

REPONSE ITALIENNE AU QUESTIONNAIRE CI-JOINT

A I 1

1) Il ne l'est jamais.

Les décisions administratives qui peuvent encore être attaquées, ou contre lesquelles a été présenté un recours, ont la même efficacité que les décisions désormais inattaquables.

Par conséquent, lesdites décisions peuvent toutes être exécutées. Il est vrai que certaines d'entre elles peuvent avoir été prises en violation des lois ou des principes de droit.

Toutefois, cela ne tient pas à leur efficacité, mais bien à leur validité, c'est-à-dire à leur immunité de vices, qui existe ou non, indépendamment de l'existence d'un recours contentieux. Cette réponse vaut également pour les arrêts des juges administratifs régionaux, qui peuvent être attaqués par voie d'appel devant le Conseil d'Etat. Ces arrêts eux aussi sortent leurs effets même s'ils sont entachés d'erreurs.

Or. 2 2), 3), 4), 5) Pas de réponse possible.

A I 2

Pas de réponse possible.

A II 1

1) Le sursis est la suspension de l'efficacité de la décision administrative ou de l'arrêt du tribunal administratif régional, attaqué par un recours contentieux.

Le sursis est accordé ou refusé par le même juge saisi en annulation (ou en appel).

En cas d'appel contre l'arrêt d'annulation d'une décision administrative, le sursis (demandé par l'autorité qui avait adopté cette décision ou par le sujet que celle-ci favorisait) supprime l'efficacité de l'arrêt attaqué et, par conséquent, rétablit l'efficacité de la décision.

Comme le sursis suspend l'efficacité de l'acte attaqué, si l'acte a besoin d'une exécution de fait, il va de soi que cette exécution sera désormais illégale.

Or. 3 L'efficacité du sursis prend fin, à son tour, à l'issue de l'instance du procès administratif (première instance ou appel) au cours duquel il a été accordé. Si cette instance se termine par un arrêt d'annulation de l'acte attaqué, les effets du sursis sont définitivement remplacés par les effets de l'annulation.

Au contraire, si elle s'achève par un arrêt de rejet de la demande du requérant, le sursis est automatiquement révoqué. Il en est de même si l'instance prend fin à cause de l'inactivité des parties ou de l'abandon du requérant.

En conclusion, le sursis est une mesure d'anticipation de l'arrêt, conforme à la demande d'annulation du requérant.

Cette demande peut être qualifiée de principale, tandis que celle visant au sursis est une demande secondaire, et donne lieu à un petit procès dans le procès: un procès préventif et un arrêt provisoire, dont le tort est d'empêcher que l'arrêt principal (sur la demande d'annulation) n'arrive trop tard.

Le sursis doit donc être rendu au cours du procès principal et par le même juge. La décision est prise par un arrêt très sommairement motivé, après un bref débat.

Or. 4 On n'a pas encore clarifié la question de savoir si le sursis prive de ses effets *ex tunc* ou *ex nunc* l'acte auquel il s'applique, ni si l'issue de la procédure administrative principale qui n'est pas due à un arrêt d'annulation - efface, à son tour, *ex tunc* ou *ex nunc* la situation créée par le sursis.

En tout cas, le sursis ne donne pas lieu à un effet exclusivement provisoire: il produit aussi certains

effets qui ne sauraient être complètement annulés par l'arrêt principal (non-annulation de la décision attaquée).

- 2) Le requérant du procès administratif peut faire valoir:
a) qu'il n'a pas obtenu l'avantage qu'il pouvait attendre; ou b) que l'autorité administrative a positivement empiré sa position. Le refus d'une demande donne lieu à la réclamation a), en ce sens qu'il n'empire pas directement la position du demandeur. Il se pourrait aussi, d'ailleurs, que le sursis à l'exécution de la décision de refus ne lui donne aucun avantage direct.

En effet, le juge italien n'accorde jamais le sursis à l'exécution de décisions de refus.

