc interdit de prononcer le sursis à exécution d' un certain nombre de décisions de police, telles que les expulsions d' étrangers, par exemple. Motivée par le souci de ne pas entraver l' action administrative dans un domaine où elle est soumise à des contraintes particulières, cette disposition est cependant critiquée par certains, qui y voient un danger pour les libertés publiques.

Pour en terminer avec les conditions d' octroi du sursis, il est peut-être utile d' indiquer que le sursis à exécution est tout-à-fait indépendant du référé. En aucune façon, le référé, dont l' objet est différent de celui du sursis, ne peut se substituer au sursis à exécution ou y faire obstacle.

3) Contenu et portée de la décision rendue sur une demande de sursis.

La décision rendue sur une demande de sursis a un caractère juridictionnel. Il en résulte notamment que les décisions de refus ou d' octroi du sursis prises par les Tribunaux administratifs, qui prennent toujours la forme de jugements, peuvent être déférées au Conseil d' Etat par la voie de l' appel.

Lorsqu' il est accordé, le sursis porte généralement sur la totalité de la décision attaquée. Il peut cependant être partiel. C' est ainsi que par un arrêt du 17 juillet 1936, *Mouvement social français des Croix de feu*, Rec., p. 789, le Conseil d' Etat n' a ordonné le sursis à exécution d' un décret qu' en tant que cette exécution aurait fait obstacle au fonctionnement d' oeuvres sociales. C' est ainsi, également, que par un arrêt du 18 mai 1945, *Compagnie générale française des tramways*, Rec. P. 101, le Conseil d' Etat n' a ordonné le sursis à exécution d' une décision qu' en tant qu' il s' agissait du paiement d' une somme supérieure à

10 000 francs. Mais ces sursis partiels sont rares.

Le sursis à exécution d' une décision administrative n' est jamais accordé sous condition, par exemple sous la condition du versement d' une somme d' argent ou de la constitution d' une garantie financière. Les textes ne l' interdisent pas, mais cette façon de faire n' est pas dans les habitudes du juge administratif.

Le sursis à exécution n' est pas accordé pour une durée fixe (six mois ou un an, par exemple). Il a effet jusqu' à ce que la juridiction qui l' a ordonné statue sur la légalité de la décision attaquée. Il n' en va autrement que lorsque le sursis a été accordé par un jugement de Tribunal administratif annulé en appel par le Conseil d' Etat à une date antérieure à l' intervention du jugement au fond de ce même Tribunal administratif.

4) Procédure et voies de recours.

La demande de sursis à exécution ne peut être présentée seule. Elle ne peut qu' accompagner des conclusions principales tendant à l' annulation totale ou partielle d' une décision administrative.

Il en résulte notamment qu' elle doit être présentée devant le juge compétent pour trancher le fond de l' affaire. Si le juge compétent est un Tribunal administratif, comme c' est le cas le plus souvent, le demandeur doit présenter une requête en annulation et une „requête Séparée" tendant à l' octroi du sursis (cette exigence d' une requête Séparée, introduite par l' article 5 du décret du 28 janvier 1969 codifié à l' article R 97 du Code des Tribunaux administratifs, répond à un simple souci de commodité et n' est pas prescrite à peine de nullité (C.E., 16 janvier 1970, Ministre de l' Equipement et du Logement c/Blanc, Rec., p. 29). Si le juge compétent est le Conseil d' Etat, les conclusions à fin de sursis peuvent être jointes aux conclusions principales en annulation, sans qu' aucune condition de forme particulière soit exigée.

Si les conclusions principales, c' est-à-dire celles qui tendent à l' annulation de la décision attaquée, ont été présentées dans le délai du recours contentieux et sont, par suite, recevables, les conclusions à fin de sursis peuvent être présentées à tout moment, jusqu' au jugement de l' affaire (C.E., 1er mars 1968, Ministre des Armées c/Société „les ateliers du caoutchouc manufacturé", Rec., p. 156). Par contre, évidemment, si les conclusions principales ont été présentées tardivement, et ne sont, par conséquent, plus susceptibles de conduire à une annulation, les conclusions à fin de sursis ne sont pas recevables.

Les demandes de sursis font l' objet d' une instruction aussi rapide que possible. Devant le Conseil d' Etat, comme devant les Tribunaux administratifs, les délais accordés aux parties ou aux Administrations intéressées pour fournir leurs observations sont réduits au minimum. Si, au vu de la demande, le rejet apparaît certain, il peut même être décidé de ne procéder à aucune mesure d' instruction.

Lorsque la demande de sursis est présentée devant un Tribunal administratif, celui-ci prend sa décision sous la forme d' un jugement rendu dans les formes habituelles; la seule particularité est que ce jugement est généralement motivé de façon assez brève. Le jugement est notifié dans les vingt quatre heures aux parties en cause et à l' auteur de la décision litigieuse (article R 100 du Code des Tribunaux administratifs).

Lorsque la demande de sursis est présentée devant le Conseil d' Etat, elle est rapidement examinée par la sous-section chargée de l' instruction de l' affaire. Si la sous-section estime qu' il n' y a pas lieu d' accorder le sursis, elle a compétence pour rejeter elle-même la demande, sans instruction, par une décision non motivée, qui est notifiée immédiatement au demandeur (c' est le seul cas dans lequel le Conseil d' Etat rejette des conclusions sans y statuer expressément). Si la sous-section estime qu' il y a lieu d' accorder le sursis, elle n' a pas compétence pour prendre une décision en ce sens et elle doit porter l' affaire devant la Section ou l' Assemblée du Contentieux, seules formations habilitées pour ordonner le sursis (article 54, 4ème alinéa, du décret du 30 juillet 1963). La section ou l' Assemblée, qui ne sont évidemment pas liées par l' avis de la sous-section d' instruction, peuvent décider de rejeter la demande; elles le font alors par une décision qui n' est pas, non plus, motivée, ni même rédigée; si le sursis est accordé, il l' est

par une décision prise dans les formes habituelles, mais motivée brièvement.

Le jugement du Tribunal administratif statuant sur une demande de sursis est, comme tous les jugements des Tribunaux administratifs, susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie de l'appel. Mais, étant donné que tout ce qui concerne le sursis a un caractère d'urgence, le délai d'appel est sensiblement plus court que le délai normal de deux mois: il n'est que de quinze jours (article R 101 du Code des Tribunaux administratifs). Toutes les parties intéressées, ainsi que l'autorité qui a pris la décision litigieuse, peuvent faire appel. A la différence de ce qui est prévu pour l'examen des demandes présentées directement devant le Conseil d'Etat, cet appel est jugé par une formation de jugement quelconque du Conseil d'Etat et peut donc l'être en sous-sections réunies. Si l'affaire est encore pendante devant le Tribunal administratif, le Conseil d'Etat ne peut pas l'évoquer et doit se borner à statuer sur les conclusions à fin de sursis (C.E., 8 juillet 1964, *Ministre de la construction c/Association pour la sauvegarde de l'îlot Plaine-Lagny-Buzenval-Charonne*, Rec., p. 390). Quel que soit le sens de la décision du Conseil d'Etat, celle-ci est rendue et rédigée dans les formes habituelles.

