

RAPPORT DE LA DELEGATION NEERLANDAISE

I

Introduction

Avant de répondre aux questions, les rapporteurs de la délégation néerlandaise estiment opportun de donner un aperçu des juridictions dont ils traitent.

a. Les conflits concernant les fonctionnaires - y compris les affaires relatives aux pensions de retraite - traités en première instance par les tribunaux (régionaux) pour fonctionnaires et jugés en appel par le „Centrale raad van beroep" (Collège central d' appel) à Utrecht.

Les conflits en matière de sécurité sociale (la loi sur l' assurance maladie, loi sur les accidents du travail, loi sur l' assurance vieillesse, etc.) traités en première instance par les collèges d' appel (régionaux) et en appel par le Collège central d' appel à Utrecht.

b. Les conflits concernant les décisions des organismes professionnels de droit public portés devant le „College van Beroep voor het Bedrijfsleven" (Collège d' appel pour l' industrie et le commerce) à La Haye. La juridiction de ce tribunal s' élargit progressivement du fait que les lois récentes, dans le domaine économique et social, permettent de se pourvoir en appel auprès de ce collège contre certaines décisions du ministre des Affaires économiques et du ministre de l' Agriculture et de la Pêche.

c. Le recours administratif porté devant la Couronne et fondé sur un grand nombre de lois prévoyant un tel recours contre les actes administratifs basés sur ces mêmes lois. La Couronne décide après avoir entendu la section du Contentieux du Conseil d' Etat. La section émet son avis après avoir examiné le recours par une procédure contentieuse. Il s' agit donc d' une procédure bien connue en France avant 1870 sous le nom de justice retenue.

Dans les recours visés ici et qui se fondent sur des lois spéciales - exception faite de cas particuliers tels que les recours introduits auprès de la Couronne en vertu de la loi relative aux étrangers par exemple -, la Couronne et la section du Contentieux du Conseil d' Etat s' estiment compétentes pour apprécier dans toute son étendue la décision incriminée, sans se limiter aux motifs invoqués par le requérant à l' appui de son recours, et pour examiner d' office les éléments que le requérant n' a pas mentionnés. L' examen ne se limite pas à la légalité de la décision attaquée, mais s' étend également à l' opportunité de cette décision (exemple: recours concernant les projets d' urbanisation).

d. Le recours fondé sur la loi du 20 juin 1963 - dite loi sur les recours contre les décisions administratives, la loi „Beroep administratieve Beschikkingen": le recours contre tous les actes administratifs des organes de l' autorité centrale pour lesquels les prescriptions législatives n' ouvrent ou n' ont ouvert au demandeur aucun autre moyen de recours administratif. La Couronne sous la responsabilité du ministre ou des ministres compétents décide également après avoir entendu la section du Contentieux du Conseil d' Etat¹.

¹ Un projet de loi à l' étude devant la Seconde Chambre des Etats Généraux prévoit de transformer le Conseil d' Etat en juge administratif autonome (justice déléguée) en ce qui concerne les recours contre les décisions de l' autorité centrale en question et d' étendre la compétence aux décisions prises par les organes provinciaux et communaux, pour autant que le droit administratif ne stipule aucun autre pourvoi en la matière. Il est probable que ce projet de loi entrera en vigueur dans deux ou trois ans.

La loi exclut du recours mentionné un certain nombre d' actes administratifs, notamment ceux qui émanent du pouvoir judiciaire. Le recours fondé sur la loi relative au recours administratif n' est possible que pour quatre motifs et ne s' étend pas à l' opportunité de la décision incriminée.

Comme il a été dit, la Couronne décide et le Conseil d' Etat n' est qu' un organe consultatif; dans la pratique cependant la Couronne ne s' écarte que très rarement de l' avis du Conseil d' Etat.

e. Enfin nous faisons intervenir dans nos considérations la compétence du juge néerlandais de droit commun (juge ordinaire) en ce qui concerne les différends de droit administratif. Il faut établir une distinction entre:

- I. Les cas où le juge ordinaire est autorisé, en vertu de dispositions législatives spéciales, à rendre la justice en matière administrative. A ce propos nous voudrions notamment relever que:
 1. la juridiction des questions d'impôts appartient, à quelques exceptions près, en première instance aux chambres des affaires fiscales des cours d' appel et, en appel, à la Cour de Cassation.
 2. la détermination des dommages-intérêts en cas d' expropriation incombe au juge ordinaire.
- II. Les cas dans lesquels le juge ordinaire est appelé à examiner la prétendue illégalité d' un acte administratif. Dans le dernier cas, le juge s' estime compétent lorsque la citation établit la violation ou le risque de violation d' un droit civil ou l' existence d' une créance de droit civil. En effet, le juge ordinaire est en général compétent pour connaître des différends portant sur „la propriété ou les droits qui en découlent, sur une créance ou des droits civils”.

