

RAPPORT DE SYNTHESE

Effet suspensif, sursis à exécution et exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative

Rapport général

présenté par

ALFRED FISCHER

Conseiller à la Cour suprême administrative

PLAN

Introduction

I. L' effet suspensif et sursis à exécution

1. Les deux formes de protection juridictionnelle provisoire dans les Pays des Communautés Européennes
2. Traits communs de ces deux formes
 - a) champ d' application et portée de l' effet suspensif et du sursis à exécution
 - b) les sanctions du non-respect de l' effet suspensif et du sursis par l' administration
3. Traits propres à l' effet suspensif
 - a) Conditions de son déclenchement
 - b) Pouvoir de l' administration de mettre fin à l' effet suspensif
 - c) voies de recours
4. Traits propres au sursis à exécution
 - a) Conditions d' octroi
 - b) procédure
 - c) voies de recours
5. Les avantages et les inconvénients de l' effet suspensif et du sursis à exécution

II. L' exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative

1. Les pouvoirs du juge en exercice de son contrôle de l' action administrative
2. Le contenu et les effets de ses décisions
3. Les moyens de coercition du juge à l' encontre de l' administration
 - a) sanctions en cas de violation de la chose jugée
 - b) voies de l' exécution forcée à l' encontre de l' administration
4. Les moyens d' incitation du juge

Conclusion

Abréviations employées

RA	=	Rapport allemand
RB I	=	Rapport belge (sursis)
RB II	=	Rapport belge (exécution)
RD	=	Rapport danois
RF	=	Rapport français
RGB	=	Rapport anglais
RI	=	Rapport italien
RIR	=	Rapport irlandais
RL	=	Rapport luxembourgeois
RN I	=	Rapport néerlandais (1ère partie)
RN II	=	Rapport néerlandais (2ème partie)

Introduction

Avant d'entrer dans les détails des rapports nationaux et d'en présenter un résumé, le rapporteur général tient à faire quelques remarques préliminaires. Le rapport s'efforcera de dresser en quelque sorte le tableau synoptique des réponses fournies à la liste des questions (voir appendice N° 1) et en souligner les points de convergence et de divergence. Il ne s'y bornera pas, mais se propose, sans préjuger naturellement les conclusions des travaux, de mettre en relief la portée et l'efficacité des systèmes juridiques en matière de sursis à exécution et d'exécution dans les Etats respectifs et d'en discuter les avantages et les inconvénients. A première vue, le sujet semble poser deux questions tout à fait différentes. Mais si l'on y regarde de plus près, on s'apercevra que le pouvoir du juge en matière de sursis à exécution et ses moyens de contraindre l'administration à se conformer à ses décisions ont le même but, à savoir: d'empêcher que le requérant ne se voie priver de son succès. Lorsque l'administration exécute ses décisions avant que le juge se soit prononcé sur leur égalité, elle peut créer des faits accomplis ou causer un dommage irréparable et, par là, faire échec à priori à la décision du juge faisant droit à la requête. Elle le fait à posteriori par l'inexécution de cette décision.

I. Effet suspensif et sursis à exécution

- 1) En sens strict du sujet, l'effet suspensif du recours en annulation n'en fait pas l'objet. Contrairement au sursis à exécution, il n'a pas besoin d'une décision du juge, mais se déclenche d'office. Pourtant il faut en parler, parce que le sujet aborde la question de la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative dont l'effet suspensif fait partie. Le sursis doit compenser son absence. Quelle est la situation juridique dans les Pays des Communautés Européennes en cette matière?

C'est seule l'Allemagne où le recours en annulation a un caractère suspensif (RA p. 2). C'est un principe fondamental qui n'a que de peu d'exceptions. Lorsque une loi fédérale a dérogé l'effet suspensif du recours ou que l'administration l'a écarté par une décision expresse, le juge peut établir ou rétablir l'effet suspensif (RA p. 7). Aucune matière est soustraite à ce pouvoir du juge.

En Grande-Bretagne, en Italie et en Irlande, il n'y a jamais d'effet suspensif des recours (RGB p. 15, RI p. 1, RIR p. 4). Mais le juge est, dans ces pays, habilité d'ordonner le sursis à exécution - en Grande-Bretagne: intérim injunction, en Irlande: ordre d'injonction par intérim - (RGB p. 12, 17; RI p. 1, 3; RIR p. 6). Il faut signaler qu'en Grande-Bretagne le juge ne peut ordonner le sursis à exécution des décisions administratives, lorsqu'elles accomplissent des fonctions fondamentales de l'administration (RGB p. 17, 18). En ce qui concerne les autres Pays, ils sont attachés à la règle de l'absence de l'effet suspensif des recours. Elle supporte un petit nombre d'exceptions prévues par divers textes législatifs (RF p. 1, 2; RB I p. 2, 3; RL p. 3; RGB p. 2; RD p. 1). Les juges français, luxembourgeois et néerlandais ont le pouvoir de surseoir à exécution des décisions administratives (RF p. 3; RN I p. 3, 4; RL p. 3, 4), tandis qu'en Belgique et au Danemark il n'y a pas de sursis à exécution ordonné par le juge. En cas exceptionnels où l'action administrative est considérée comme une „voie de fait", le juge judiciaire belge s'est reconnu compétent pour ordonner un sursis à exécution (RB I p. 1). En France, le pouvoir des tribunaux administratifs d'ordonner un sursis à exécution n'existe pas en matière qui intéresse l'ordre public. C'est pourquoi, un certain nombre de mesures de police, telles que les expulsions d'étrangers échappent à leur compétence (RF p. 5). Ce qui est intéressant dans ce contexte, c'est qu'en Belgique on préconise d'instituer le sursis à exécution en cette matière et toutes les récentes propositions de loi contiennent un article autorisant le Conseil d'Etat à ordonner, sous certaines conditions, qu'il soit sursis à exécution de l'arrêté de renvois ou d'expulsion (RB I p. 5).

- 2a) L'effet suspensif et le sursis à exécution ont pour but d'empêcher l'administration d'exécuter sa décision qui a été portée, par voie de recours, devant le juge. C'est un principe généralement reconnu que les deux formes de protection juridictionnelle provisoire ne font obstacle qu'à une

exécution de la décision administrative et ne mettent pas en suspens la validité de l'acte attaqué (RA p. 2 ; RF p. 2 ; RN I p. 3). Mais il faut entendre par la notion d'exécution non seulement les mesures d'exécution administratives, mais également toute réalisation de l'acte attaqué. L'administration ne doit pas en tirer des conséquences quelles qu'elles soient. (RA p. 3). Lorsqu'il s'agit d'un acte qui favorise un tiers en lui donnant une autorisation, l'effet suspensif ou le sursis à exécution prive ce particulier de la possibilité d'utiliser cette autorisation (RF p. 3). Aux Pays-Bas, certaines lois disposent expressément que les décisions créatrices des droits ne prennent effet qu'à l'expiration du délai de recours ou bien après la décision définitive du recours présenté dans ce délai (RN I p. 3). Il semble que, dans ce cas-là, le recours formé contre une autorisation mette en suspens sa validité. Même si le champ d'application de l'effet suspensif et du sursis à exécution est très vaste et s'étend aux actes dits ambivalents et, dans quelques Pays, aux actes déclaratoires (RA p. 3; RI p. 3), ils ne peuvent, en aucun cas, s'appliquer aux décisions administratives rejetant une demande ou aux décisions préparatoires (RA p. 3; RF p. 3; RN I p. 4; RL p. 4 et 5; RI p. 2). En quelques Pays, la protection juridictionnelle provisoire du particulier dont la demande a été rejetée, est assurée par la possibilité d'une requête tendant à obtenir du juge une ordonnance provisoire - référé administratif - (RA p. 3; RN I p. 4,5).