Il faut ajouter que l'Administration ou toute partie qui fait appel d'un jugement ordonnant un sursis à exécution peut joindre à cet appel une demande tendant à ce qu'il soit mis fin au sursis à exécution (article R 101 du Code des Tribunaux administratifs). Cette demande est examinée par le Président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat, qui peut, sans instruction préalable, mettre fin au sursis à exécution par une ordonnance non motivée. Cette ordonnance a effet jusqu'à l'intervention de la décision du Conseil d'Etat statuant sur l'appel (article 9 du décret du 30 septembre 1953 et article 23 du décret du 28 novembre 1953). Le Président de la section du Contentieux a eu assez souvent l'occasion d'exercer ce pouvoir, mais ses ordonnances, à l'exception de celles rendues en 1954, après la réforme du contentieux administratif, ne sont pas publiées au Recueil des décisions du Conseil d'Etat.

Il peut arriver que la demande de sursis à exécution devienne sans objet avant que le juge administratif ait eu le temps de se prononcer; il y a alors non-lieu. C'est, par exemple, le cas lorsque:

- la décision litigieuse a été rapportée (C.E., 8 février 1958, *ministre de l'Education nationale*, Rec., p. 91) ou est devenue caduque (C.E., 26 mars 1958, *ministre de la Reconstruction et du logement c/ Syndicat professionnel des vins et spiritueux de l'entrepôt Saint-Bernard*, Rec., p. 195);
- la décision litigieuse a été entièrement exécutée (C.E., 30 janvier 1957, *dame d'HEUREUX*, Rec., p. 75 - dans cette affaire, les travaux publics prévus par la décision étaient achevés lors du jugement de la demande de sursis);
- un sursis serait sans efficacité pratique (C.E., 6 juillet 1966, *Garaud et Société „régimes et traitements médicaux"*, Rec., p. 448 - dans cette affaire, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y avait lieu de statuer sur un appel formé contre un jugement rejetant une demande de sursis à exécution d'une déclaration d'utilité publique et d'un arrêté de cessibilité, dès lors qu'après l'introduction de cet appel, l'ordonnance d'expropriation prise en application de ces décisions administratives était devenue définitive);
- le Conseil d'Etat juge en appel les conclusions dirigées contre un jugement ordonnant le sursis à exécution après que le Tribunal administratif a définitivement statué sur la requête (C.E., 26 novembre 1954, *PAPAIS*, Rec., p. 626; C.E., 24 février 1960, *Secrétaire d'Etat à la reconstruction c/ BOISMERY*, Rec., p. 149), ou juge en même temps les conclusions à fin de sursis et le fond de l'affaire.

Le Conseil d'Etat, saisi d'un appel formé contre un jugement d'un Tribunal administratif, peut être saisi en même temps de conclusion tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement. A l'inverse du sursis à exécution d'une décision administrative, ce type de sursis joue le plus souvent en faveur de l'Administration. C'est ainsi que l'Administration peut demander qu'il soit sursis à l'exécution:

- d'un jugement annulant une de ses décisions,

— ou d' un jugement la condamnant au paiement d' une indemnité.

Pour obtenir satisfaction, il lui suffit, dans le premier cas, d' invoquer des moyens sérieux (article 54, 3ème alinéa, du décret du 30 juillet 1963) et, dans le second, de prouver que l' exécution du jugement risquerait de l' exposer à la perte définitive d' une somme qui ne devrait pas rester à sa charge si ses conclusions d' appel étaient accueillies (article 54, 2ème alinéa, du même décret). Dans ce second cas, il lui suffit donc, même en l' absence de moyens sérieux, de prouver l' insolvabilité du bénéficiaire de la condamnation; ce dernier peut toutefois éviter le sursis s' il offre de donner caution pour le remboursement éventuel de l' indemnité (C.E., 3 avril 1935, Ministre des Travaux publics c/SANZ, Rec., p. 435 et, a contrario, C.E., 15 décembre 1961, Ville de Vanves c/Société Stomm, Rec., p. 718). Ce traitement particulièrement favorable de l' Administration constitue un peu une anomalie.

Pour ce qui est des questions de procédure, un dernier point mérite d' être signalé: les décisions en matière de sursis ne sont pas toujours prises avec une rapidité suffisante. En ce qui concerne les Tribunaux administratifs, les délais ne dépassent pas quelques mois, ce qui est parfois déjà trop. En ce qui concerne le Conseil d' Etat, ils sont brefs lorsqu' il s' agit de rejets de demandes présentées directement devant lui; ils sont nettement trop longs lorsqu' il s' agit:

— de l' octroi de sursis demandés directement devant lui;

— ou d' appels formés contre des jugements de Tribunaux administratifs statuant sur des demandes de sursis.

Dans le premier cas, les délais seraient plus courts si une modification de l' article 54 du décret du 30 juillet 1963 permettait que les décisions de sursis soient prises par les sous-sections réunies et non plus seulement par la Section ou l' Assemblée du Contentieux. Dans le second, ils ne le seront que si l' on poursuit vigoureusement les efforts faits pour accélérer le déroulement de la procédure d' instruction.

III. Les sanctions du non-respect de l' effet suspensif ou du sursis.

1) Reconstitution de la situation ayant existé avant l' exécution.

L' exécution d' une décision administrative dont le juge a ordonné qu' il serait sursis à son exécution constitue une illégalité particulièrement grave, que la jurisprudence considère comme un élément constitutif d' une voie de fait (T.C. 10 décembre 1956, GUYARD, Rec., p. 590; T.C. 28 mai 1962, héritiers G U E R I E L, Rec. p. 820). Cela signifie qu' en agissant ainsi, l' Administration sort totalement de ses attributions et se place en dehors des règles du droit administratif.

Le juge compétent est alors le juge judiciaire. Ce juge a des pouvoirs très étendus.

Il peut prendre toutes les mesures propres à mettre un terme à la voie de fait. Par exemple, il peut ordonner à l' Administration de restituer des objets saisis par elle ou l' expulser d' un immeuble qu' elle occupe (T.C. 17 juin 1948, Manufacture de velours et peluches et Société Velvetin, Rec. p. 513; T.C. 12 mai 1949, é p o u x D A R I E S, Rec. p. 599; T.C. 22 décembre 1949, L E C A R P E N T I E R, Rec. p. 619). Par conséquent, il a en principe la possibilité d' ordonner la reconstitution de la situation ayant existé avant l' exécution de la décision litigieuse.

Il y a cependant une restriction à ce principe. Lorsqu' un intérêt public important est en jeu, l' existence d' une voie de fait ne donne pas au juge judiciaire des pouvoirs aussi complets que ceux dont il dispose lorsque deux particuliers sont en cause. C' est notamment le cas en matière de travaux publics. Le juge judiciaire ne peut pas ordonner la démolition d' un ouvrage public (T.C. 6 février 1956, Consorts SAUVY, Rec. p. 586; Cass. civ. 1er décembre 1902, Bull. n° 129, p. 231; Cass. 1° civ. 17 février

1965, commune de Manosque, Bull. I n° 137, p. 101). C' est seulement lorsque les travaux sont en cours d' exécution qu' il peut intervenir en ordonnant l' interruption de ceux-ci (T.C. 10 février 1949, ROUBAUD, Rec., p. 591; T.C. 12 mai 1949, époux DARIES, déjà cité).

En somme, dans une certaine mesure, l' Administration est ici traitée comme le serait un simple particulier.

2) Responsabilité administrative pour dommages causés par l' exécution.

Le juge judiciaire peut également condamner l' Administration à la réparation du préjudice qu' elle a causé. Sa compétence s' étend même à la réparation de simples fautes de service accessoires à la voie de fait, qu' il s' agisse de dommages immobiliers (C.E. 10 juillet 1949, d a m e D E P A L L E , Rec., p. 411) ou mobiliers (C.E. 28 avril 1950, é p o u x d e P E R S A N, Rec., p. 244).