Or. 5 La conséquence est, semble-t-il, que les effets de l'annulation et du sursis (mis à part le caractère temporaire de ce dernier) ne sont pas exactement les mêmes. Après l'arrêt annulant le refus d'une demande, l'administration doit se prononcer à nouveau, et quelquefois (selon les motifs de l'arrêt) elle est tenue de se prononcer en faveur du demandeur. Par contre, après un arrêt ordonnant le sursis de la décision de refus, un tel devoir n'existe pas; il est raisonnable que l'autorité administrative attende d'abord l'arrêt principal dans l'affaire en question.

- 3) En règle générale, le juge administratif peut accorder le sursis justement parce que la décision administrative sort effectivement ses effets, c'est-à-dire parce que son efficacité n'est pas suspendue.

En principe, on peut accorder le sursis de toute décision attaquée en annulation (ou de tout arrêt d'annulation d'un tribunal régional, contre lequel on a fait appel).

Cela est vrai aussi bien pour les décisions qui constatent l'existence de rapports juridiques, que pour celles qui modifient - discrétionnairement ou non - ces rapports, ou qui visent au changement, par voie d'exécution forcée, de la situation de fait.

Les pouvoirs du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs régionaux sont, à ce point de vue, tout à fait semblables.

Or. 6 Le sursis est toujours décidé par le tribunal ou par la section (chambre) de Conseil d'Etat: les présidents de ces organes n'ont jamais la possibilité de décider par la voie d'une procédure d'urgence, sauf confirmation du collège.

Contre les arrêts rendus sur demande de sursis par le tribunal administratif régional, il n'existe pas, semble-t-il, d'appel devant le Conseil d'Etat: ce point n'est pas encore établi, étant donné que la loi ne semble pas claire, et les tribunaux viennent de commencer leurs travaux. D'ailleurs, l'arrêt sur demande de sursis est rendu *r é b u s s i c s t a n t i b u s*. Si la situation de fait change, il est possible de demander à nouveau au même juge qui l'avait refusé, le sursis ou la révocation du sursis accordé.

Cependant, comme c'est surtout le cas pour les décisions de refus, un certain nombre d'autres mesures ne donnent jamais lieu à un sursis.

C'est ce qui se produit quand il est nécessaire d'attaquer en annulation plusieurs décisions de la même série, alors qu'il serait suffisant d'accorder le sursis de la décision finale.

Toujours est-il qu'en principe le sursis peut être accordé pour toute décision administrative à laquelle il peut logiquement s'appliquer, par exemple, pour des décisions concernant la sécurité ou la santé publique.

Or. 7 En Italie, il semble exact de parler d'arrêt (ou de décision) - et non d'ordre - de sursis, du moment que l'effet de cette mesure est automatique et immédiat (réel) et non obligatoire.

- 4) L'administration ne pourrait supprimer l'effet propre à l'arrêt de sursis.

Elle pourrait révoquer la décision attaquée en annulation, dont le sursis a été prononcé, et en adopter une autre semblable à la première.

Il va de soi que cette nouvelle décision peut être à son tour attaquée, et que son sursis peut être demandé.

A II 2

- 1) Les lois parlent de „raisons graves" ou de „dommage irréparable". Les juges considèrent deux aspects: l'apparence du bien-fondé du recours principal (*fumus boni iuris*), et l'existence d'un dommage pour le requérant si, la demande de sursis étant rejetée, il était fait droit à la demande en annulation (*eventus damni*).

Or. 8 2) Le sursis est tout de suite refusé si les juges estiment que le recours principal n'est pas fondé ou que, dans le cas où une décision définitive favorable suivrait une décision provisoire défavorable, le préjudice subi par le requérant serait insignifiant.

Autrement, l'*eventus damni* doit être considéré par rapport à toutes les parties au procès et par rapport aux séries de causes et effets qui pourront se produire dans les quatre hypothèses possibles.

- a) sursis non suivi par l'annulation de l'acte attaqué;
- b) sursis suivi par l'annulation de l'acte attaqué;
- c) refus de sursis non suivi par l'annulation de l'acte attaqué;
- d) refus de sursis suivi par l'annulation de l'acte attaqué.

On notera que pour une large part, les événements considérés sont des conjectures, du moment qu'il s'agit de situations futures et liées à la durée incertaine du procès principal.