- b) L'efficacité de la protection juridictionnelle provisoire dépend des sanctions qui peuvent être prises à l'encontre de l'administration et de ses fonctionnaires en cas de non-respect de l'effet suspensif ou du sursis à exécution. En général, l'administration est tenue de reconstituer la situation ayant existé avant l'exécution illicite (RA p. 11; RF p. 8,9; RD p. 2 ; RI p. 7; RIR p. 7).

Lorsqu'une reconstitution n'est plus réalisable, l'intéressé peut demander la réparation du préjudice causé par l'exécution illicite (RA p. 11; RF p. 8,9; RN I p. 7 - l'astreinte dont fait allusion ce rapport peut être considérée en quelque sorte comme une indemnité partielle - RD p. 2 ; RI p. 8, RGB p. 19; RIR p. 7). Le non-respect engage toujours la responsabilité de l'administration pour tout dommage qui peut être causé par l'exécution et qui ne peut être effacé complètement par la reconstitution de la situation antérieure. En ce qui concerne la compétence pour ces actions possibles, c'est, en Allemagne, le juge administratif qui est habilité d'ordonner la reconstitution de la situation antérieure, tandis que le juge judiciaire connaît des actions en dommages-intérêts (RA p. 11). Dans les autres Pays, le non-respect de l'effet suspensif ou du sursis à exécution constitue une voie de fait. C'est alors le juge judiciaire qui est compétent et qui a des pouvoirs très étendus (RF p. 8,9; RN I p. 7; RD p. 2; RI p. 7).

En outre, le fonctionnaire qui a fautivement agi par l'exécution de la décision mise en suspens peut être personnellement responsable, soit devant l'administration en lui remboursant ce qu'elle a payé, soit directement devant le requérant dans des conditions déterminées - p.e. faute détachable - (RA p. 11; RF p. 9; RD p. 2; RI p. 8; RGB p. 19; RIR p. 7). Dans ces pays, le fonctionnaire responsable peut se voir infliger des sanctions pénales et disciplinaires (voir les références ci-dessus, à noter: les sanctions prévues en Grande-Bretagne et en Irlande semblent les plus sévères).

3) Traits propres à l'effet suspensif

- a) L'effet suspensif pose des problèmes particuliers. Son déclenchement s'effectuant d'office au moment où le recours en annulation est introduit à l'instance, peut entraîner, en raison de son automaticité, des conséquences graves et non souhaitées. Il s'agit de la question de savoir si un recours irrecevable, notamment celui qui est évidemment irrecevable peut déclencher l'effet suspensif. En Allemagne et aux Pays-Bas, la réponse est affirmative. Certes, la question est controversée dans la doctrine allemande, mais les solutions proposées ne sont pas commodes pour arriver à des résultats satisfaisants (RA p. 6; RN I p. 3). En France, le recours irrecevable n'a pas d'effet suspensif. Mais on ne nie pas les difficultés qui peuvent se présenter, lorsque l'appréciation de la recevabilité nécessite un examen très approfondi (RF p. 1,2 et 6).

b) Les conséquences fâcheuses de l' automaticité de l' effet suspensif peuvent être évitées ou atténuées par le pouvoir de l' administration de l' écarter. Dans les Pays où l' effet suspensif des recours n' est qu' une très rare exception, il n' y a pas de pouvoir de l' administration de le faire (voir RF p. 2) sauf les Pays-Bas où l' administration est habilitée de mettre fin à l' effet suspensif du recours qui est formé contre le retrait d' une licence à condition que l' ordre public, la sécurité ou les bonnes moeurs soient atteintes (RN I p. 3). Au Danemark, on s' aperçoit une particularité. C' est le juge qui peut écarter l' effet suspensif d' un recours pour des raisons d' ordre social (RD p. 2). En Allemagne où l' effet suspensif est de règle générale, l' administration peut l' écarter par une décision expresse et motivée, lorsqu' il existe un intérêt public ou un intérêt majeur d' une partie à l' exécution immédiate de la décision administrative (RA p. 6). Dans ce cas-là, la partie défavorisée par une exécution immédiate peut recourir au juge administratif pour obtenir le rétablissement de l' effet suspensif.

4) Traits propres au sursis à exécution

a) Le sursis à exécution qui est, en droit administratif allemand, l' établissement de l' effet suspensif, lorsque son déclenchement d' office est abrogé par une loi, ou son rétablissement dans les cas où l' administration l' a écarté (RA p. 7) est un instrument dont dispose le juge dans presque tous les Pays des Communautés européennes. Même la Grande Bretagne et l' Irlande, dont les systèmes juridiques révèlent au juriste du droit continental beaucoup de particularités et qui ne connaissent pas un droit administratif proprement dit - c' est peut être en voie de développement - mettent à la disposition de leurs juges des moyens efficaces pour suspendre l' exécution des décisions administratives. C' est en Grande Bretagne "l' intérim injunction" et en Irlande „l' ordre d' injonction par intérim" (RGB p. 16; RIR p. 3, 4 et 6). Tous les deux peuvent être assimilés, en ce qui concerne leur portée et leur efficacité, au sursis à exécution du droit européen traditionnel. Il n' y a pas de sursis à exécution au Danemark et en Belgique sous la réserve dont on a déjà fait allusion à la page 3 (RD p. 2; RB I p. 2).

Même s' il y a instruments pareils dont le juge dispose en vue d' une protection provisoire du particulier à l' encontre de l' administration, on verra une grande diversité des conditions d' octroi qui mènent, notamment par une interprétation restrictive, à ce qu' il n' y jamais de sursis ou à ce qu' il n' est octroyé qu' à titre très exceptionnel. Au premier rang on peut citer le Luxembourg dont les rapporteurs n' ont trouvé aucune décision du Conseil d' Etat faisant droit à une demande en sursis (RL p. 7). En ce qui concerne les conditions d' octroi, le rapport luxembourgeois met en évidence que la jurisprudence du Conseil d' Etat en matière de sursis est la plus exigeante de tous les pays participants. Elle exige comme condition première l' urgence, ensuite que l' exécution de l' acte cause un préjudice irréparable au requérant et, enfin, que le sursis ne risque pas de compromettre gravement l' action de l' administration (RL p. 5). Le Conseil d' Etat luxembourgeois tente d' atténuer la sévérité de sa jurisprudence en assurant aux parties d' obtenir une justice rapide (RL p. 8).

En France, la pratique semble moins sévère. Pour l' octroi du sursis à exécution il faut que l' exécution de la décision risque d' entraîner un dommage difficilement réparable et que les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l' annulation de la décision attaquée (RF p. 3). Les deux conditions étant interprétées d' une façon assez restrictive par la jurisprudence du Conseil d' Etat voir les exemples RF p. 3/4), notamment en ce qui concerne la deuxième condition, il n' ordonne le sursis que lorsque, en état de l' instruction, la requête lui paraît fondée (RF p. 4). Il en résulte que le sursis n' est accordé que très restrictivement. Le rapporteur lui-même met en relief les critiques qui ont été faites à l' égard de la jurisprudence par la doctrine (RF p. 4). Comme au Luxembourg, la haute juridiction administrative préfère prendre les mesures nécessaires pour accélérer les procédures contentieuses plutôt qu' utiliser plus fréquemment les sursis à exécution (RF p. 5). Il reste encore à souligner une limitation du pouvoir de sursis des tribunaux administratifs dont on a déjà parlé: Toutes les matières intéressant l' ordre public ne relèvent pas du juge en matière de sursis (RF p. 5).