Cependant, la demande est déclarée irrecevable lorsqu' il existe une procédure administrative spéciale pour attaquer l' acte administratif, à condition que celle-ci soit assortie de garanties judiciaires suffisantes. Selon la Cour de Cassation, et en dehors des cas portés devant un „véritable” juge administratif, c' est le cas pour le recours administratif auprès de la Couronne (voir sous c. et d.) et la Deputation provinciale.

II

A I - 1. Le recours contentieux est-il en principe ou exceptionnellement suspensif ?

Le droit administratif néerlandais ne donne pas de réponse générale et uniforme à cette question. Elle se pose surtout lorsqu' il est question d' actes administratifs „défavorables” pour l' intéressé, c' est-à-dire ceux qui imposent une obligation ou annulent une autorisation. Certaines lois précisent que l' annulation de l' autorisation qui y est prévue n' entre en vigueur qu' à l' expiration du délai de recours ou bien de la décision rendue sur recours. Cependant, il est permis de dire que, selon le droit néerlandais, en cas de silence de la loi, le recours contentieux n' est pas en principe suspensif. Ainsi dans un certain nombre de cas, on peut admettre que l' acte administratif imposant une obligation ou annulant une autorisation entre immédiatement en vigueur malgré l' existence d' une voie de recours et que, en cas de recours, il reste en vigueur. Ceci est valable par exemple pour les cas dans lesquels le recours porte sur un acte administratif imposant une obligation de paiement d' une somme, notamment en cas de réclamation contre une imposition au titre des impôts directs. En outre, les domaines où le recours contentieux n' est pas en principe suspensif sont ceux du droit des fonctionnaires (article 61, § 2 de la loi de 1929 relative aux fonctionnaires), des assurances sociales (article 85 de la loi relative au recours en matière de droit social) et de l' organisation économique de droit public. Enfin, en ce qui concerne le domaine de l' ordre public, il faut admettre que l' acte administratif pris dans l' intérêt de cet ordre prend immédiatement effet malgré le recours intenté.

2. Est-ce qu' il suspend non seulement l' exécution, mais également la validité de l' acte?

Dans les cas dans lesquels le recours est suspensif, il suspend principalement l' exécution de l' acte. Bien que la validité de l' acte ne soit mise en cause que par la décision sur le recours, celle-ci subit l' effet de la suspension en ce sens qu' elle n' a provisoirement pas d' effet.

3. Est-ce qu' il se borne à des décisions exécutoires ou s' étend également à des décisions créatrices de droits ou à celles qui constatent l' existence de rapports juridiques?

Nous tenons à préciser d' emblée que nous ne savons pas avec exactitude ce que la liste des questions entend par „les décisions exécutoires et les décisions qui constatent l' existence de rapports juridiques“; estimant qu' il faut entendre par décisions exécutoires ce que nous appelons dans le droit administratif néerlandais les décisions „défavorables“, nous croyons pouvoir affirmer que, en ce qui concerne les trois décisions nommées sous 3, le recours contentieux est possible dans le cas entrant en ligne de compte. En ce qui concerne le recours contre les décisions créatrices de droits, le recours n' est pas en principe suspensif. Lorsqu' un tiers peut ouvrir un recours contre une décision de ce genre favorable au demandeur, l' application immédiate de l' acte administratif peut être préjudiciable à ce tiers. Certaines lois stipulent expressément que la décision créatrice des droits qu' elles prévoient ne prend effet qu' à l' expiration du délai de recours; ou bien après la décision irrévocable sur le recours présenté dans ce délai (par exemple la loi relative à l' hygiène et à la sécurité des piscines et la loi sur le transport routier des personnes).

En cas de silence de la loi, on peut, à notre avis, admettre également, en ce qui concerne le recours contre les décisions qui constatent l' existence de rapports juridiques, que l' effet d' une décision susceptible de recours n' est pas suspendu pendant le délai de recours et aussi longtemps que la décision sur le recours introduit n' a pas été prise.