D'autres problèmes découlent de la différence entre les intérêts *concrets* des parties au litige ou affirmés par les parties elles-mêmes et les intérêts *abstraits* ou établis par le juge selon l'idée qu'il se fait des situations en jeu.

Or. 9 L'intérêt public est celui représenté en justice par l'autorité administrative qui a adopté la décision attaquée.

- 3) Il est difficile de le dire.

Le jugement statuant sur la demande de sursis, basé sur des considérations d'équité, est une résultante de l'évaluation de deux composantes:

fumus boni iuris et eventus damni.

Sans doute, l'intérêt public est considéré avec attention, du point de vue de son importance plus ou moins grande. D'ailleurs le fait que le requérant puisse (en cas d'arrêt d'annulation) demander des dommages-intérêts n'empêche pas que le caractère irréparable de son dommage moral ou matériel soit fréquemment reconnu en ce qui concerne la demande de sursis.

Cela, eu égard à d'autres aspects du préjudice pour lesquels on ne pourrait liquider des dommages ou eu égard simplement à la longue durée du procès civil.

A titre d'orientation, on peut ajouter, peut-être, qu'un bon pourcentage des sursis demandés sont accordés par les juges administratifs.

Or. 10 4) Le juge examine le fond de l'affaire.

La demande de sursis est déposée au cours de l'instance en annulation, en même temps que la demande d'annulation, ou plus tard.

Donc, le juge connaît déjà, en principe, quelles sont les plaintes portées contre la validité de la décision administrative, ou contre l'arrêt du tribunal administratif régional.

L'urgence de l'arrêt exige, d'ailleurs, que la discussion soit très brève.

La même raison oblige à décider sur la base de l'état actuel du dossier, c'est-à-dire quelquefois en l'absence de pièces que l'on prévoit utiles ou même nécessaires pour la décision de la demande principale.

- 5) Difficile de répondre avec quelque précision. Voir ci-dessus la réponse no 3). En général, oui.

- 6) La distinction semble difficile à établir.

En Italie, le recours administratif contentieux, et donc le procès administratif, concerne toujours

ou l' inactivité de l' autorité administrative.

Or. 11 En cas d' inactivité, encore plus que dans l' hypothèse d' une décision de refus, il n' y a pas de sursis possible.

Quant aux décisions, il arrive que certaines d' entre elles ôtent quelque chose à un particulier pour le donner directement à un autre, lorsque cela estimé conforme à l' intérêt public.

Par exemple, il se peut qu' un terrain soit retiré à un agriculteur par voie d' expropriation pour passer du même coup à un industriel limitrophe.

Même dans ce cas, le recours est formé contre l' autorité administrative, qui est la partie défenderesse.

Bien entendu, l' entrepreneur doit être appelé en justice, comme partie directement intéressé au maintien de la décision d' expropriation attaquée.

Cet entrepreneur peut expliquer ses raisons sur la demande de sursis, et ses intérêts aussi sont pris en considération par le juge. Celui-ci doit, semble-t-il, attendre toujours que toutes les parties soient appelées devant lui pour discuter sur la demande de sursis. Mais, à part cela, cette demande ne présente aucune autre particularité par rapport aux cas où les parties sont seulement le requérant et l' administration publique.

Or. 12 7) En principe, le juge doit statuer sur la demande de sursis sans délai. Il connaîtra donc les seuls documents déjà acquis au dossier. Il utilise largement des notions de fait connues de tous et peut acquérir aussi des moyens de preuve du comportement des parties. Cependant, il est quelquefois obligé de demander des pièces qu' il considère absolument nécessaires: par exemple la décision attaquée, dont l' existence ou la portée sont douteuses.

En général la discussion orale, la décision du juge et la publication de l' arrêt (qui est écrit) ont lieu dans la même journée.

D' ailleurs, une partie du raisonnement du juge (sur l' e v e n t u s d a m n i) ne concerne pas le jugement en annulation, et les pièces déposées sur ce point ne sont utilisables qu' en vue de l' arrêt provisoire. En tout cas, les limitations des moyens de preuve (instruction écrite, et donc manque de témoins) semblent être les mêmes que celles en vigueur pour le procès en annulation.