En Italie, la jurisprudence exige pour l'octroi du sursis à exécution que deux conditions soient réunies: l'apparence du bien-fondé du recours principal et l'existence d'un dommage que le requérant subirait si la demande était rejetée, mais le recours était couronné de succès (RI p. 4). Il est difficile d'apprécier la portée de cette jurisprudence. De toute façon elle semble plus libérale que celle des Conseils d'Etat français et luxembourgeois. Certes, les lois italiennes habilent le Conseil d'Etat de surseoir à exécution des décisions administratives, s'il y a „raisons graves" et „dommage irréparable". Le lecteur peut être amené à l'avis qu'il n'existe pas de différence entre les conditions d'octroi en Italie et celles en France. Mais l'interprétation de ces deux notions ne paraît pas ainsi restrictive que celle du Conseil d'Etat français (RI p. 4, 5).

Le fait que le requérant puisse demander les dommages et intérêts n'empêche pas que l'irréparabilité de son dommage soit reconnue dans la procédure concernant la demande en sursis. Même la longue durée de la procédure civile justifie de dire qu'il y a dommage irréparable (RI p. 5).

De plus, le Conseil d'Etat italien examine une multitude d'aspects divers, notamment le fond de l'affaire (RI p. 4). Lorsque le rapport dit que la demande en sursis est rejetée, si les juges estiment que le recours principal n'est pas fondé on constate la grande différence qui existe entre cette jurisprudence et celle du Conseil d'Etat français où le juge administratif n'accorde le sursis que lorsque la requête lui paraît fondée. Si le rapport mentionne qu'un bon pourcentage des sursis demandés sont accordés par les juges administratifs, on est amené à en déduire que les conditions d'octroi d'après l'interprétation du Conseil d'Etat de Rome ne sont pas aussi sévères que celles du droit administratif français.

Quant aux Pays-Bas, on exige comme condition d'octroi un dommage disproportionné par rapport à l'intérêt poursuivi par l'exécution immédiate (RN I p. 5). Aucun sursis n'est ordonné si le recours n'a pas de sérieuses chances de succès (RN I p. 6). On se trouve ici en présence d'une jurisprudence qui peut être assimilée à celle du Conseil d'Etat d'Italie. Le rapporteur général a l'impression que la jurisprudence néerlandaise est encore moins sévère que la pratique de la haute juridiction italienne. Certes, il est extrêmement difficile d'en juger sans connaître l'interprétation de la notion de dommage disproportionné. Mais on peut s'appuyer sur la réglementation en matière de fonction publique où il est considéré comme suffisant que le fonctionnaire prouve de subir un dommage par une exécution immédiate (RN I p. 5).

En ce qui concerne les recours en matière économique dont fait mention le rapport néerlandais (RN I p. 4), il semble qu'il s'agisse plutôt d'une sorte de référé administratif que d'un sursis à exécution. Mais aussi dans ces cas-là, il est plus facile d'obtenir une telle décision qu'un sursis à exécution en France et en Italie.

En Grande-Bretagne et en Irlande, la situation de droit en matière de sursis semble plus sévère qu'aux Pays-Bas et qu'en Italie et s'approche de celle de la France. La jurisprudence de deux pays exige comme condition première un dommage irréparable (RGB p. 17; RIR p. 7, 3) et, pour le recours, des chances sérieuses de succès. C'est tout au plus cette dernière condition qui peut être interprétée d'une façon moins restrictive que c'est le cas en France. Pour apprécier la valeur et la portée du sursis à exécution il faut qu'on connaisse la jurisprudence illustrée par des cas concrets.

Il reste à parler de l'Allemagne. Comme on a déjà exposé, le législateur a déjà accordé d'avance le sursis à exécution par la règle du caractère suspensif des recours en annulation. Dans la plupart des cas, il ne faut pas que le requérant demande le bénéfice du sursis et que le juge prenne une décision en ce sens. Dans les matières, où l'effet suspensif ne joue pas (RA p. 5), la décision du juge d'une demande en sursis s'oriente à la notion d'intérêt public. Il met cet intérêt en rapport avec l'intérêt du requérant ou d'une autre partie à lui épargner l'exécution de la décision avant que le juge se soit prononcé sur sa légalité. Tandis que dans le cas où la loi a supprimé l'effet suspensif on présume un intérêt public prédominant, la jurisprudence examine très minutieusement la motivation que l'administration a donné à sa décision de mettre fin à l'effet suspensif. En cas de doute, c'est le requé-

rant qui l'emporte. Le rapport allemand présente plusieurs exemples qui peuvent illustrer l'interprétation et l'application de la notion d'intérêt public (RA p. 8, 9). Il convient de signaler que le juge administratif allemand examine aussi la question de savoir si le recours a ou non des chances de succès. C'est un examen très sommaire qui se borne aux extrêmes c.à.d. à la question de savoir si le recours est recevable et, dans l'affirmative, s'il est évidemment bien ou mal fondé. Lorsqu'il est bien fondé, il n'y a pas intérêt public à l'exécution d'un acte manifestement illégal, et au cas contraire, il existe un intérêt public à l'exécution d'un acte apparemment légal.

Quant à la procédure de sursis, il faut qu'une demande tendant à obtenir un sursis à exécution soit présentée au juge. En Italie, en France, en Irlande et au Luxembourg, cette demande ne peut être introduite seule (RF p. 6; RI p. 2 et 6; RIR p. 7; RL p. 4), tandis qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne la demande en sursis est recevable sans qu'un recours soit introduit (RA p. 9; RGB p. 19). La demande ou le sursis sera caduc lorsque le délai du recours en annulation est expiré. Aux Pays-Bas, l'introduction de la demande en sursis avec le recours en annulation est de règle. Une exception concerne la matière de fonction publique. La demande peut être présentée seule à condition que le recours soit introduit 8 jours après, sinon la demande sera caduque (RN I p. 7).

A l'exception de la Belgique où le Conseil d'Etat n'est pas encore investi du pouvoir de sursis, mais il y a une compétence très limitée du juge judiciaire, c'est, en général, le juge administratif dont relève la décision du sursis (quelques exceptions aux Pays-Bas). S'il n'y a pas de juge administratif comme c'est le cas en Grande-Bretagne et en Irlande c'est le juge tout court qui en décide. En cas de plusieurs degrés de juridiction administrative, le degré est compétent qui est saisi de l'affaire ou, si le recours n'est pas encore introduit, le juge administratif qui doit être saisi de l'affaire. En France ce sont les tribunaux administratifs qui statuent sur la demande en sursis lorsqu'ils sont saisis de l'affaire principale. Dans les autres cas, c'est le Conseil d'Etat soit en appel, soit en premier ressort (RF p. 6). En premier ressort, les demandes en sursis peuvent être rejetées par les sous-sections. Lorsqu'elles estiment que la demande est justifiée, l'affaire est portée devant la Section ou l'Assemblée du Contentieux qui sont seules habilitées d'ordonner le sursis (RF p. 6). En Italie, c'est aussi le degré de juridiction qui a été saisi du procès principal, c.à.d. les tribunaux administratifs régionaux ou le Conseil d'Etat (RI p. 7).