4. Le recours doit-il être recevable pour être suspensif?

Dans les cas où le recours est suspensif, la suspension prend effet par le seul fait de l' introduction du recours, indépendamment de la question de savoir si le recours est recevable ou non. La question n' est tranchée qu' au moment de la décision sur le recours.

5. Est-ce que cet effet suspensif se limite à un type de recours et, le cas échéant, auquel?

En principe, la réponse est négative.

A 1 - 2. Dans quelles conditions et pour quelles raisons l' administration peut-elle mettre fin à l' effet suspensif?

Le droit administratif néerlandais n' admet que rarement cette compétence. Ainsi la loi „Beroep administratieve beschikkingen“ (voir sous I, d) par exemple ne contient aucune disposition en la matière. L' article 31, § 5 de la loi relative aux boissons alcoolisées et aux hôtels, restaurants et cafés reconnaît cette compétence puisque cet article prévoit que si l' annulation d' une licence „horeca“ s' appuie sur le fait que, dans l' établissement en question, des événements se sont produits qui permettent de supposer que le maintien de la licence risquerait de mettre en danger l' ordre public, la sécurité ou les bonnes moeurs, la décision d' annulation peut stipuler que l' annulation entre immédiatement en vigueur et que le recours n' a pas d' effet suspensif.

Il convient de mentionner en outre l' article 6, § 2, de la loi relative à l' exploitation des tourbières qui permet à la Deputation provinciale d' ordonner l' arrêt de l' exploitation après modification ou annulation du permis, aussi longtemps que la décision sur le recours introduit n' a pas été prise.

A II - Notion, effet et champ d' application du sursis

Pour l' application du droit administratif néerlandais, la délégation néerlandaise entend par „sursis“

le pouvoir que la loi reconnaît à un organe de suspendre provisoirement¹, à la demande de l'intéressé, l'effet de l'acte administratif contre lequel il s'élève, en attendant la décision sur le recours. Ainsi, en vertu des articles 15 et suivants de la loi „Beroep administratieve beschikkingen”, le président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat peut, à la demande du requérant, et l'instruction étant pendante, suspendre entièrement ou en partie l'exécution d'un acte administratif contre lequel un recours a été ouvert en vertu de cette loi, si l'exécution de l'acte cause au requérant un dommage disproportionné par rapport à l'intérêt que sert l'exécution immédiate de l'acte. Comme il s'agit du pouvoir de suspension, la mesure en question n'a pas d'effet sur les actes administratifs portant refus d'une autorisation ou d'une exemption.

L'article 65 de la loi relative au recours administratif en matière d'organisation économique a un champ d'application plus étendu. Aux termes du premier paragraphe de cet article, dans tous les cas, dans lesquels l'intérêt du requérant exige qu'une mesure provisoire soit prise immédiatement, le requérant peut, en attendant la décision au principal, demander par requête motivée au président du Collège d'appel de l'industrie et du commerce de prendre une mesure provisoire, ce qui peut donc s'étendre également aux actes administratifs portant refus d'une autorisation ou d'une exemption.

A ce propos, il convient de mentionner l'article 102 de la loi de 1929 relative aux fonctionnaires, selon lequel le fonctionnaire peut demander une décision provisoire au président du tribunal administratif, dans tous les cas dans lesquels le recours est ouvert auprès du juge administratif, mais lorsqu'il est souhaitable de prendre immédiatement une mesure afin d'éviter un préjudice au fonctionnaire.

¹ Nous n'ignorons pas qu'en français le terme „sursis” désigne autre chose que la suspension de l'effet de l'acte administratif; mais le droit administratif néerlandais ne connaît pas cette possibilité de surseoir ou de différer l'effet de l'acte.

Enfin, nous tenons à signaler en la matière le pouvoir reconnu au président du tribunal d'arrondissement (juge „ordinaire“) - en admettant le caractère illicite de l'acte administratif - d'ordonner aux pouvoirs publics de ne pas exécuter l'acte, ou bien s'il y a refus illicite d'un acte administratif, d'ordonner à l'autorité compétente de l'exécuter. Il s'agit en l'occurrence de mesures provisoires qui durent jusqu'à ce que l'affaire soit jugée au principal; cependant, il convient de relever, qu'après décision du président, l'instance principale est le plus souvent abandonnée.

A II - 1. Quels sont les effets juridiques du sursis?