Ici encore, il y a cependant une restriction au principe de la compétence judiciaire. Elle concerne les dommages imputables à l' exécution d' un travail public. Si ce dommage consiste dans un simple trouble de jouissance, la compétence est administrative; c' est au juge administratif qu' il appartiendra de prononcer la condamnation de l' Administration au paiement d' une indemnité (T.C. 21 mars 1966, c o m m u n e d e S O U L T Z , Rec. p. 828). Par contre, si le dommage comporte une dépossession, la compétence est judiciaire; le juge judiciaire sera compétent pour condamner l' Administration au paiement de dommages-intérêts réparant la totalité du préjudice subi par le particulier (T.C. 1er février 1954, S O L E I L H A V O U P , Rec. p. 701).

La victime du dommage peut mettre en jeu la responsabilité de l' Administration. Si celle-ci est admise, l' Administration peut alors se retourner contre son propre agent en demandant qu' il supporte, en définitive, le poids de la condamnation. Elle est fondée à le faire si cet agent a commis une faute personnelle détachable de l' accomplissement du service public.

La notion de faute personnelle détachable, qui a été élaborée depuis longtemps par la jurisprudence, n' est pas aisée à définir. En gros, on peut dire qu' il y a faute détachable lorsqu' on se trouve en présence, non d' un simple fonctionnement défectueux du service, mais d' une action qui, selon la célèbre formule de LAFERRIERE, révèle „l' homme avec ses faiblesses et ses passions". Ce sera notamment le cas si l' agent public a agi avec l' intention de nuire.

La victime du dommage peut également, si elle préfère cette solution, s' adresser aux Tribunaux répressifs en formant contre l' agent responsable une plainte avec constitution de partie civile, c' est-à-dire assortie d' une demande de dommages-intérêts. Ces tribunaux sont, en effet, compétents pour connaître d' une telle action (T.C. 10 décembre 1956, R A N D O N e t a u t r e s , Rec. p. 592).

3) Autres mesures de sanction.

L' action d' un fonctionnaire qui passe outre à un jugement ordonnant un sursis à exécution peut constituer non seulement une faute de nature à engager la responsabilité pécuniaire de l' Administration ou la sienne propre, mais également une faute disciplinaire.

C' est à ses supérieurs hiérarchiques qu' il appartient d' apprécier, au vu de l' ensemble des circonstances de l' affaire, si le comportement du fonctionnaire justifie une sanction et, dans l' affirmative, d' entamer une procédure disciplinaire.

Cette procédure est tout-à-fait indépendante de la procédure judiciaire. Il peut y avoir faute disciplinaire en l' absence de toute condamnation et une condamnation ne révèle pas nécessairement l' existence d' une faute disciplinaire. Par ailleurs, la circonstance que l' intéressé ait fait l' objet d' une condamnation pénale n' empêche pas l' Administration de prendre, pour les mêmes motifs, une sanction disciplinaire.

B. LES MOYENS DU JUGE EN VUE DE L' EXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES.

I. Pouvoir du juge à l' encontre de l' Administration et effets des décisions qu' il rend.

1) Pouvoir du juge d' annuler les décisions administratives et de condamner l' Administration.

En principe, toutes les décisions de l' Administration peuvent être déférées à un juge. Les seules exceptions sont les mesures d' ordre intérieur et les décisions que la jurisprudence du Conseil d' Etat qualifie d' „actes de gouvernement". Cette seconde catégorie de décisions, autrefois très importante, s' est progressivement restreinte et ne comprend plus maintenant que des actes de nature politique concernant les rapports entre le Gouvernement et le Parlement et les relations de la France avec les Etats étrangers.

Le juge compétent est le plus souvent le juge administratif mais ce n' est pas toujours le cas. Lorsque l' action de l' Administration se place en dehors du droit public ou lorsque des principes généraux communément admis ou des lois particulières ont donné compétence au juge judiciaire, celui-ci est compétent pour apprécier la légalité des décisions administratives. Il en est ainsi, par exemple, des décisions relatives à l' état et à la capacité des personnes ainsi que de celles qui intéressent la liberté individuelle et la propriété privée, parce qu' à une certaine époque où la juridiction administrative était suspecte de complaisance à l' égard du pouvoir politique, cette solution a paru la plus protectrice de l' intérêt des citoyens.

Lorsque le juge compétent est le juge de l' excès de pouvoir, c' est-à-dire le juge administratif, il ne peut, si la décision qui lui est déférée est entachée d' une illégalité, qu' en prononcer l' annulation totale ou partielle. Il ne se reconnaît pas le droit de la remplacer par une décision légale ou de la réformer, c' est-à-dire de la modifier de façon qu' elle devienne légale, car se serait se substituer à l' Administration. Par voie de conséquence, s' il s' agit d' une décision indivisible, il ne peut en prononcer l' annulation partielle, puisque cela aboutirait à la réformer (C.E. 12 octobre 1962, *ministre de la Construction c/Cie immobilière de la région parisienne*, Rec. p. 537, C.E. 19 juin 1964, *ministre de la construction c/Michelin*, Rec. p. 348) .

Lorsque le juge compétent est le juge judiciaire, les choses sont différentes car ce juge, s' il n' annule pas les décisions administratives, peut tirer toutes les conséquences de leurs éventuelles irrégularités et procéder, dans certains cas, à une sorte de réformation des décisions litigieuses.

Les personnes qui ont été lésées par une décision ou un acte de l' Administration de nature à engager la responsabilité de celle-ci peuvent demander au juge de la condamner à les indemniser de la totalité du préjudice qu' elles ont subi. Il n' en va autrement que dans certains cas particuliers, par exemple, lorsque la décision ou le fait qui est à l' origine du dommage se rattache à la catégorie des actes de gouvernement (C.E. 30 mars 1966, *Guyot*, Rec. p. 259; C.E. 29 novembre 1968, *Tallagrand*, Rec. p. 607), lorsqu' on se trouve dans un cas où une loi particulière a prévu l' irresponsabilité d' un service public, ou, enfin, lorsqu' une loi a organisé un régime forfaitaire de réparation qui empêche le juge de fixer l' indemnité au montant exact du préjudice subi par la victime.

Le juge, qu' il soit administratif ou judiciaire, a le pouvoir de condamner l' Administration au paiement d' une indemnité, éventuellement assortie des intérêts au taux légal et d' une capitalisation des intérêts échus, qui produisent alors eux-mêmes intérêt. Dans certains cas, il peut estimer plus équitable d' allouer, non une somme en capital, mais une rente annuelle; ainsi, le conseil d' Etat alloue généralement aux enfants mineurs une rente jusqu' à leur majorité (C.E. 5 janvier 1966, *Centre hospitalier régional de Grenoble c/Bosse*, Rec. p. 9).

Le juge administratif ne se reconnaît pas, en principe, d' autre pouvoir, tout au moins vis-à-vis de l' Administration. Désireux de ne pas empiéter sur les responsabilités de celle-ci, il se refuse à lui adresser des injonctions ou à se substituer à elle pour prendre des décisions.