Aux Pays-Bas, il y a, suivant les matières en question, une compétence du Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, du Président du Collège d'appel de l'industrie et du commerce (en matière économique), du Président du tribunal des fonctionnaires (en matière de fonction publique) et du Président du tribunal d'arrondissement (juge ordinaire) dans les cas qui constituent une voie de fait (RN I p. 4/5).

En Allemagne, c'est le juge administratif de fond qui est compétent pour en décider. Lorsque l'affaire est portée, par voie de cassation, devant la Cour suprême administrative, elle est compétente pour décider d'une demande en sursis.

En Grande-Bretagne et en Irlande, ce sont les „High Courts" (Hautes Cours) qui peuvent accorder le sursis (RGB p. 19; RIR p. 7).

Il reste à parler des voies de recours qui sont organisées contre la décision du sursis à exécution. En France, les décisions de refus ou d'octroi du sursis prises par les tribunaux administratifs sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat (RF p. 7). Il va de soi que le Conseil d'Etat est, en sa qualité de juge d'appel, lié à la limitation que l'affaire n'intéresse pas l'ordre public. 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. C'est le Président de la Section du Contentieux qui peut en décider et mettre fin au sursis par ordonnance non motivée.

En Italie, il semble qu'il n'y ait pas d'appel contre les arrêts rendus par les tribunaux régionaux sur une demande en sursis (RI p. 3).

En Allemagne, il n'y a recours que contre les décisions des tribunaux administratifs qui rejettent

la demande en sursis. Il en résulte que l'administration ne peut attaquer une décision ordonnant le sursis (RA p. 10 où l'on note une exception en cas d'acte ayant effet à l'égard des tiers). Les décisions des Cours d'appel administratives, en premier ressort et en instance d'appel, sont inattaquables, mais les juridictions administratives en Allemagne peuvent à tout moment modifier ou annuler leurs décisions en matière de sursis. C'est aussi le cas en Italie (RI p. 3).

L'instruction des demandes en sursis se fait sans formalisme. Le juge n'est pas tenu de convoquer les parties à une audience ou d'entendre des témoins ou des experts ou d'utiliser d'autres moyens de preuve. Il forme librement sa conviction, en général, d'après les éléments que lui ont fournis les parties (RA p. 10; RF p. 6; RI p. 6; RN I p. 6, 7; RGB p. 17). Avant de prendre la décision, le juge doit inviter toutes les parties intéressées à l'affaire de présenter leurs observations à l'égard de la demande en sursis (RI p. 5, 6).

La décision rendue sur la demande en sursis peut y faire droit et la rejeter. En cas d'octroi, le juge peut ordonner le sursis seulement pour une partie de l'acte attaqué lorsque les conditions d'octroi ne sont réunies que pour autant (RA p. 10; RF p. 6; RN I p. 4; RI p. 6; RGB p. 18; RIR p. 7). En Grande Bretagne, en Irlande et en Allemagne, le sursis peut être subordonné à des conditions ou à la constitution d'une garantie financière (RA p. 15; RGB p. 18; RIR p. 7).

En ce qui concerne la rédaction de la décision, elle est, dans beaucoup de pays, motivée de façon assez brève (RF p. 6; RI p. 2). Les décisions du Conseil d'Etat français rejetant une demande en sursis ne sont pas motivées (RF p. 7). En Allemagne, les décisions d'octroi et de refus du sursis sont toujours motivées de façon très développée, même si elles ne sont pas susceptibles de recours.

En général, le sursis garde son effet jusqu'au moment où la décision définitive est prise (RA p. 6; RF p. 7). En Italie, il prend fin avec l'instance, le requérant doit présenter une nouvelle demande en sursis à l'instance supérieure (RI p. 7). En Grande Bretagne, „l'intérim injunction" est toujours limitée dans le temps et, en général, n'est accordée que pour une semaine (RGB p. 18).

- 5) Après l'exposition des systèmes de la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative, il s'impose la question de savoir quels sont les avantages et les inconvénients de ces systèmes différents. Les deux extrêmes en sont: L'automatisme du sursis par le principe de l'effet suspensif des recours, d'une part, et l'octroi du sursis à titre très exceptionnel, d'autre part.
 - a) Le principe de l'effet suspensif des recours assure une protection très efficace des administrés contre la puissance publique. Il empêche l'administration de créer, par l'exécution de ses décisions attaquées, des faits accomplis ou des dommages très graves qui, très souvent, ne peuvent être effacés, ni par une reconstitution de la situation juridique antérieure ni par une indemnité, lorsque le requérant obtient de cause par l'annulation de l'acte attaqué, mais déjà exécuté. Certes, quand ces conditions sont réunies, le requérant peut espérer aussi obtenir un sursis à exécution. Pour lui, l'effet suspensif est d'une grande simplicité. Il n'est pas obligé de recourir au juge, de lui fournir tous les faits qui peuvent constituer les éléments des conditions d'octroi très sévères et de s'attendre à une longue durée de la procédure de sursis. Il bénéficie, au contraire, automatiquement d'une protection contre une exécution prématurée en forme de l'effet suspensif, qui lui épargne des démarches auprès de la juridiction ainsi que des frais et dépens.
 - b) On ne saurait supprimer que l'effet suspensif a aussi des inconvénients. Il se déclenche d'office, même si le recours est irrecevable. Il peut donc entraver l'action administrative et mener en quelque sorte à une paralysie de l'administration. De plus, il arrive assez souvent qu'un recours soit introduit pour gagner du temps, bien que le requérant sache que son recours n'a pas de chances de succès. Un exemple type est le recours formé contre le retrait du permis de conduire. Heureusement, il y a un correctif de ses conséquences fâcheuses de l'automatisme de l'effet suspensif. Dans les matières où l'intérêt se situe au premier plan, le législateur a supprimé l'effet suspensif. Dans tous les autres cas, l'administration est habilitée d'écarter l'effet suspensif, lorsque l'intérêt public exige une exé-

cution immédiate de l'acte attaqué. Certes, l'administration ne sait pas, en général, que le recours soit irrecevable et ne peut, par conséquent, prendre une décision qui écarte l'effet suspensif. Dans ce contexte il convient de dire qu'il est souvent très difficile de décider de ce que le recours est ou non recevable, même s'il a été tardivement introduit. Dans ce cas-là, une restitution en entier est possible qui rend le recours recevable. Il reste à dire que tous les inconvénients ne peuvent être évités.