Aux termes de l'article 1 de la loi „Beroep administratieve beschikkingen“, la suspension met immédiatement obstacle à l'effet de l'acte administratif suspendu, étant entendu qu'une mesure provisoire peut être prise on ce qui concerne les conséquences.

En vertu de l'article 102, § 5 de la loi de 1929 relative aux fonctionnaires, la mesure provisoire ordonné par le président devient caduque si le recours n'est pas introduit dans les 8 jours.

2. Le sursis peut-il s'appliquer à des décisions administratives concernant le refus d'une demande?

Nous nous référons à ce sujet au chapitre A II. Notion, effet et champ d'application du sursis.

3. Le juge a-t-il le pouvoir d'ordonner le sursis dans les cas où il n'y a pas d'effet suspensif?

Voir sous A I - 1.

4. Le juge a-t-il le pouvoir de rétablir l'effet suspensif supprimé par l'administration?

Nous ne connaissons pas de pouvoir de cette portée. Cependant, il convient de relever que dans les cas où l'administration exécute en violation de la loi un acte administratif dont l'effet a été suspendu, il est possible de demander au président du tribunal d'arrondissement d'ordonner, en référé, de différer l'exécution de la décision jusqu'à ce que la suspension soit levée par l'autorité compétente.

A II 2

1. Quelles sont les conditions qui doivent être réunies pour justifier le sursis?

Le „sursis“ susmentionné et visé aux articles 15 à 20 de la loi „Beroep administratieve beschikkingen“ exige que:

- a. le demandeur, en application de la loi susmentionnée, ait demandé à la Couronne l'annulation de l'acte administratif dont il demande la suspension;
- b. la requête soit adressée au président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat et accompagnée du texte de l'acte administratif attaqué ou d'une copie conforme;
- c. le demandeur prouve que l'exécution de l'acte administratif lui causerait un dommage disproportionné par rapport à l'intérêt que sert l'exécution immédiate de l'acte.

L'application de l'article 102 de la loi de 1929 relative aux fonctionnaires exige que:

- a. le demandeur adresse une requête motivée au président de la juridiction compétente quant au principal;
- b. il s'agisse d'une affaire pour laquelle le recours devant le juge administratif est ouvert;
- c. le fonctionnaire puisse prouver qu'une mesure immédiate est nécessaire pour lui éviter un préjudice.

L' article 65 de la loi relative au recours administratif en matière d' organisation économique est coulé sur le même moule que l' article 102 de la loi de 1929 relative aux fonctionnaires.

2. Est-ce qu' il y a un examen de l' intérêt public et de l' intérêt particulier?

En ce qui concerne les articles 15 et suivants de la loi „Beroep administratieve beschikkingen”; voir ce qui a été exposé sous A II-2, 1 sub c. Avant de statuer, le président de la section du Contentieux du Conseil d' Etat tient une audience au cours de laquelle sont entendus le demandeur et l' organe administratif dont l' acte est en cause.

L' article 102 de la loi relative aux fonctionnaires stipule seulement que le président, en tenant compte des exigences de l' intérêt public, statue aussitôt que possible. Il est autorisé à entendre les parties, les témoins et les experts. D' ailleurs il nous semble évident que le président examine et soupèse les deux intérêts en question.

Il en est de même pour l' article 65 de la loi relative au recours administratif en matière d' organisation économique.

3. Est-ce que l' intérêt particulier doit dépasser largement l' intérêt public (danger d' un dommage irréparable)?

Il est difficile de répondre à cette question dans l' abstrait. L' intervention de l' autorité compétente dès le moment où la balance penche - même légèrement - du côté de l' intérêt particulier, dépend des circonstances particulières à chaque cas. Cependant, les rapporteurs ont tendance à répondre par l' affirmative.

4. Est-ce que le juge examine le fond de l' affaire et dans l' affirmative de quelle manière (examen sommaire ou plus poussé)?

En général, l' autorité compétente se garde d' examiner le fond de l' affaire. L' article 102, § 5 de la loi relative aux fonctionnaires stipule que la décision du président du tribunal des fonctionnaires n' a pas d' effet sur la décision au fond.

5. Pour ordonner le sursis, le recours doit-il avoir des chances sérieuses de succès?

Nous admettons en général qu' aucun sursis n' est ordonné si le recours n' a pas de sérieuses chances de succès.