C' est ainsi qu' il ne peut pas, par exemple, prescrire à l' Administration:

- de procéder à l'examen d'une question (C.E. 22 avril 1955, commune de Saint-Martin-en-Vercors, Rec. p. 203);
- de prendre une décision ou, au contraire, de ne pas en prendre (C.E. 25 novembre 1953, Collado, Rec. p. 515; C.E. 3 janvier 1958, Deschamps, Rec. p. 1; C.E. 9 juillet 1958, Dhamelincourt, Rec. p. 424; C.E. 22 juin 1963, Corrieu, Rec. p. 383);
- de démolir un immeuble construit irrégulièrement (C.E. 10 décembre 1943, Moreau et autres, Rec. p. 288);
- de réintégrer un fonctionnaire dans le logement de fonctions dont il a été expulsé (C.E. 22 novembre 1968, Ville de Toulouse c/ demoiselle Malecamp, Rec. p. 587).

C'est ainsi, également, qu'il ne peut se substituer à l'Administration en prenant à sa place:

- une réglementation nouvelle (C.E. 25 mars 1931, Rochemont, Rec. p. 343);
- la décision de déclarer vacant un poste administratif (C.E. 16 mai 1941, Honorat, Rec. p. 85);
- la décision de nommer ou de réintégrer un fonctionnaire (C.E. 13 mars 1929, Roger, Rec. p. 299; C.E. 29 avril 1936, dame Rouaix, Rec. p. 475);
- la décision de modifier la date de nomination d'un fonctionnaire (C.E. 30 mai 1945, Boitard, Rec. p. 109).

Même dans le contentieux contractuel, où ses pouvoirs sont particulièrement étendus, le juge administratif ne peut:

- annuler la résiliation d'un contrat par l'Administration, car ce serait obliger celle-ci à poursuivre l'exécution de ce contrat (il peut seulement rechercher si les conditions dans lesquelles la résiliation a été décidée ouvrent au cocontractant un droit à indemnité); cette règle souffre cependant quelques exceptions, notamment en matière de contrats de concession ou de louage de service;
- modifier les dispositions d'un contrat (C.E. 29 janvier 1964, Etablissements M. Pelletier, Rec. p. 51).

C'est seulement dans quelques cas particuliers que le juge administratif, soit en vertu d'un texte, soit en application de sa propre jurisprudence, dispose de pouvoirs un peu plus étendus. Ainsi:

- dans le contentieux des élections, il a les mêmes pouvoirs que le bureau électoral, c'est-à-dire qu'il peut proclamer élus les candidats ayant obtenu le nombre de voix nécessaire (C.E. 13 janvier 1967, Elections d'Aix-en-Provence, Rec. p. 16) ou déclarer démissionnaire d'office un conseiller municipal qui, après son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité (C.E. 22 décembre 1967, Michel, Rec. p. 528);
- en matière d'édifices menaçant ruine et d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, il a les mêmes pouvoirs que l'Administration et peut donc décider des mesures à prendre pour faire cesser une situation dangereuse; mais dans ce cas, il s'agit moins d'une véritable décision s'imposant à l'Administration que d'une autorisation donnée à celle-ci de procéder à une opération déterminée (C.E. 8 juillet 1960, Ville de Paris c/Chevallier, Rec. p. 461);
- en matière répressive, il peut adresser une injonction à la collectivité publique qui a commis une infraction constituant une contravention de grande voirie (C.E. 22 mars 1961, Ville de Charleville, Rec. p. 204).

Le juge judiciaire a des pouvoirs plus étendus puisque, dans certains domaines où il est compétent, il a, comme il a été dit plus haut à propos de l'examen des sanctions du non-respect du sursis à exécution, le droit d'adresser des injonctions à l'Administration.

2) Autorité de la chose jugée et exécution provisoire.

Les décisions de justice, qu'elles émanent du juge administratif ou du juge judiciaire, ont l'autorité de la chose jugée. L'administration, comme les particuliers, a l'obligation juridique de les exécuter.

Cette obligation ne concerne pas uniquement les décisions passées en force de chose jugée, c'est-à-dire les décisions devenues définitives, soit parce qu'elles ne sont plus susceptibles de recours, soit parce que le recours dont elles ont fait l'objet a été rejeté. Elle concerne toutes les décisions juridictionnelles, quelle que soit la juridiction dont elles émanent, même celles qui ont fait l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation (C.B. 5 juin 1952, *Moizant*, Rec. p. 332).

L'annulation d'une décision administrative pour excès de pouvoir a l'autorité absolue de la chose jugée. Cela signifie que l'annulation prononcée par le juge administratif a effet à l'égard de tous: Administration comme administrés. La décision annulée ne peut plus être appliquée à personne. Si, dans une autre instance contentieuse, quelqu'un avait demandé l'annulation de cette même décision, le juge doit prononcer un non-lieu sur la requête (C.E. 27 avril 1962, *Sicard*, Rec. p. 279). Cela signifie également que l'exception de chose jugée doit être soulevée d'office par le juge; en effet, celui-ci ne peut donner d'effets juridiques à une décision qui a totalement disparu (C.E. 22 mars 1961, *S. Simonet*, Rec. p. 211).

La décision annulée l'est rétroactivement, c'est-à-dire qu'elle est réputée n'être jamais intervenue (C.E. 10 décembre 1954, *Gruet et autres*, Rec. p. 659; C.E. 13 mars 1959, *Nègre*, Rec. p. 179). Il en résulte que, sauf exception, les décisions antérieures que la décision illégale avait abrogées revivent; cela est vrai, aussi bien pour les décisions réglementaires (C.E. 12 mai 1967, *ministre des armées c/de Corbier*, Rec. p. 211), que pour les décisions individuelles (C.E. 18 janvier 1967, *Ville de Chateaudun*, Rec. Tables p. 691); l'Administration devra donc les appliquer à nouveau, ou, dans les cas où cela est juridiquement possible, les abroger une nouvelle fois. Il en résulte également que l'annulation d'un acte réglementaire rend rétroactivement illégales toutes les décisions individuelles prises en vertu de l'acte annulé (C.E. 13 décembre 1963, *Office national interprofessionnel des céréales*, Rec. p. 621); mais cette conséquence est sans portée pratique véritable, car, dans la quasi-totalité des cas, ces décisions individuelles seront devenues définitives par suite de l'expiration du délai du recours contentieux (C.E. 1er avril 1960, *Quériaud*, Rec. p. 245).

Si la décision annulée avait un caractère réglementaire, l'Administration est en règle générale libre, soit de prendre un nouveau règlement, en évitant de commettre les illégalités qui entachaient le texte précédent, soit de ne rien faire. Dans le cas où elle décide de prendre un nouveau règlement, elle doit appliquer la législation et la réglementation en vigueur à la date de cette nouvelle décision et non celles qui existaient lorsque ce règlement annulé avait été pris. Ce nouveau règlement ne peut avoir d'effet rétroactif; il ne peut donc pas avoir pour effet de rendre légales les décisions individuelles prises sur le fondement du texte annulé. Lorsque, ce qui est rare, l'Administration est dans un domaine où elle est tenue d'exercer son pouvoir réglementaire, elle est dans l'obligation de prendre un nouveau texte, remplaçant celui qui a été annulé; elle commet une faute si elle ne le fait pas.

Si la décision annulée n'avait pas un caractère réglementaire, la situation risque d'être plus complexe. Dans bien des cas, l'annulation crée un vide juridique, qu'il incombe à l'Administration de faire cesser. Ainsi, par exemple, l'annulation d'une décision par laquelle l'Administration avait rejeté la demande formée par un particulier fait ressurgir cette demande, sur laquelle l'Administration doit, à nouveau, statuer. Ainsi, également, il se peut qu'avant d'être annulée, la décision illégale ait provoqué d'importants changements dans la situation de droit ou de fait; que, par exemple, elle ait été suivie d'autres décisions, elles aussi entachées d'illégalité. Dans ce cas, l'Administration doit faire dis-

paraître les conséquences des diverses illégalités commises et rétablir la situation à laquelle on aurait abouti si la décision annulée n' avait jamais existé. Cela peut être difficile.