- c) Le système opposé qui ne connaît qu'à titre exceptionnel l'effet suspensif et subordonne l'octroi du sursis à exécution à des conditions très sévères, évite a priori tous les inconvénients que peut provoquer l'effet suspensif par suite de son automaticité. Il assure, du moins quelquefois, une décision qui est mieux adaptée au cas concret et à ses circonstances particulières que l'effet suspensif automatique. Mais si le sursis à exécution est restreint à des cas tout à fait exceptionnels, il n'y a pas de protection juridictionnelle provisoire comme le montre le rapport luxembourgeois où le sursis ne peut remplir de manière efficace sa fonction protectrice parce qu'il est trop difficile de l'obtenir ou qu'il est trop tard, lorsqu'on l'obtient.
- d) Il faut se demander s'il y a des moyens correctifs qui peuvent atténuer ces difficultés et inconvénients qui se présentent à l'encontre de la demande en sursis. Il semble qu'on puisse y répondre par l'affirmative, bien que les rapports ne traitent pas expressément cette question. Tout d'abord il faut se rappeler le fait que dans quelques pays, notamment en France, beaucoup d'actes administratifs ne constituent pas un titre d'exécution qui permet à l'administration de recourir à la force de sa seule volonté pour l'exécuter. Ces actes ont besoin, pour leur exécution, d'une autorisation du juge répressif. De plus, la responsabilité de l'administration qui, dans un pays, peut être toujours engagé, lorsque l'acte exécuté sera annulé par le juge, peut amener l'administration à s'abstenir d'une exécution avant la décision du juge. C'est donc aussi un moyen efficace à garantir la protection provisoire du particulier.
- e) En résumé, on peut dire que tous les deux systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients. Ils se fondent sur des conceptions différentes, voire opposées en ce qui concerne les rapports entre l'administration et le particulier. En France, le recours pour excès de pouvoir est du type objectif, tandis que le recours en annulation en Allemagne est une véritable action en justice pour sauvegarder les droits du particulier vis-à-vis de la puissance publique. C'est la différence cardinale des deux systèmes opposés qui a des répercussions sur les institutions juridiques telles que sont l'effet suspensif et le sursis à exécution. Il va de soi qu'en émanant de ces conceptions juridiques, le problème de l'effet suspensif et du sursis à exécution se pose autrement. On ne saurait négliger l'évolution de l'administration qui pénètre de plus en plus dans tous les domaines de la vie. Le régime juridique des rapports entre l'administration et les particuliers s'est profondément modifié. En matière sociale, fiscale et économique l'administration peut, par ses interventions, menacer l'existence de l'individu et léser de façon grave les droits fondamentaux. C'est pourquoi on réclame un assouplissement des conditions d'octroi du sursis (RF p. 1) et admet, dans une procédure de caractère objective telle qu'est le recours pour excès de pouvoir, la protection d'intérêts particuliers légitimes (RF p. 4). On peut donc constater que la jurisprudence s'oriente vers une protection renforcée et plus efficace de l'individu qui demande au juge d'empêcher l'administration de lui ôter le succès de son recours, c.-à-d. de faire échec a priori à la décision du juge.

II. L'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative à l'encontre de l'administration

- 1) Si l'on veut étudier les problèmes que pose l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative, il faut parler tout d'abord du pouvoir dont le juge est investi à l'encontre de l'administration, lorsqu'il tranche les litiges entre elle et les administrés. Dans tous les pays des Communautés européennes, le juge compétent en matière administrative est habilité d'annuler des décisions administratives en cas de leur illégalité (RA p. 12; RF p. 10; RN II p. 1; RB II p. 2; RL p. 2; RI p. 8; RD p. 2; RGB p. 21; RIR p. 3, 8). Il peut se borner à une annulation partielle si seule

une partie de l'acte est entachée d'illégalité. Cette annulation partielle a pour condition que la partie irrégulière de l'acte ne soit pas inséparablement liée à l'autre partie (RA p. 12; RF p. 10).

En ce qui concerne le pouvoir du juge de condamner l'administration à une prestation (action, omission, paiement) cette compétence existe en Allemagne, aux Pays-Bas, au Luxembourg, au Danemark, en Grande Bretagne et en Irlande; dans les deux derniers pays de telles condamnations sont prononcées par un „order of Mandamus" (RA p. 12; RN II p. 1 ss; RL p. 1 ; RD p. 2; RGB p. 21 et RIR p. 8). En France, le juge peut condamner l'administration au paiement d'une indemnité (p. 10 s); mais il se refuse en principe de l'obliger à des actions ou des omissions. La situation juridique semble pareille en Italie où le Conseil d'Etat statue, dans des cas limités, sur des recours en pleine juridiction qui peuvent avoir pour conséquence de condamner l'administration à une prestation. En Belgique, le Conseil d'Etat est incompétent pour prononcer des condamnations de l'administration (RB II p. 11). Dans tous les pays qui ont des juridictions séparées en matière judiciaire et administrative, il y a à côté de la compétence de la juridiction administrative de condamner l'administration à un paiement une compétence judiciaire souvent très large de connaître des actions en dommages-intérêts formées contre l'administration (RA p. 12; RF p. 10; RL p. 8). En Belgique, c'est seule la juridiction judiciaire qui peut condamner l'administration non seulement aux paiements, mais aussi à des actions et des omissions (RB II p. 11 s), ce qui existe également, dans certains cas, en France (RF p. 10, 11).

En France et en Belgique, le juge administratif ne se reconnaît pas le droit d'adresser des injonctions à l'administration. Il s'agit là d'une autolimitation que le juge s'impose (RF p. 10; RB II p. 10 s, 12 s). Le rapport danois dit que, conjointement à l'annulation d'une décision administrative, le juge peut imposer à l'administration de reconsidérer sa décision (RD p. 2). Il est difficile de juger qu'il s'agisse là d'une injonction. Lorsque l'administration a rejeté une demande et le juge annule cette décision, il va de soi que l'administration reconsidère la décision sans que le juge prononce cette obligation. Elle découle directement de son jugement. C'est pourquoi le rapporteur général compte le Danemark aux pays où le juge n'adresse pas d'injonctions aux administrateurs. En Italie, le Conseil d'Etat peut infliger des injonctions à l'administration s'il s'agit d'un procès en pleine juridiction ou d'un recours visant à l'exécution, mais il faut souligner que ces cas sont très limités (RI p. 6). Au Luxembourg, le pouvoir de réformation reconnu au Conseil d'Etat par de nombreuses lois implique celui de donner des injonctions à l'administration (RL p. 2). Le Conseil d'Etat peut même remplacer la décision de l'administration par une autre (RL p. 1). Le même pouvoir appartient au Conseil d'Etat des Pays-Bas qui peut prendre lui-même la décision administrative qui aurait dû être prise par l'administration (RN II p. 1 s). Dans ce contexte, il convient de remarquer qu'en général le Conseil d'Etat néerlandais est soumis au principe de la justice retenue.

En Grande-Bretagne et en Irlande les juges peuvent adresser, par voie „d' order of Mandamus", des injonctions à l'administration (RGB p. 21 ; RI p. 8, 3 s). Lorsque le rapport britannique met en évidence que le juge exerce ce pouvoir dans des cas appropriés, on n'a pas l'impression qu'il s'agit là d'une limitation de pouvoir, mais d'une mention à ce que le juge examine minutieusement les cas avant qu'il fasse usage de ces pouvoirs étendus.

Le juge administratif allemand peut obliger l'administration, dans le dispositif de sa décision, de prendre l'acte administratif demandé par le requérant (RA p. 12). Une telle condamnation n'est admissible que lorsque l'administration est tenue, en vertu d'un texte législatif, de prendre la décision en question. Quand elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une marge d'appréciation, le juge se borne à prononcer en annulant la décision administrative de rejet que l'administration doit prendre une nouvelle décision en tenant compte de la conception juridique des motifs du jugement ou de l'arrêt. Mais il s'agit pas là d'une vraie injonction.

- 2) Suivant le plan de travail, les rapports nationaux ont abordé la question de savoir quels sont les effets de l'autorité de la chose jugée. On est peut-être étonné de ce qu'on étudie ce problème dans le

cadre du sujet sur l'exécution. Il va de soi que le sujet ne se prête pas à une étude approfondie des problèmes très difficiles qui découlent de cette question.