Il se peut que le juge, après avoir tout considéré, ait encore des doutes sur une ou plusieurs des questions de fait dont dépendra son arrêt. On sait que les différents types de procès sont liés à des règles diverses pour aboutir à la résolution des doutes du juge. Par exemple, i n d u b i o p r o r e o (procès pénal); ou bien „les faits constitutifs du droit doivent être prouvés par le demandeur, les faits extinctifs ou résolutifs par le défendeur" (jugements civil et administratif principaux). Ce partage net de la charge de la preuve n' existe pas en matière de sursis. Dans ce domaine le juge doit décider en pesant les probabilités, selon un choix prudent.

A II 3

On peut prononcer le sursis à l' exécution d' une partie de la décision, lorsque l' annulation pourra être également limitée. Même en dehors de ce cas, on peut limiter le sursis à une partie de l' acte.

Or. 13 Par exemple, si un large terrain fait l' objet d' une expropriation et si la décision d' expropriation est attaquée tout entière, le sursis peut être limité à la maison située sur le terrain.

Il n' est pas possible de lier le sursis à des conditions ou garanties.

A II 4

1) La demande de sursis doit être contemporaine ou successive au recours en annulation.

Or. 14 Le sursis est valable seulement durant une instance du procès principal. La demande peut être répétée au cours de l' instance successive.

2) Le même juge saisi de l' instance en cours du procès principal.

A III 1 -3

- 1) Après le sursis à l'exécution d'une décision, la situation de droit est pareille à celle existant avant l'adoption de la décision administrative.

Toute violation de droit peut donner lieu à un procès civil.

2-3-4) Ces questions doivent être étudiées sur la base du principe qui précède.

Le non-respect peut prendre des formes très diverses: voie de fait (ou exécution de la décision désormais inefficace); (ou, par exemple, non restitution de biens désormais détenues sans titre); adoption de nouvelles décisions administratives qui seraient légitimes seulement si l'autre décision, frappée de sursis, sortait ses effets.

- Or. 15 A part le recours en annulation nécessaire contre ces nouvelles décisions, tout le reste peut comporter une responsabilité de l'administration et une responsabilité administrative (disciplinaire), civile et pénale du fonctionnaire, selon les principes généraux applicables.

L'impossibilité de procéder à la reconstruction donne lieu à indemnité quand le changement apporté par - ou sur la base de - la décision administrative, a lésé un droit véritable, et non seulement un intérêt (qui pourtant était suffisant pour demander au juge administratif l'annulation de l'acte). Toutefois, comme la décision du recours principal finit par intervenir avant que ces nouvelles procédures ne soient achevées, les problèmes de l'exécution des arrêts des juges administratifs sont toujours étudiés par rapport à l'arrêt d'annulation.

L'annulation a une portée *ex tunc*, et ses effets remplacent complètement les effets du sursis.

D'ailleurs les tribunaux administratifs régionaux et le Conseil d'Etat ne connaissent jamais de questions de dommages-intérêts, ou de droit pénal.

Or. 16 B I 1

- 1) Si le recours est porté contre une décision administrative (ce qui est le cas le plus fréquent), l'arrêt favorable au requérant est toujours dans le sens de l'annulation.

Si le recours est porté contre l'inactivité (autrement dit, le silence) de l'autorité administrative, l'arrêt favorable au requérant déclare celle-ci tenue de se prononcer.

- 2) La formule du dispositif de l'arrêt est l'annulation de la décision attaquée, ou la déclaration d'illégalité du silence de l'administration.

Premièrement, l'annulation rétablit les rapports liant les parties à l'état, qui aurait existé si la décision annulée n'avait jamais été prise.

Elle a cependant un effet ultérieur, obligeant l'administration à procéder sur la base des données établies par l'arrêt.

Par exemple, si ce dernier a déclaré illégal un défaut de motif, l'administration pourra adopter de nouveau la mesure contre laquelle le requérant a formé un recours, pourvu que la nouvelle décision soit mieux motivée.