Une première difficulté tient à la détermination de la législation applicable. En principe, lorsque l' Administration prend une nouvelle décision, elle doit appliquer les textes législatifs et réglementaires en vigueur à la date de la nouvelle décision (C.E. 15 juillet 1964, *Société papeteries METENETT*, Rec. p. 437; C.E. 1er juillet 1970, *ministre de l' Intérieur c/ dame PETRIQ-HORS*, Rec. p. 447). Mais ce principe comporte une exception importante. Chaque fois que l' Administration était dans l' obligation juridique de prendre une décision, l' annulation de la décision qu' elle a prise l' oblige à prendre une nouvelle décision, de caractère rétroactif, conforme aux textes en vigueur à l' époque à laquelle la première décision avait été prise et tenant compte uniquement des faits de cette époque (C.E. 6 mai 1964, *dame GUEYDAN*, Rec. p. 277; C.E. 20 avril 1966, *ministre de l' Agriculture c/ LELOIRE*, Rec. p. 264); cette nouvelle décision se substitue ainsi complètement à la décision annulée.

Une seconde difficulté est relative à la portée de la décision d' annulation. Celle-ci résulte non seulement du dispositif, mais aussi des motifs de la décision. Si, par exemple, l' annulation a été prononcée pour un motif tiré de l' irrégularité de la procédure suivie par l' Administration, celle-ci devra recommencer une nouvelle procédure, correcte cette fois-ci, avant de prendre une nouvelle décision. Si elle a été prononcée pour erreur de droit ou de fait, l' Administration n' aura pas à recommencer la procédure, qui reste valable; elle pourra d' ailleurs prendre la même mesure que la première fois, à la condition de ne pas donner à sa nouvelle décision le même fondement juridique que celui qui a été censuré par le juge de l' excès de pouvoir, ce qui constituerait une violation de la chose jugée (C.E. 29 janvier 1971, *Société civile immobilière „la Charmille de Montsault"*, Rec. p. 87).

Une troisième difficulté vient de ce que l' annulation peut avoir des conséquences sur d' autres décisions que la décision annulée ou sur des situations que celle-ci ne concernait pas expressément. C' est ce qui se produit lorsque la décision annulée a un lien de connexité avec d' autres décisions, non attaquées. Le cas est fréquent dans le contentieux de la fonction publique. Ainsi, l' annulation d' une inscription ou d' un refus d' inscription à un tableau d' avancement, d' une décision prise par un jury de concours à l' égard d' un candidat ou d' une nomination oblige l' Administration à retirer les décisions intéressant d' autres fonctionnaires et à reconstituer l' ensemble de leurs situation respectives (C.E. 4 février 1955, *MARCOTTE*, Rec. p. 70; C.E. 4 novembre 1960, *FAIVRE et autres*, Rec. p. 587). Le juge administratif veille cependant à ce que cette notion de connexité, ou d' indivisibilité, ne s' étende pas trop. C' est ainsi que le Conseil d' Etat a jugé que l' annulation du dégageement des cadres d' un fonctionnaire est sans influence sur les autres dégageements des cadres décidés en même temps (C.E. 16 mai 1958, *ministre de l' Education nationale c/ RICAUD*, Rec. Tables p. 939).

Lorsqu' une décision relative à la carrière d' un fonctionnaire est annulée par le juge administratif, cette annulation fait disparaître toutes les décisions ultérieures qui étaient la conséquence de cette décision. L' Administration doit alors procéder à une opération délicate, qui consiste à reconstituer la carrière de ce fonctionnaire en donnant rétroactivement à celui-ci les avancements auxquels, compte tenu du déroulement normal des carrières dans le corps auquel il appartient, il pouvait légitimement prétendre. Cette reconstitution une fois faite, elle retrouve sa liberté de décision. Ainsi, par exemple si une mesure d' éviction du service a été annulée pour vice de forme, elle peut éventuellement prendre une décision identique, à condition, bien sûr, de respecter cette fois-ci les formes légales; mais cette nouvelle sanction n' aura d' effet que pour l' avenir. Sur toutes ces questions, la jurisprudence est très nuancée et complexe.

Comme on le voit, l' exécution des décisions d' annulation peut poser des problèmes difficiles. Elle se fait sous un contrôle très étroit du juge administratif, auquel le requérant peut s' adresser, s' il est mécontent des mesures d' exécution prises par l' Administration.

Les décisions juridictionnelles autres que l' annulation pour excès de pouvoir d' un acte administratif, c' est-à-dire celles qui rejettent un recours pour excès de pouvoir et celles qui interviennent en plein

contentieux, n'ont que l'autorité relative de la chose jugée. Cela signifie notamment qu'elles n'ont d'effet qu'à l'égard des parties en cause.

Lorsqu'elles mettent une obligation à la charge de l'Administration, il s'agit le plus souvent du paiement d'une indemnité, leur exécution ne présente généralement pas de difficulté particulière,

L'intervention d'une décision juridictionnelle statuant sur les droits d'une personne au bénéfice d'un avantage déterminé s'oppose à ce que la même personne demande à nouveau, ultérieurement, le bénéfice du même avantage. Saisie d'une demande identique à la première, l'Administration peut invoquer la chose jugée et, s'il y a un nouveau contentieux, opposer l'exception de chose jugée aux conclusions du requérant (cette exception n'est pas soulevée d'office par le juge; elle doit l'être par la partie qui y a intérêt). La chose jugée ne joue, toutefois, que s'il y a identité de parties, c'est-à-dire que si la même collectivité publique se trouve en présence du même demandeur, identité d'objet et identité de cause juridique. Ainsi, une décision juridictionnelle qui rejette une demande de révision de pension présentée au titre d'un certain article du Code des pensions n'a pas l'autorité de la chose jugée à l'égard d'une nouvelle demande de révision qui a le même objet mais qui est fondée sur un autre article de ce Code (C.E. 14 octobre 1966, *B R U C H E*, Rec. p. 547).

Le juge administratif, dont les pouvoirs sont sur ce point semblables à ceux du juge judiciaire, peut, si l'état de l'instruction ne lui permet pas de déterminer le montant du préjudice subi par un requérant, allouer à celui-ci une indemnité provisionnelle (C.E. 17 novembre 1950, *d' E t a t*, Rec. p. 563; C.E. 7 juillet 1954, *d a m e v e u v e B O I S L A I G N E*, Rec. p. 433; C.E. 29 mai 1959, *d a m e v e u v e P E L I S S E e t a u t r e s*, Rec. p. 326) ou une rente provisionnelle (C.E. 12 mai 1948, *W A S N E R*, Rec. p. 205) avant que l'indemnité soit fixée de façon définitive.

3) Autres effets des décisions juridictionnelles.

Comme il a été dit plus haut, l'intervention de la décision juridictionnelle statuant sur la légalité d'une décision administrative met fin au sursis à exécution qui peut avoir été prononcé par le juge. Si la requête est rejetée, la décision attaquée redevient exécutoire, sans même que la décision juridictionnelle ait à le préciser.