L'autorité de la chose jugée constituant la base de l'exécution, il est indispensable d'en parler, mais seulement de façon brève. C'est pourquoi on renonce à exposer les théories sur cette question juridique très délicate. On peut négliger aussi d'approfondir la question de savoir quelles décisions juridictionnelles ont un effet „erga omnes" ou „inter partes". Elle n'a aucune importance en l'occurrence. Même si les décisions juridictionnelles allemandes annulant un acte administratif n'ont, en ce qui concerne la question de l'illégalité de l'acte, un effet „inter partes", l'annulation elle-même a aussi par l'effet constitutif de la décision une sorte d'effet „erga omnes", parce que nul ne peut plus prétendre que l'acte annulé est encore existant (RA p.). Ce qui est important, dans le contexte du sujet, c'est la conséquence de l'annulation qui consiste à empêcher l'administration de prendre une nouvelle décision à laquelle le dispositif et les motifs qui constituent son soutien nécessaire s'opposent (RA p. 10 ; RF p. 12 - 14; RB II p. 6; RL p. 2; RI p. 5 ; RD p. 2; RGB p. 21). Aux Pays-Bas, cette question n'est pas tellement importante, parce que les juges administratifs peuvent prendre eux-mêmes les décisions qui auraient dû être prises par l'administration (RN II p. 3 s).

Une autre question sur laquelle se prononce le rapport danois, est de savoir si l'administration respectera, dans les affaires du même genre, la conception juridique de la décision juridictionnelle (RD p. 2). Il n'en résulte pas qu'au Danemark, l'administration soit obligée de le faire ou qu'elle le fasse volontairement. En principe, il n'y a pas d'obligation de l'administration de le faire, parce que les motifs concernant l'illégalité de l'acte attaqué n'ont qu'un effet inter partes. Une autre question est de savoir si l'administration est tenue de le faire en vertu du principe constitutionnel de l'égalité.

- 3 a) Lorsque l'administration se refuse à exécuter la décision qui lui a été imposée par un juge, celui a plusieurs moyens pour la contraindre à s'y conformer. Il ne peut les utiliser d'office, mais sur demande de la partie en faveur de laquelle il a rendu la décision. C'est notamment une action en dommages-intérêts que la partie peut intenter pour obtenir la réparation du préjudice causé par une inexécution ou une exécution tardive de la décision juridictionnelle (RA p. 12; RF p. 16; RN II p. 4 s; RB II p. 10; RL p. 8; RGB p. 20; RI p. 6 à noter: le préjudice causé par un retard de l'exécution ne sera pas compensé en Italie). Il s'agit là d'un manquement de l'administration à ses devoirs. C'est la violation de l'autorité de la chose jugée qui est l'élément constitutif de la responsabilité. Tandis qu'en France existe une compétence du Conseil d'Etat de connaître des requêtes en indemnité et de condamner l'administration, le cas échéant, à des indemnités successives (RF p. 16), ce sont, dans les autres pays les tribunaux et Cours de l'ordre judiciaire qui sont compétents pour en connaître (RA p. p. 9 ; RB II p. 10; RL p. 8; RI p. 8) . Lorsque l'administration prend, après l'annulation de sa décision, une nouvelle décision entachée de la même illégalité que la primitive, le bénéficiaire de l'annulation peut la porter, par voie de recours en annulation, devant le juge qui l'annulera parce que l'administration a commis une violation de la chose jugée. Il peut donc arriver qu'il y ait, si l'administration reste récalcitrante, une série d'annulations (RF p. 15; RN II p. 4; RL p. 8). De plus, des recours peuvent être formés contre des mesures d'exécution dont le bénéficiaire soutient qu'elles sont illégales, notamment parce qu'elles sont insuffisantes. Le juge vérifie que les mesures d'exécution ont exécuté complètement ou seulement pour partie la décision juridictionnelle (RF p. 15). Aux Pays-Bas, le juge est autorisé de condamner l'administration, en cas de nouveau recours qui aboutit de nouveau à une annulation, au paiement d'une indemnité (RN II p. 4). Même si la réintégration d'un fonctionnaire dont la révocation a été annulée par le juge, n'est pas à obtenir par la force, celui peut condamner l'administration à indemniser ce fonctionnaire non réintégré (RN II p. 4). En ce qui concerne la situation juridique en Allemagne, on en parlera plus loin dans le chapitre de l'exécution forcée. La recalcitrance des autorités décentralisées ou collectivités locales en matière d'exécution (RF p. 15; RA p. 11 ; RN II p. 4) peut être brisée par des mesures de l'autorité de tutelle (RN II p. 5;

RF p. 16). Enfin, il y a autres mesures qui peuvent être considérées comme des moyens de coercition assurant de leur tour l'exécution des décisions du juge. Le fonctionnaire à qui incombe l'exécution peut être personnellement responsable soit vis-à-vis de son administration qui a indemnisé le particulier (en cas de faute détachable), soit vis-à-vis du particulier qui a subi un préjudice par l'inexécution. De plus, le supérieur hiérarchique ou, le cas échéant, la juridiction disciplinaire peut lui infliger des sanctions disciplinaires. Mais il ne s'agit pas là des moyens dont dispose le juge pour contraindre l'administration à exécuter ses décisions. S'il y a non-exécution, le fonctionnaire compétent agira toujours avec le consentement de ses supérieurs. Seulement en Grande-Bretagne, le juge lui-même dispose des moyens efficaces et, comme il semble, très sévères. Là, le fonctionnaire peut être poursuivi en justice pour outrage à la justice, condamné à une amende ou à une peine privative de liberté (RGB p. 21). Il reste à noter que les rapports irlandais et danois ne traitent pas de ce problème, parce que, dans ces pays, l'administration se conforme toujours aux décisions juridictionnelles en matière administrative et les exécutent sans réserve aucune.

- b) En France, en Belgique et au Luxembourg il n'existe aucune voie de l'exécution forcée à l'encontre de l'Etat et des autres personnes morales de droit public (RF p. 16 s; RB II p. 10 s; RL p. 8, 9). En Italie, le procès en exécution de la chose jugée est une sorte d'exécution forcée, sans doute imparfaite. Il ne peut être intenté que lorsque tous les moyens de recours (appel, recours en révocation, recours pour règlement de conflit de juridiction) sont exclus. Ce procès sur lequel statuent très rapidement les tribunaux administratifs régionaux ou le Conseil d'Etat se termine par un ordre donné à l'administration de tenir telle ou telle conduite (RI p. 6).

Aux Pays-Bas, le Président du tribunal pour fonctionnaires délivre, à la suite d'une condamnation à un paiement, un mandat d'exécution dès que le jugement est passé en force de la chose jugée. Ce mandat est équivalent aux titres d'exécution en sens du code de procédure civile et peut être exécuté comme ceux-là (RN II p. 4 s). Quant aux décisions autres que pécuniaires du tribunal pour fonctionnaires, le fonctionnaire peut introduire un nouveau recours, lorsque l'administration ne se conforme pas au jugement. En cas de bien-fondé, le tribunal condamne l'administration au paiement d'une indemnité. Après que cette décision a la force de la chose jugée, le président délivre le mandat dont on a déjà parlé plus haut (RN II p. 4). En ce qui concerne les jugements du Collège d'appel pour l'industrie et le commerce, cette juridiction peut infliger une astreinte à l'organisme professionnel qui ne se conforme pas au jugement. Cette astreinte est versée à la partie adverse. De plus, lorsque l'organisme garde son comportement récalcitrant à l'égard du jugement, la partie adverse peut faire exécuter le jugement par les voies d'exécution du Code de procédure civile, pour le montant de l'astreinte sans avoir besoin d'un nouveau titre exécutoire (RN II p. 4, 5).