6. Sursis ou référé en cas d' actes conférant des droits à une personne et faisant grief à une autre. Est-ce qu' il y a d' autres cas où le référé remplace le sursis?

En exerçant les pouvoirs mentionnés sous A II, l' autorité compétente tient certainement compte, le cas échéant et pour autant que nécessaire, des intérêts des tiers intéressés. Le fait de ne pas tenir suffisamment compte de ces intérêts peut constituer, dans certaines circonstances, un acte illicite; ce qui peut entraîner l' intervention du juge ordinaire et, en particulier, du juge des référés (président du tribunal d' arrondissement).

7. Sur quelle situation des faits, la décision du juge se base-t-elle (limitation des moyens de preuve, preuve complète, commencement de preuve, charge de la preuve) ?

Dans ce domaine comme dans presque tous les autres domaines du droit administratif néerlandais, l'autorité compétente est libre de décider selon les circonstances. Il a été stipulé expressément qu'elle peut entendre les témoins et les experts („elle prend son bien où elle le trouve!").

A II - 3. Le juge peut-il prononcer le sursis avec des modifications (sursis temporaire ou partiel), sursis contre constitution d'une garantie, etc.)?

Les dispositions en la matière, citées plus haut, gardent un silence absolu à ce sujet. Seul l'article 9 de la loi „Beroep administratieve beschikkingen" stipule que lorsque le sursis est prononcé, une mesure provisoire peut être prise en ce qui concerne les conséquences.

A II 1. Faut-il que le recours contentieux soit introduit à l'instance?

Pour que le recours formé en vertu des articles 15 à 20 de la loi „Beroep administratieve beschikkingen" soit recevable, il faut que - comme il a déjà été dit - une action ait été introduite en vertu de cette loi. Selon l'article 102 de la loi relative aux fonctionnaires, la mesure provisoire ordonnée par le juge du tribunal des fonctionnaires devient caduque si le recours n'est pas introduit dans les 8 jours auprès du tribunal des fonctionnaires compétent.

2. Quel juge est compétent?

Aux termes de la loi „Beroep administratieve beschikkingen", l'organe compétent à statuer au principal, c'est-à-dire la Couronne, et lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, le tribunal des fonctionnaires.

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

Sauf l'exception mentionnée ci-après, les lois en question ne contiennent pas de dispositions en matière de sanctions. Lorsque l'autorité compétente ne respecte pas l'effet suspensif ou le sursis, celui dont les intérêts sont directement lésés peut, en invoquant l'article 1401 du Code civil néerlandais (fait illicite) demander au tribunal d'arrondissement, ou au président de ce tribunal, en référé, soit des dommages-intérêts, soit l'interdiction de violer l'effet suspensif ou le sursis. De ce fait, il est inutile de répondre aux autres questions.

La présente exception est prévue à l'article 65 de la loi relative au recours administratif en matière d'organisation économique. Aux termes de cet article, le président du collège d'appel de l'industrie et du commerce peut décider que, si l'organisme professionnel de droit public n'exécute pas la mesure provisoire ordonnée par le jugement, il doit payer à la partie adverse une astreinte dont le montant est arrêté par le jugement.

J.M. Kan

B. I. 1.1.

Le juge peut-il annuler la décision administrative?

La réponse est affirmative pour la Couronne, le Conseil d'Etat entendu, tant en ce qui concerne le recours administratif, pour lequel l'examen ne se limite pas à la légalité de la décision attaquée, mais s'étend également à l'opportunité de cette décision (recours de pleine juridiction; voir point c de l'introduction) qu'en ce qui concerne le recours en vertu de la loi sur les recours contre les décisions administratives; elle l'est également pour les „véritables" juges administratifs, tels que le Collège central d'appel et les juridictions d'appel (sécurité sociale), les tribunaux pour fonctionnaires et le Collège d'appel pour l'industrie et le commerce.

En ce qui concerne les cas dans lesquels le juge civil doit se prononcer sur des décisions administratives, il y a lieu d'opérer une distinction.

Lorsque le juge civil agit en vertu de sa compétence générale (connaître des litiges de droit commun), il n'est en aucun cas compétent pour annuler les décisions administratives. Sa compétence en la matière est limitée à celle qu'il a quant aux actes de droit privé qu'il apprécie à la lumière de la loi, déclare illicites etc.