II. Les moyens de coercition du juge à l'encontre de l'Administration.

Bien que l'Administration soit juridiquement tenue d'exécuter les décisions de justice, elle n'y met pas toujours toute la bonne volonté désirable. C'est pourquoi, il est bon que le juge puisse utiliser certains moyens de contrainte à son égard.

1) Recours en réparation du préjudice causé par l'inexécution.

Lorsque l'intervention d'une décision juridictionnelle oblige l'Administration à prendre des mesures d'exécution, ce qui, comme on l'a vu plus haut, n'est pas toujours le cas, l'inexécution de ces mesures constitue en principe à la fois une illégalité et une faute de nature à entraîner la responsabilité de la collectivité publique. Cette situation peut entraîner une nouvelle intervention du juge.

Le juge peut d'abord être appelé à sanctionner la nouvelle illégalité commise. Il pourra être saisi, soit d'une requête dirigée contre le refus de l'Administration d'exécuter la chose jugée, soit d'une requête dirigée contre des mesures d'exécution prétendues illégales.

En toute rigueur, l'Administration doit, après l'annulation pour excès de pouvoir d'une de ses décisions, agir d'office pour combler le vide juridique qui peut s'être créé (C.E. 9 février 1955, *c o m m u n e d e J o i n v i l l e - l e - P o n t*, Rec. p. 79; C.E. 17 mars 1961, *D U C O U T*, Rec. p. 189) et elle doit le faire dans un délai raisonnable. Cependant, pour des raisons d'ordre pratique, notamment parce qu'il peut arriver que le bénéficiaire d'une annulation contentieuse ait modifié ses intentions et ne désire pas l'exécution de la chose jugée, le juge administratif a été amené à admettre que l'Ad-

ministration ne commet pas de faute si elle n'agit pas d'office. Il en résulte que le bénéficiaire d'une annulation doit en demander l'exécution à l'Administration (C.E. 24 juin 1959, HAMON, Rec. p. 394); il peut le faire sans condition de délai. Ainsi, si une personne envisage de former un nouveau recours, dirigé contre le refus d'exécution de l'Administration, elle doit adresser à cette dernière une demande tendant à ce que soient prises les mesures d'exécution nécessaires, pour pouvoir ensuite déférer au juge administratif le refus qui lui aura été opposé.

Un nouveau contentieux d'excès de pouvoir peut donc naître. Si le juge administratif constate que l'exécution de sa première décision comportait pour l'Administration l'obligation de prendre une mesure déterminée il annulera le refus opposé au bénéficiaire de l'annulation. Normalement, cette nouvelle décision du juge éclairera l'Administration sur la portée de ses obligations et l'incitera à s'y soumettre. Dans la plupart des cas, l'Administration prendra donc la mesure qu'elle est juridiquement tenue de prendre.

Dans des cas exceptionnels, il peut cependant arriver qu'elle ne s'incline pas et oppose un nouveau refus à la demande d'exécution. Si ce nouveau refus est déféré au juge, celui-ci prononcera une annulation, qui risque également de ne pas être suivie d'effet. Il peut donc y avoir une série d'annulations, reflétant la volonté de l'Administration de ne pas exécuter la chose jugée.

Il est extrêmement rare qu'une administration de l'Etat commette une violation aussi manifeste de la chose jugée; s'il en était autrement, cela poserait rapidement un problème d'ordre politique. Mais il est moins rare de voir se comporter ainsi des autorités décentralisées. L'exemple classique est celui d'un garde champêtre que le maire de la commune avait à nouveau suspendu de ses fonctions, alors que sept arrêtés antérieurs de suspension avaient été successivement annulés par le Conseil d'Etat (C.E. 23 juillet 1909, FA B R E G U E S, Rec. p. 727). L'autonomie de gestion des collectivités locales explique, sans l'excuser, un tel comportement. Le Conseil d'Etat a jugé que le fait pour un maire de ne pas réintégrer un agent malgré l'annulation d'un précédent refus de réintégration n'était pas assimilable à un refus de faire un acte prescrit par la loi et que, par suite, le préfet ne pouvait y procéder lui-même en vertu de son pouvoir de substitution (C.E. 16 novembre 1960, D U C O U S S O, Rec. p. 623). Dans ces conditions, la seule issue possible est une réparation pécuniaire.

Le juge administratif est plus souvent saisi de recours pour excès de pouvoir dirigé contre des mesures d'exécution dont le bénéficiaire soutient qu'elles sont illégales, notamment parce qu'elles sont insuffisantes. Il exerce alors un contrôle extrêmement précis des mesures contestées.

Si l'Administration a pris une décision semblable à la décision annulée, il vérifie que cette nouvelle décision n'est pas entachée de la même illégalité que la première ou d'une illégalité nouvelle.

Si elle a pris de véritables mesures d'exécution, il vérifie que celles-ci ont complètement fait disparaître les conséquences de la décision illégale annulée. S'il constate que l'exécution n'a été que partielle, il annule la décision attaquée en tant qu'elle n'a pas tiré toutes les conséquences de l'annulation antérieurement prononcée. Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat, qui avait annulé une décision étendant un cimetière, a jugé que l'Administration, qui avait cessé d'accorder des concessions sur la zone d'extension, avait méconnu l'autorité de la chose jugée en ne retirant pas les concessions déjà accordées et en ne déplaçant pas le mur d'enceinte (C.E. 22 mai 1939, P u y - b o n n i e u x, Rec. p. 349). Ainsi, également, dans des cas où l'Administration était tenue, par l'effet d'une annulation contentieuse, de reconstituer la carrière d'un fonctionnaire, le Conseil d'Etat a annulé les mesures prises en tant qu'elles n'avaient pas donné à l'intéressé un avancement suffisant.

Dans de telles hypothèses, la décision du juge administratif est généralement très détaillée et contient toutes les indications nécessaires pour que l'Administration puisse enfin exécuter totalement ses obligations.

Le juge administratif peut être également saisi de conclusions à fin d'indemnité. Le bénéficiaire d'une annulation contentieuse peut, en effet, demander, suivant les cas:

- soit la réparation des conséquences dommageables d' un refus d' exécution qu' il n' a pas attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir,
- soit la réparation du retard mis par l' Administration à exécuter correctement ses obligations. Dans ce second cas, la demande d' indemnité peut être présentée en même temps que des conclusions d' excès de pouvoir.

La demande d' indemnité est jugée selon les règles habituelles du contentieux de la responsabilité. La faute réside dans l' illégalité du comportement de l' Administration. Le préjudice indemnisable est égal au montant des conséquences dommageables de ce comportement; le juge administratif l' évalue à la date à laquelle il statue et condamne l' Administration au paiement d' une indemnité de même montant. Si l' Administration persiste ensuite à ne pas exécuter la chose jugée, l' intéressé peut s' adresser de nouveau au juge, qui condamnera la collectivité publique au paiement d' une indemnité compensant le préjudice supplémentaire ainsi créé. C' est pourquoi, dans certains cas exceptionnels, le Conseil d' Etat a été amené à condamner l' Etat à des indemnités successives en raison du refus persistant d' une administration d' exécuter la chose jugée.

2) Voies de l' exécution forcée à l' encontre de l' Administration.

Il n' existe pas de voies d' exécution à l' encontre de l' Etat et des autres personnes morales de droit public (T.C. 9 décembre 1899, *consorts Ducornot*, Rec. p. 731); les biens de ces personnes morales sont insaisissables (Cass. 1ère Civ. 5 janvier 1965, Bull. I n° 14, p. 10; Cass. 2ème Civ. 16 décembre 1965, Bull. II n° 1038, p. 734). Par conséquent, l' exécution des décisions juridictionnelles par l' Administration repose, en définitive, sur la soumission de celle-ci à la règle de droit.