En Grande-Bretagne, les moyens coercitifs tels que sont les sanctions pénales infligées aux fonctionnaires constituent en quelque sorte aussi une exécution forcée. Mais ils n'ont qu'un effet indirect. Une sorte d'exécution forcée est aussi le pouvoir du gouvernement de désigner, dans certains cas, des fonctionnaires pour accomplir l'exécution refusée (RGB p. 21). Ils se substituent à la place de l'autorité compétente pour laquelle ils agissent.

En droit administratif allemand, il y a voies d'exécution forcée contre l'administration (p. 10). Dans la mesure où le Code de procédure devant les juridictions administratives ne renferme pas de dispositions spéciales, c'est le Livre Huit du Code de procédure civile qui est analogiquement applicable, c.-à-d. les mesures d'exécution sont la saisie-arrêt, la saisie-exécution, l'astreinte, l'amende et la saisie immobilière. Mais pour éviter que l'exécution contre l'état ou les collectivités locales risque de le ou les mettre dans l'impossibilité de s'acquitter de toutes ses (leurs) missions légales, le Code a introduit une procédure d'exécution préalable. Le tribunal doit informer l'administration de l'exécution tout proche en lui invitant à exécuter volontairement ce qui découle de la décision juridictionnelle, dans un délai déterminé. Lorsqu'on procède à l'exécution, le tribunal détermine les mesures d'exécution. L'exécution forcée ne peut affecter à l'égard de la partie du patrimoine qui est indispensable pour l'exécution et l'accomplissement des tâches publiques ou il y a intérêt public qui s'oppose à une aliénation (RA p. 11). Une particularité mérite d'être mis en évi-

dence, à savoir: l'exécution forcée de l'obligation de l'administration de prendre un acte administratif. Comme on a déjà exposé, le juge administratif peut obliger l'administration, dans le dispositif de sa décision, de prendre la décision que le requérant lui a demandée. Cette condamnation n'est admissible que lorsqu'il s'agit d'une décision où l'administration est liée et toutes les conditions sont réunies. Lorsque l'administration détient un pouvoir discrétionnaire, le juge doit se borner à l'annulation de la décision de rejet et prononcer que l'administration adopte la solution et la conception juridique de la décision du juge. Dans les deux cas, lorsque l'administration ne prend pas l'acte administratif qui lui a été imposé à édicter ou qu'elle omet de prendre une nouvelle décision, le tribunal est habilité de lui infliger une astreinte qui ne peut dépasser 2.000 DM. Le juge peut renouveler cette mesure d'exécution aussi longtemps que l'administration n'a pas encore exécuté la décision juridictionnelle (RA p. 11).

- 4a) L'exécution forcée doit rester toujours „ultima ratio". Le juge est à même de contribuer à ce que l'administration peut exécuter plus facilement son jugement. L'exécution tardive ou l'inexécution n'est pas toujours dû à un manque de bonne volonté de l'administration, mais s'explique par le fait que l'administration a mal compris et quelquefois n'a pas compris la décision du juge et ne sait donc pas que faire. C'est pourquoi il est souhaitable que le juge explique dans les motifs ce que doit faire l'administration pour exécuter la décision exactement (RA p. 11 ; RF p. 16 s; RB II p. 12). Lorsque le juge donne à sa décision des motifs intelligibles, notamment qu'il expose en détail à l'administration ce qu'elle doit faire pour se conformer au droit, il lui est très difficile de se dérober à ses obligations. On peut donc dire que le juge incite au moyen de cette méthode l'administration à exécuter sans contrainte les décisions juridictionnelles. Dans ce contexte, il convient de signaler que le Conseil d'Etat français utilise parfois Sa menace d'une condamnation pécuniaire pour tenter d'obtenir une régularisation de la situation juridique (RF p. 17).

Parfois il utilise un mécanisme de condamnation alternative ou conditionnelle pour inciter l'administration à mettre fin à un dommage permanent qu'elle cause à un particulier (RF p. 17). On voit que ces moyens d'incitation, notamment une rédaction habile des motifs peut exercer une véritable direction de l'action administrative (RB II p. 12).

- b) Comme il résulte des tous les rapports, l'administration se conforme dans la grande majorité des cas aux décisions juridictionnelles de sorte qu'une exécution forcée, s'il y en a, n'est pas nécessaire (RA P. 11 ; RF p. 19; RN II p. 6; RB II p. 7; RL p. 9; RI p. 7 ; RGB p. 21). Il a été déjà mentionné qu'en Irlande et au Danemark il y a une administration modèle en ce qui concerne l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative. Si l'on regarde de plus près les cas tout à fait exceptionnels où l'administration se refuse à exécuter la décision ou elle l'exécute mal et tardivement, il s'aperçoit, qu'il s'agit des affaires qui ont un certain caractère politique (RA p. 11 ; RI p. 7 ; RGB p. 21). Dans d'autres pays, ce sont les litiges concernant la fonction publique où les décisions du juge ne sont pas exécutées par l'administration (RF p. 18; RN II p. 6 s; RB II p. 13). Peut-être y-a-t-il dans ces cas-là aussi en quelque sorte un aspect politique. Lorsqu'il y a des difficultés à l'égard de l'exécution qui l'administration doit effectuer, ce sont notamment les collectivités locales (p.e. les communes) qui paraissent plus récalcitrantes que les autorités de l'Etat (RA p. 11; RF p. 15; RN II p. 4; RGB p. 21). En Belgique et en Italie, en revanche ce sont les hautes autorités centrales qui ne se plient pas quelquefois aux décisions du juge (RB II p. 13; RI p. 7). Mais il faut réitérer qu'il s'agit des cas exceptionnels et que l'administration suit, en général, les décisions juridictionnelles. Il paraît que le rapport belge fasse quelques réserves en ce qui concerne l'obéissance de l'administration (RB II p. 7).

Parfois il arrive que le législateur corrige, par modification des textes législatifs, la jurisprudence que lui-même et l'administration jugent fautive et erronée (RA p. 12). En général, ces modifications ne visent qu'à l'avenir. En ce qui concerne leur rétroactivité, beaucoup de problèmes se posent (voir RA p. 12 pour les problèmes constitutionnels, RB II p. 13-15 où il s'agit

de ce qu' on restitue rétroactivement la validité et la force juridique d' un acte qui a été annulé par le Conseil d' Etat). Il irait trop loin dans le cadre du sujet, d' approfondir les questions en résultant. Elles pourraient faire l' objet d' une étude spéciale. Mais lorsqu' on parle de l' exécution des décisions du juge à l' encontre de l' administration, il faut savoir qu' il existe et que l' administration puisse utiliser cette voie pour arriver à une inexécution de la décision juridictionnelle.

Reste à parler de l' amélioration des rapports entre la juridiction en matière administrative et l' administration qui peut attribuer à ce que la dernière exécute mieux (sans hésitation et sans réserve - exécution partielle) les jugements et les arrêts. C' est le rapport français qui présente aux lecteurs quelques exemples intéressants. C' est tout d' abord la faculté donnée 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 (RF p. 18). En outre, le Conseil d' Etat peut appeler spontanément l' attention de l' administration sur les suites à donner à une décision (RF p. 18). Enfin, le requérant qui éprouve des difficultés à obtenir l' exécution de la décision peut s' adresser à la Commission du Conseil d' Etat qui est chargée de la préparation du rapport présenté chaque année au Gouvernement. Un de ses membres étudie l' affaire et fait, en cas de besoin, des démarches auprès de l' administration. Le Médiateur dont les fonctions ne sont pas décrites dans le rapport, peut être saisi de cas d' inexécution de décisions du juge administratif et en faire état dans son rapport est publié (RF p. 19).