- Or. 17 Si le juge a établi l'existence d'une donnée de fait dont l'inexistence était considérée comme la seule base de la décision annulée, l'administration est très fréquemment obligée d'adopter une décision (ou un comportement) favorable au requérant.

Par conséquent, si le requérant a formulé plusieurs moyens de recours, lorsque le juge estime l'un de ces moyens fondé et peut annuler sur cette seule base la décision attaquée, il n'est pas obligé de tous les examiner. Mais il est important d'établir l'ordre que le juge doit suivre dans son examen si le requérant peut modifier cet ordre et si le juge peut déclarer que plusieurs moyens sont fondés.

Il s'ensuit que la chose jugée ne se borne pas à l'annulation.

Par conséquent, la reproduction, par la même autorité administrative, d'une décision identique à celle annulée serait entachée de violation des principes de droit sur la chose jugée, sans qu'il soit possible de discuter à nouveau les questions tranchées par le premier arrêt. Quant à la déclaration d'illégalité du silence, de cet arrêt découle, pour l'administration, le devoir de se prononcer; mais

- l' autorité administrative a le choix et peut se décider pour ou contre la demande.
- Or. 18 La légalité de ce nouvel acte pourra former l' objet d' un procès administratif différent.
- Il faut ajouter que, dans des cas limités, le juge administratif a une compétence de pleine juridiction vis-à-vis de l' administration.
- Il peut alors contrôler non seulement l' usage des pouvoirs spéciaux propres aux administration en tant que pouvoirs public, mais aussi le non-respect, de la part de l' administration, d' obligations de droit commun.
- La portée des arrêts sur ces questions de droit civil est exactement la même que celle des arrêt des tribunaux ordinaires, statuant sur des litiges privés. En tout cas, chaque arrêt règle les frais du procès et l' administration, comme toute autre partie, peut être condamnée à payer ces frais en faveur de la partie qui a obtenu gain de cause. Les arrêts de première et de dernière instance sont tous immédiatement exécutoires.
- 3) On a déjà mentionné les procès en annulation (avec la possibilité d' une demande de sursis) ou contre l' inactivité de l' administration à propos d' une demande de décision administrative ou de pleine juridiction.
- Or. 19 A présent, il faut parler d' un dernier type de procès administratif, qui est celui visant à l' exécution, par l' administration, de la chose jugée découlant des arrêts des juges civils ou administratifs.
- Le procès, très rapide, a lieu devant les tribunaux administratifs ou le Conseil d' Etat. Il se termine par un ordre donné à l' administration de se comporter de telle ou telle façon.
- Le juge peut ordonner à un organe administratif supérieur de suppléer à l' omission de l' organe subordonné. Il peut inciter les organes de contrôle (Cour des comptes, etc.) à mettre les frais du procès en exécution, et les dommages éventuellement subis par l' administration, à la charge du fonctionnaire négligent.
- Il peut menacer de l' ouverture par l' autorité compétente (Ministère public) d' une action pénale contre ce fonctionnaire, eu égard à l' omission des devoirs de sa charge. Le juge peut encore subordonner ces mesures à l' expiration d' un délai, sans que l' exécution ait eu lieu. Il peut enfin solliciter directement le Ministère public.
- Une exécution erronée de l' arrêt d' annulation est, cependant, plus dangereuse pour l' intéressé que l' inactivité pure et simple.
- Or. 20 Dans ce cas, le justiciable doit saisir à nouveau le juge en annulation de la nouvelle décision.
- Les deux situations pourraient enfin se combiner. Cela donnerait lieu à une inactivité jusqu' à la limite du possible (disons, jusqu' à l' intervention de l' arrêt en exécution de la chose jugée), suivie par une exécution intentionnellement erronée, suivie à son tour par une nouvelle inactivité vis-à-vis du second arrêt en annulation (qui serait, en fait, un troisième arrêt).