La formule exécutoire qui figure sur les décisions de la juridiction administrative traduit bien cette situation. Elle distingue les personnes privées, à l' égard desquelles l' exécution des décisions peut être poursuivie par les voies de droit commun, et les personnes publiques, dont l' Etat, contre lesquelles aucune voie de contrainte administrative ou judiciaire ne peut être exercée.

En ce qui concerne l' Etat, seul le Parlement a qualité pour inscrire des crédits au budget. L' insuffisance des crédits peut légalement justifier un refus d' ordonnancement (C.E. 24 février 1961, *Médard*, Rec. p. 149). En ce qui concerne les collectivités locales et les établissements publics, la situation est comparable, mais l' autorité de tutelle dispose, dans certains cas, du pouvoir de les obliger à exécuter les décisions juridictionnelles. Elle peut, notamment, inscrire d' office à leur budget les crédits nécessaires au paiement des indemnités qu' elles ont été condamnées à verser (C.E. 12 juillet 1938, *Brody*, Rec. p. 662; C.E. 9 mars 1962, *dame Buffarot*, Rec. p. 163); mais elle n' est pas tenue de le faire et peut le refuser pour des raisons d' opportunité (C.E. 24 mars 1943, *Association syndicale des dessécheurs*, Rec. p. 78).

C' est en partie en raison de l' absence de mesure d' exécution forcée à l' égard des personnes publiques que le juge administratif ne se reconnaît pas le pouvoir de les condamner sous astreinte (C.E. 27 janvier 1933, *Le Loir*, Rec. p. 136; C.E. 8 septembre 1944, *Issembé*, Rec. p. 247).

III. Les moyens d' incitation du juge.

L' Administration semble, dans la grande majorité des cas, exécuter loyalement les décisions juridictionnelles, à l' exception des jugements de première instance dont elle a interjeté appel. Mais il arrive qu' elle ait des difficultés à exécuter une décision complexe, ou qu' elle manifeste de la mauvaise volonté à se plier à une décision qu' elle estime inopportune ou erronée, ou encore qu' elle tarde sans motif apparent. C' est pourquoi il est bon que le juge dispose de divers moyens d' incitation.

1) Précisions dans les motifs ou le dispositif de la décision.

Dans le contentieux de l' excès de pouvoir, le juge administratif dispose de moyens limités: il annule ou rejette. Pourtant, comme on l' a vu plus haut, il estime parfois nécessaire d' indiquer dans les motifs de sa décision ce que doit faire l' Administration pour exécuter celle-ci correctement; il donne alors de véritables consultations juridiques. L' exemple classique est l' arrêt du Conseil d' Etat du 26 décembre 1925, *R o d i è r e*, Rec. p. 1065, qui expose en détail à l' Administration ce qu' elle devrait faire pour se conformer au droit. Il est alors difficile à l' autorité compétente de se dérober à ses obligations. Parfois, le juge administratif tente d' exercer une véritable pression sur l' Administration en insérant dans le dispositif de sa décision une formule telle que le renvoi du requérant devant l' autorité compétente pour que soient prises les mesures que comporte l' exécution de la décision (C.E. 10 avril 1964, *A b r a s s a r t*, Rec. p. 213).

Dans le domaine du plein contentieux, les moyens dont dispose le juge sont plus étendus. Lorsqu' il est saisi en même temps de conclusions d' excès de pouvoir et d' une demande d' indemnité, il utilise parfois la menace d' une condamnation pécuniaire pour tenter d' obtenir une régularisation de la situation juridique. Dans des cas de ce genre, il est arrivé que le Conseil d' Etat, après avoir, dans la première partie de sa décision, annulé la décision illégale attaquée, décide, soit d' accorder une indemnité en réservant le droit du requérant à en réclamer une nouvelle si l' Administration n' a pas régularisé la situation dans les deux mois suivants, soit de surseoir à statuer sur les conclusions pécuniaires en précisant que l' Administration sera condamnée au paiement d' une indemnité si elle ne tire pas toutes les conséquences juridiques de l' annulation dans un délai déterminé (C.E. 27 janvier 1937, *L a u r e n t*, Rec. p. 124; C.E. 12 mai 1950, *L h o m m e*, Rec. p. 284). De même, lorsqu' il s' est trouvé en présence de refus persistants de l' Administration de tirer les conséquences d' une annulation contentieuse, le Conseil d' Etat a condamné celle-ci à des indemnités successives en précisant chaque fois qu' il réservait les droits du requérant à une indemnité complémentaire en cas de prolongation de l' inertie administrative (C.E. 9 juillet 1953, *S o u b i r o u - P o u e y*, Rec. Tables p. 717; C.E. 23 décembre 1955, *S o u b i r o u - P o u e y*, Rec. p. 607).

Lorsque le juge administratif cherche à inciter l' Administration à mettre fin à un dommage permanent qu' elle cause à un particulier, il utilise parfois un mécanisme de condamnation alternative ou conditionnelle. Il condamne la collectivité responsable à payer, soit une indemnité compensant la totalité du préjudice, soit une indemnité plus faible, ou nulle, sous la condition que la collectivité responsable exécute les travaux nécessaires pour mettre fin au dommage (C.E. 19 octobre 1966, *C o m m u n e d e C l e r m o n t*, Rec. p. 551). Dans le contentieux contractuel, il peut procéder d' une façon semblable; ainsi, le Conseil d' Etat a condamné une collectivité publique cocontractante au paiement d' une indemnité qui ne devait être due que si cette collectivité ne remettait pas en état des lieux modifiés illégalement (C.E. 20 janvier 1956, *v i l l e d e R o y a n, c/ d a m e O g e r*, Rec. p. 26).

Mais l' utilisation de tels procédés est relativement rare.

2) Autorité de l' institution et pouvoir de conviction.

L' efficacité du contrôle exercé sur l' Administration dépend, dans une large mesure, de l' autorité et du prestige de la juridiction qui l' exerce. De là, la nécessité pour le juge administratif, qui a le rôle principal dans ce contrôle, de veiller, d' une part, à la préservation de son indépendance au sein d' une Administration dont il fait partie, d' autre part au maintien de la qualité de ses décisions.

Le Conseil d' Etat, grâce à son origine historique et à son passé, jouit d' un prestige incontestable à l' égard des différentes administrations et collectivités publiques. Il faut ici rappeler, qu' en dehors de ses fonctions juridictionnelles, il a un rôle très étendu de conseil du Gouvernement et de l' Administration, ce qui lui permet d' être bien informé des réalités de l' action administrative et des difficultés qu' elle rencontre. Par ailleurs, sur le plan personnel, les membres du Conseil d' Etat sont souvent appelés, parfois même lorsqu' ils sont en service au Conseil, à exercer diverses fonctions dans l' Administration

active; ils connaissent donc celle-ci. Cette dualité de fonctions, qui a toujours caractérisé le Conseil d'Etat, est un élément essentiel de son efficacité.

Les Tribunaux administratifs, qui ont pris en 1953 la suite des anciens Conseils de préfecture, ne bénéficient pas d'une tradition comparable. Mais la réforme de 1953, qui en a fait les juges de droit commun du contentieux administratif, a été suivie d'une série de mesures qui ont tendu à développer la qualité et l'efficacité de ces juridictions. Il semble bien que, progressivement, les Tribunaux administratifs acquièrent une autorité nouvelle à l'égard de l'Administration.