Conclusion

En résumé, on est amené à dire que l' exécution des décisions juridictionnelles est, dans presque tous les pays, assurée par des moyens de coercition adéquats. Tandis que le Danemark et l' Irlande ont une administration extrêmement obéissante aux décisions du juge, il semble que la Belgique éprouve les plus grandes difficultés en ce qui concerne l' inexécution des décisions juridictionnelles.

En général, il n' y a pas, dans les pays des Communautés européennes, des voies d' exécution forcée, sauf les Pays-Bas et l' Allemagne. Comme le montrent les deux rapports, ces voies n' aboutissent pas toujours en cas d' inexécution (RA p. 11 ; RN II p. 4, 5). D' autre part, les pays ne disposant pas de cette contrainte à l' encontre de l' administration d' autres moyens qui ne sont pas moins efficaces que l' exécution forcée. La menace d' une condamnation pécuniaire ainsi que les actions en dommages-intérêts qui peuvent être intentées contre l' administration récalcitrante peuvent amener l' administration à exécuter la décision du juge. Certes, on peut objecter que l' octroi de dommages-intérêts ne constitue qu' un palliatif et une sanction dérisoire parce que le juge aboutit en fait à confirmer l' attitude illégale par l' administration et que celle a la possibilité d' acheter, avec l' argent de la Communauté, le droit de désobéir à la chose jugée (RB II p. 15). Il semble que cette objection ne soit pas justifiée. Elle néglige la responsabilité du pouvoir exécutif devant le parlement et ne voit pas qu' une exécution forcée comme la saisie-arrêt puisse aussi prendre de l' argent de la Communauté. Ceci n' est pas une conséquence de l' exécution ou de l' inexécution, mais d' une faute de l' administration commise antérieurement et déjà sanctionnée par l' annulation de la décision fautive ou par la condamnation de l' administration.

Ce qui mérite d' être mis en relief, ce sont aussi les essais d' améliorer les relations entre la juridiction compétente en matière administrative et l' administration qui puissent contribuer à une meilleure compréhension mutuelle et, par conséquent, à une situation favorisant l' exécution des décisions juridictionnelles.

Sans doute, il y aura toujours des cas, où l' Etat croit d' avoir une immunité d' exécution, notamment s' il est d' avis - avec raison ou à tort, ce n' est pas important dans ce contexte - qu' il agisse de fonctions fondamentales qui paraissent menacées ou paralysées en cas d' exécution. C' est une ques-

tion ouverte de savoir s' il est possible d' éliminer ces cas par une exécution forcée ou d' autres moyens de coercition. Mais ce qui est souhaitable pour garantir une protection efficace du particulier et pour éviter qu' il perde son confiance dans la juridiction administrative, c' est arriver à ce que ces cas restent très limités - ou mieux exprimé - exceptionnels.

Reste à dire un mot sur l' efficacité de l' exécution forcée. Lorsque le chef du service compétent qui est, en vertu d' un jugement, obligé de prendre, soit une décision déterminée soit une nouvelle décision à la base des motifs du jugement, doit verser, en cas d' inexécution, une astreinte, c' est l' Etat qui paie à lui-même en tant qu' il s' agit d' autorités administratives étatiques. Peut-être est-il utile de réfléchir que la solution de droit néerlandais de verser l' astreinte à l' adversaire ne serait pas une meilleure solution. Elle semble aussi plus efficace.

A la fin de report on peut dire que le sujet a été bien choisi pour être étudié parce qu' il y a aucun pays qui ne saurait en tirer des avantages.

Notes

- 1) BVerwGE 1, 11
- 2) BVerfG NJW 1973, 1491
BVerwGE 1, 11
- 3) Eyermann-Fröhler, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung - Commentaire du Code de procédure devant les juridictions administratives - Article 80 N° 3 et 7;
Siegmond-Schultze, Die Bedeutung des Suspensiveffektes bei der Anfechtung von Verwaltungsakten
Le sens de l' effet suspensif du recours en annulation — DVBl. 1963, 745 — avec une analyse de deux théories
- 4) BVerwGE 13, 1; OVG Hamburg NJW 1961, 1962; OVG Munster DÖV 1960, 914; VGH Bad.-Württ. ESVGH 16, 183; OVG Lüneburg MDR 1951, 251
- 5) OVG Munster AS 22, 247; OVG Koblenz BRS 18, Nr. 140; OVG Saar AS 10, 376; VGH Hessen NJW 1966, 2183
- 6) BVerwG NJW 69, 202; VGH Bad.-Württ. ESVGH 11, 93; OVG Lüneburg NJW 1970, 963; OVG Berlin AS 10, 103
- 6a) BVerwG NJW 1969, 202; OVG Berlin AS 10, 103; opinion contraire' VGH Bad.-Württ. NJW 1971, 1196
- 7) OVG Munster DAR = Droit allemand d' automobile 1969, 110
- 8) BVerwGE 27, 181
- 9) VGH Mannheim ESVGH 16, 183
Finkelnburg, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren — Protection juridictionnelle provisoire en procédure administrative N° 218
- 10) VGH Mannheim précitée N° 9; Finkelnburg N° 220, Rotter, DÖV 1970, 660, Klein
DVBl. 1966, 281, Wiesler, Vorläufiger Rechtsschutz (protection juridictionnelle provisoire) p. 70
- 11) BVerwGE 13, 1
- 12) BVerwGE 20, 240
- 13) OVG Koblenz NJW 1972, 1213; Redeker-vonOertzen, article 80 note 5
- 14) OVG Koblenz AS 5, 195
- 15) VGH Mannheim ESVGH 18, 235
- 16) OVG Koblenz AS 5, 177; Redeker-von Oertzen, article 80 note 21
- 17) OVG Bremen DVBl. 1961,678; VGH Hessen ZBR (Revue de la fonction publique) 1962, 230; OVG Lüneburg AS 6, 497; Eyermann-Fröhler, article 80 note 29; Redeker-von Oertzen, article 80 note 25
- 18) OVG Koblenz AS 9, 280
- 19) OVG Munster DÖV 1964, 171; Bayer. VGH VR 26 N° 13 (Verwaltungsrechtsprechung - Jurisprudence administrative), VGH Hessen VR 13 N° 110; Schaar, Aussetzung der Vollziehung bei verfassungsrechtlich zweifelhaften Gesetzen (Sursis à exécution en raison des lois constitutionnellement douteuses) NJW 1960, 852; Rönitz NJW 1960, 226 und Hamann NJW 1959, 1465
- 20) OVG Munster AS 1, 77; OVG Hamburg MDR 1955, 696
- 21) BVerwG DÖV 1965, 61 Bayer. VGH DVBl. 1950, 620; OVG Munster AS 20, 150
- 22) OVG Munster DB 1966, 1563
- 23) VGH Bad.-Württ. DÖV 1957, 918
- 24) OVG Munster NJW 1962, 698

- 25) OVG Münster DVBl. 1961, 484
- 26) VGH Bad.-Württ. GA (Revue de droit des métiers) 1970, 282
- 27) OVG Münster VR 12, N° 89
- 28) BverfG NJW 1973, 1491
- 29) BVerwGE 34, 69
- 30) BVerwG DVBl. 1971, 746
- 31) B VerwG Buchholz 442.01 § 43 Nr. 2
- 32) BVerfGE 18, 429