Cependant, comme le précise l'introduction, il arrive aussi qu'une compétence spéciale soit reconnue au juge civil en matière de droit public. C'est le cas, cité dans l'introduction, du recours en matière fiscale en vertu de la loi générale sur les impôts de l'Etat et de la loi sur le recours administratif en matière d'impôts; le juge civil peut alors annuler la décision de l'administration.

Pour plus de clarté, il convient de souligner que l'annulation précitée sera souvent accompagnée d'une décision propre du juge (voir B. I. 2 et 3).

B. I. 1.2.

Le juge peut-il condamner l'administration à une prestation (action ou omission, paiement)?

Avant de répondre à cette question, il convient de souligner qu'en général les juges administratifs, y compris les juridictions administratives d'appel, et le juge civil (pour autant qu'il est compétent) peuvent:

- a. annuler, ou déclarer nulles, les décisions de l'administration (B. I. 1.1.);
- b. condamner l'administration à satisfaire à une prétention pécuniaire du requérant, fixée ou non par le tribunal (par exemple salaire, allocation de disponibilité, et autres) ou à payer des dommages et intérêts; etc. (voir B. I. 1.2.);
- c. arrêter que l'organe administratif en question devra prendre une décision conforme à la loi ou bien à la décision du juge (B. I. 1.3.);
- d. prendre eux-mêmes la décision administrative qu'ils estiment devoir être prise.

Cette dernière possibilité est utilisée entre autres par les collèges d'appel et le Collège central d'appel en matière de sécurité sociale. En effet, en annulant partiellement ou entièrement la décision incriminée, ces collèges peuvent rendre un jugement qui remplace la décision incriminée (article 70 de la loi relative au recours administratif).

Il en est de même pour la juridiction en matière fiscale. Les cours d'appel et la Cour de Cassation (juges civils ayant une compétence administrative spéciale en matière fiscale) sont compétentes, lorsque le recours est fondé, pour fixer l'assiette de l'impôt, en annulant la décision incriminée.

D'ailleurs, ceci est la règle en cas de décision sur un recours administratif (voir Introduction, sous c.). On peut évidemment prétendre que celle-ci n'est pas vraiment un jugement administratif de juges indépendants (encore que pour l'essentiel l'objection tombe du fait que - comme il a été dit - les décisions sont élaborées par la section du contentieux du Conseil d'Etat néerlandais et que la Couronne ne s'en écarte que très rarement). En revanche cependant, le recours administratif est plus effectif parce que l'instance appelée à trancher prend elle-même - immédiatement - la décision appropriée: elle accorde au requérant l'autorisation qu'il demande, elle exécute le prescrit, etc.

Le rapport n' approfondira pas la possibilité citée sous d. (le juge prend lui-même la décision administrative qu' il estime devoir prendre) puisque les questions ne la mentionnent pas.

Revenons au point B. I. 1.2.: un tribunal pour fonctionnaires peut décider lui-même d' une prétention pécuniaire, objet d' un recours, et condamner l' administration à la payer.

En outre, ce tribunal peut condamner l' organe administratif dont l' acte est annulé à dédommager le fonctionnaire, si la requête contient une prétention en ce sens (article 47 de la loi de 1929 sur les fonctionnaires).

Le Collège d' appel pour l' industrie et le commerce peut condamner un organisme professionnel à indemniser le requérant de tout ou partie des dommages qu' il a subis du fait de la décision ou de l' acte qu' il attaque (article 60 de la loi sur le recours administratif en matière d' organisation industrielle).

Au point B. I. 1.1., il a déjà été relevé que le juge civil connaît parfois de décisions administratives. Même s' il agit alors en vertu de sa compétence générale, il pourra condamner à une prestation, par exemple au paiement de dommages et intérêts, au rétablissement dans la situation antérieure, etc.

A ce propos, il convient de souligner que, aux termes du code de procédure civile, dans tous les cas qui exigent des mesures immédiates, le président du tribunal d' arrondissement est compétent pour prendre de telles mesures à la demande des parties. Ceci a lieu en référé.

Les présidents utilisent de plus en plus cette compétence, même dans le domaine du droit public.

Il est même arrivé que le président donne un o r d r e à un organe administratif; il a ordonné, par exemple, que le Commissaire de la Reine délivre un permis de conduire, que le collège du bourgmestre et des échevins n' e x é c u t e p a s une réquisition de logements, etc.