L'expérience ayant cependant fait ressortir que certaines décisions, notamment en excès de pouvoir, restaient inexécutées, il est apparu nécessaire de donner au juge administratif un rôle nouveau dans l'exécution de ses décisions. Plusieurs mesures ont été prises dans ce sens ces dernières années.

C'est ainsi que l'article 58 du décret du 30 juillet 1963 donne, en cas d'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif ou en cas de rejet total ou partiel de conclusions présentées en défense par une collectivité publique dans un litige de plein contentieux, la faculté au ministre intéressé de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'Administration sur les modalités d'exécution de sa décision. Un membre du Conseil d'Etat est alors désigné auprès de l'Administration pour lui indiquer la portée exacte de la décision et les conséquences qu'il faut en tirer. Si cette procédure était réellement utilisée, les cas d'inexécution seraient encore moins nombreux qu'ils ne le sont. Mais l'Administration ne semble guère la connaître, peut-être parce qu'elle est encore relativement récente, et ne l'utilise que très peu (il n'y a que quelques demandes d'éclaircissements par an).

Il faut signaler également que ce même article 58 permet au Conseil d'Etat, dans les mêmes cas, d'appeler spontanément l'attention de l'Administration sur les suites à donner à une décision. Cette possibilité n'a pratiquement pas été utilisée jusqu'à maintenant.

L'article 59 du même décret du 30 juillet 1963 a institué une procédure qui a connu plus de succès. D'après cet article, les requérants auxquels un arrêt du Conseil d'Etat a donné satisfaction et qui, après l'expiration d'un délai de six mois, éprouvent des difficultés à en obtenir l'exécution peuvent signaler ces difficultés à la Commission du Conseil d'Etat qui est chargée de la préparation du rapport présenté chaque année au Gouvernement. Un membre du Conseil d'Etat est alors désigné pour étudier l'affaire et faire auprès de l'Administration les démarches nécessaires pour qu'il soit mis fin à cette situation. Le cas échéant, il est fait mention de cette affaire dans le rapport annuel.

L'examen des résultats obtenus au cours des premières années qui ont suivi l'institution de cette nouvelle procédure est assez encourageant.

Tout d'abord, il faut noter le nombre restreint des demandes d'intervention adressées au Conseil d'Etat: la moyenne annuelle était d'une vingtaine environ (elle n'a que faiblement augmenté depuis lors). C'est peu par rapport au nombre des affaires jugées annuellement par le Conseil d'Etat, qui est de l'ordre de 3000. Certes, il est vrai que les justiciables ne connaissent pas tous la nouvelle faculté qui leur est offerte. Mais très souvent, notamment dans les affaires difficiles, ils ont un avocat, qui ne l'ignore pas. Le nombre des demandes d'intervention donne une image certainement flattée mais intéressante du comportement de l'Administration vis-à-vis des décisions de la juridiction administrative.

Les décisions non exécutées sont principalement des décisions d'annulation pour excès de pouvoir et, parmi celles-ci, les plus nombreuses se rattachent au contentieux de la fonction publique.

Il faut noter également que plus de la moitié des réclamations ne donnent lieu à aucune suite, soit parce que ces réclamations sont irrecevables, notamment en raison du fait que les intéressés ont formé des recours contentieux contre les refus de l'Administration d'exécuter les décisions qui leur sont favorables (ce qui ne permet plus d'intervenir sur le plan administratif), soit parce qu'elles ne sont pas fondées.

Si l'on prend le cas des réclamations fondées, il est intéressant d'étudier les raisons pour lesquelles l'Administration n'avait pas exécuté ses obligations. Il est très rare que l'Administration manifeste une ré-

sistance de principe à la décision du juge, qu' il est alors difficile de surmonter. Il est un peu plus fréquent que l' Administration tarde à prendre les mesures d' exécution nécessaires parce qu' elle éprouve des difficultés à venir à bout de problèmes juridiques compliqués; c' est principalement le cas lorsqu' elle doit reconstituer la carrière d' un fonctionnaire. Mais le plus souvent, la raison du retard de l' Administration tient à la lenteur des services; ceux-ci invoquent les délais nécessaires à la réponse d' un autre ministre, à la signature d' un décret, au mandatement d' une somme, etc ...

Il semble que l' intervention du Conseil d' Etat ait toujours permis d' obtenir l' exécution de la décision juridictionnelle invoquée. Mais cette exécution intervient parfois au terme d' un délai manifestement excessif; dans certains cas, il a fallu plusieurs années pour l' obtenir. Là encore, il apparaît que la cause principale de ces anomalies réside dans une certaine inertie des services.

Pour compléter cet exposé des mesures prises pour donner plus d' efficacité à l' intervention du juge administratif, il faut signaler qu' il a été décidé très récemment de publier au *J o u r n a l O f f i - c i e l* l' indication des textes réglementaires annulés pour excès de pouvoir.

Depuis 1961, le Recueil des décisions du Conseil d' Etat contenait chaque année la liste des dispositions réglementaires ou collectives annulées ou déclarées illégales. C' était un progrès par rapport à la situation antérieure. Mais cela restait insuffisant. La solution maintenant adoptée consiste à donner aux annulations contentieuses une publicité semblable à celle qu' ont reçue les dispositions réglementaires annulées. Elle devrait permettre d' éviter qu' un texte réglementaire annulé ne continue à être appliqué, par ignorance, pendant un délai plus ou moins long.

Certains proposent d' aller plus loin. Ainsi, il a été suggéré que les décisions juridictionnelles donnant totalement ou partiellement satisfaction aux requérants soient accompagnées, lors de leur notification aux intéressés, d' une copie de l' article 59 du décret du 30 juillet 1963. Tous les bénéficiaires d' une décision seraient ainsi informés de la faculté de réclamation qui leur est offerte en cas d' inexécution. Cette solution est intéressante et mérite d' être étudiée.

Il a été également suggéré que le rapport annuel du Conseil d' Etat ou, du moins, la partie de ce rapport qui concerne l' exécution des décisions de la juridiction administrative, soit publié. Une telle publicité, dont l' efficacité serait certainement renforcée par l' intervention de la presse, serait de nature à accentuer la pression que l' on cherche à exercer sur les administrations récalcitrantes. Une telle solution n' est pas à exclure, d' autant plus que le rapport annuel de la Cour des Comptes et celui du Médiateur sont publiés (or le Médiateur peut être saisi de cas d' inexécution de décisions du juge administratif et en faire état dans son rapport).

On a même lancé l' idée d' une procédure qui consisterait à demander systématiquement au Ministre auquel est adressée une décisions donnant une satisfaction totale ou partielle à un requérant de rendre compte au Conseil d' Etat ou au Tribunal administratif, dans un délai de six mois, des mesures prises par l' Administration pour en assurer l' exécution. Ce serait peut-être aller un peu loin et risquer de provoquer des réactions défavorables de l' Administration.

Il semble d' ailleurs qu' avant de donner de nouveaux pouvoirs de cette nature au juge administratif, il serait bon de déterminer, au moyen d' une enquête qui reste à réaliser, l' importance réelle des cas d' inexécution des décisions de justice. Il est fort possible, et même vraisemblable, que cette enquête permettrait d' établir ce que beaucoup pensent sans pouvoir l' affirmer, c' est-à-dire que dans la grande majorité des cas l' Administration exécute, même si c' est à contrecoeur, les décisions juridictionnelles.