B I 2

- 1) En cas de déclaration d' illégalité de l' inactivité de l' administration: devoir de se prononcer.
- Dans le cas de l' annulation d' une décision, interdiction de reprendre les motifs ou procédés censurés par le juge; interdiction de modifier les stages déjà dépassés de l' activité administrative ou de changer d' avis sur l' opportunité d' adopter une décision quelconque; sauf pour des raisons survenues et spécifiées.
- 2) Comme on l' a dit, l' arrêt est toujours immédiatement exécutoire.
- Or. 21 Il semble cependant que le procès en exécution de la chose jugée ne puisse être ouvert que lorsque tout moyen de recours (appel, recours en révocation, recours pour règlement de conflit de juridiction) est désormais exclu. Cette différence des temps de départ entre l' applicabilité de l' arrêt et la possibilité d' en demander au juge administratif une sorte d' exécution forcée - quoique nécessairement imparfaite - constitue (si elle existe) une faiblesse du système.
- Du point de vue pratique, elle se prête à des abus, puisque l' administration peut former des recours

contre l'arrêt qui lui donne tort, dans le seul but d'en retarder l'exécution.

B II

Oui. On en a déjà expliqué la manière.

B III

En général, l'administration obéit aux décisions juridictionnelles, et les prend comme base de son action future.

Cependant, comme tout retard dans l'exécution de l'arrêt porte tort au requérant - souvent, sans possibilité de compensation - un premier point à considérer est celui du délai entre l'adoption de cet arrêt et son exécution.

Plus graves sont les cas de retard qualifié, où l'intéressé a été obligé d'insister pour obtenir ce qui lui est dû, ou bien a été amené à faire usage du procès administratif en exécution de la chose jugée, ou bien du procès civil en dommages-intérêts.

Les velléités de désobéissance des autorités inférieures peuvent être vaincues grâce à l'intervention (qui peut être ordonné par l'arrêt administratif en exécution) d'autorités administratives supérieures.

Encore plus sérieuse est la possibilité de résistance des hautes autorités régionales ou centrales (organes politiques des régions, Ministres, secrétaires d'Etat). Dans ces cas, ce sont plutôt les menaces de sanctions personnelles qui devront garantir l'exécution de l'arrêt. Bien entendu, l'administré qui requiert en justice l'autorité publique risque de devoir faire face au risque que cette autorité n'utilise ensuite contre lui ses pouvoirs discrétionnaires, sans qu'il lui soit possible d'établir un pareil détournement de pouvoir.

Ce problème (évidemment limité aux cas d'existence de pouvoirs discrétionnaires) reste cependant en dehors des données juridiques du système.

REPONSE AUX QUESTIONS SUPPLEMENTAIRES POSEES PAR LA DELEGATION DES PAYS-BAS

En Italie, tout recours dirigé contre l'exercice de la puissance publique par les autorités administratives (adoption de décisions, inactivité visa-vis de l'obligation de se prononcer) est formé, sur demande du sujet directement intéressé, devant les tribunaux administratifs régionaux (institués par la loi du 6 décembre 1971, numéro 1034).

Chaque recours en appel contre les arrêts des tribunaux administratifs régionaux est porté devant les sections juridictionnelles du Conseil d'Etat.

En principe, le juge administratif a le contrôle de la seule légalité de l'action de l'administration. Exceptionnellement, il contrôle aussi le fond de l'affaire.

Dans certaines matières, les tribunaux administratifs régionaux (et en appel le Conseil d'Etat), connaissent aussi des litiges de droit privé entre autorité administrative et particulier, toujours sur demande de ce dernier. Toute autre prétention de droit civil (par exemple, en matière de droits des obligations ou de régime de la propriété, non modifié par des décisions administratives) doit être portée devant les tribunaux civils, que l'administration soit ou non partie en cause.

Or. 24

Les tribunaux administratifs régionaux et les sections juridictionnelles du Conseil d'Etat sont de véritables juges: ils sont les juges de droit commun en matière de droit administratif et des juges spéciaux pour certaines prétentions en matière de droit civil quand l'administration est partie défenderesse.

Cependant, ils sont appelés juges spéciaux par rapport à l'ordre judiciaire proprement dit, qui comprend les juges civils et pénaux du pays. D'ailleurs tandis que les tribunaux administratifs régionaux ont des fonctions exclusivement judiciaires, le Conseil d'Etat remplit, en premier lieu, des fonctions consultatives, en matière de légalité et de fond, eu égard à l'action du Gouvernement.