Ceci est une des conséquences du fait que les Pays-Bas n' ont toujours pas de juridiction administrative générale. Alors, on cherche son droit auprès du juge civil, qui a une compétence très étendue.

B. I. 1.3.

Le juge peut-il infliger des injonctions à l' administration, notamment l' obliger à prendre une décision?

Oui, en général.

Lorsqu' il déclare nulle une décision ou un acte attaqué (voir B. I. 1.1.), le tribunal pour fonctionnaires peut, si nécessaire, décider que l' organe administratif a u r a à f a i r e o u à d é c i d e r ce qu' il est tenu de faire ou de décider en vertu de la loi ou d' un règlement général impératif (article 47 de la loi de 1929 sur les fonctionnaires).

Lorsqu' un Collège d' appel (sécurité sociale) déclare l' appel fondé, il peut ou bien prendre lui-même une nouvelle décision (voir B. I. 1.2.), ou bien décider que l' organe qui a pris la décision incriminée d o i t e n p r e n d r e u n e n o u v e l l e e n t e n a n t c o m p t e d u j u g e m e n t (article 70 de la loi sur les recours contre les décisions administratives). Il ne faut pas oublier à ce propos que les jugements de ces collèges d' appel (et, en dernière instance, du Collège central) portent principalement sur des décisions concernant des sommes d' argent, à savoir les allocations et les cotisations en vertu des lois de sécurité sociale.

Lorsque le Collège d' appel pour l' industrie et le commerce annule une décision, il peut dans son jugement régler les conséquences de cette annulation. Il peut également décider que l' organe dont la décision est mise en cause en appel doit prendre une décision ou accomplir un acte conforme au jugement (article 58 de la loi sur le recours administratif en matière d' organisation industrielle). Le juge civil peut également prendre des décisions de ce genre.

En fait, cette question ne se pose pas lorsqu' il s' agit d' un recours administratif. Il a été exposé au point B. I. 1.2. qu' en général les organes qui décident dans ce cas prennent eux-mêmes les décisions administratives que l' organe administratif en question aurait dû prendre.

Le problème se pose différemment lorsqu' il s' agit d' un recours en vertu de la loi sur les recours contre

les décisions administratives. En effet, lorsque la Couronne annule une décision et qu'elle ne pourvoit pas elle-même en la matière (voir B. I. 2.1.), l'organe qui avait pris la décision doit (voir plus loin), en vertu d'une disposition légale (article 14 de la loi précitée), pourvoir de nouveau en la matière en tenant compte de la décision de la Couronne.

La Couronne n'a donc pas à donner de prescription en ce sens.

B. I. 2.1.

Quels sont les effets de l'autorité de la chose jugée à l'encontre de l'administration (interdiction de reprendre les motifs censurés par le juge, etc.)?

Cette question ne joue pas tellement aux Pays-Bas, surtout parce que les juges administratifs peuvent prendre eux-mêmes les décisions qui, à leur avis, auraient dû être prises.

Nous avons vu au point B. I. 1.2. que c'est le cas pour les collèges d'appel (sécurité sociale) et le Collège central d'appel, pour les cours d'appel et la Cour de Cassation en matière fiscale, ainsi que pour le recours administratif.

Sans doute des difficultés pourraient-elles s'élever dans les cas où le juge administratif décide que l'organe administratif doit prendre une nouvelle décision en tenant compte du jugement en appel (voir B. I. 1.3.). Cependant la pratique a prouvé que l'on pêche rarement contre cette règle; c'est pourquoi la jurisprudence relative à la non-observation de jugements est minime.

Assez curieusement, c'est seulement dans le domaine du recours administratif que l'on rencontre quelques cas de non-observation, probablement parce que l'administration étant habituée à ce que les collèges d'appel prennent les décisions que les organes administratifs auraient dû prendre, elle perd de vue toute notion de discipline lorsque, d'aventure, les collèges omettent de le faire.

Il est arrivé qu'une municipalité ait refusé d'allouer l'aide sociale que la députation provinciale, à la suite d'un recours fondé sur la loi générale d'aide sociale, lui avait ordonné d'allouer sous certaines conditions.

Malheureusement, on compte tellement sur le fait que les juridictions d'appel administratives prennent elles-mêmes les décisions administratives exigées, que le droit administratif ne prévoit, en général, aucune voie de recours pour la partie lésée contre un refus. Ceci a eu pour conséquence que, dans le cas précité, la partie lésée s'est adressée au juge civil qui, malheureusement, a estimé en dernier ressort ne pouvoir satisfaire à la requête, la Cour de Cassation ayant déclaré que la loi en question prévoyait une procédure spéciale (Cour de Cassation, 5 mai 1972, Décisions administratives 1972, no 291).

Parfois, en réglant l'appel à la Couronne, une loi prescrit que, après la décision de la Couronne, la première instance doit prendre une nouvelle décision en tenant compte de la décision de la Couronne. C'est le cas de l'article 30 de la loi sur l'aménagement du territoire, article qui se rapporte à la détermination du plan d'affectation municipal (Cette exception au système de la décision exigée, prise par la Couronne elle-même (B. I. 1.3.), est due au fait que la Couronne juge de l'approbation donnée par la députation provinciale à un plan d'affectation. Lorsque la Couronne estime que le plan a été approuvé à tort; la municipalité doit élaborer un nouveau plan en tenant compte de la décision de la Couronne).

Dans un cas, un nouveau plan d'affectation qui, de l'avis de la Couronne, ne satisfaisait pas entièrement à sa première décision, a été à nouveau présenté; la Couronne a déclaré que l'appel était à nouveau fondé sur ce point et que, en conséquence, elle refusait une seconde fois l'approbation (Décret royal no 92 du 5 novembre 1970).

L'article 14 de la loi sur les recours contre les décisions administratives stipule que; lorsque la décision de la Couronne tend à l'annulation intégrale ou partielle d'une décision attaquée, l'organe qui a pris cette décision doit de nouveau disposer en la matière en tenant compte de la décision de la Couronne. Il est très rare que l'on manque à cette règle.

Enfin, il convient de relever que l'article 14 stipule également que, si besoin est, la Couronne peut prendre elle-même une décision, ce qu'elle ne fait que rarement.

B. I. 2.2.

Est-ce que le juge est autorisé à prononcer l'exécution provisoire?

En réponse à la question A. I. 1, il a déjà été souligné que, dans le silence de la loi, le recours au juge administratif n'a pas d'effet suspensif. En conséquence, les décisions incriminées sont immédiatement exécutoires. Dans ce contexte, le juge administratif n'est pas obligé de prendre des décisions exécutoires par provision comme le prévoit la procédure civile (voir article 52 ss du code de procédure civile).

Cependant, le législateur a estimé nécessaire de prescrire, dans certains cas, que l'appel a un effet suspensif (voir A. I. 1.). Mais, même dans ces cas-là, il n'y a guère de place pour une mesure exécutoire du juge.

Il convient donc de répondre par la négative à la question.

(En ce qui concerne les mesures provisoires pendant une procédure, voir A. II. début).

B. II

L'administration est-elle sanctionnée en cas de violation de l'autorité de la chose jugée?

Cette question est réglée différemment selon les diverses lois. Lorsqu'un tribunal pour fonctionnaires fixe le montant de la somme ou des dommages et intérêts que l'administration doit verser au fonctionnaire, le président du tribunal délivre un mandat d'exécution dès que le jugement a force de chose jugée (article 49 de la loi de 1929 sur les fonctionnaires). Ce mandat est un titre exécutoire dans le sens du code de procédure civile, c'est-à-dire qu'il peut être exécuté comme les titres exécutoires que le code mentionne.

Quant aux décisions autres que pécuniaires, il est également admis que l'administration est obligée de s'y conformer, comme il ressort de l'article 104 de la loi de 1929 sur les fonctionnaires. Cet article prévoit qu'il peut arriver - exceptionnellement - que l'administration ne se conforme pas, ou pas entièrement, à un jugement rendu par un tribunal pour fonctionnaires, mais il indique également comment dans ces cas résoudre la question. En effet, le fonctionnaire est alors autorisé à introduire à nouveau un recours auprès du tribunal qui a été saisi de l'affaire. Ce recours doit être introduit dans les 6 mois à dater du jour où le jugement qui n'a pas été suivi est devenu irrévocable. Lorsque le recours est jugé fondé, le tribunal condamne l'organe administratif au paiement d'une indemnité et en fixe le montant. Dès que le jugement a force de chose jugée, le président délivre un mandat d'exécution qui, cette fois, est en tout cas obligatoire.

Un exemple tiré de la pratique. Le tribunal pour fonctionnaires a déclaré nulle une décision d'un conseil municipal limogeant le directeur de la compagnie municipale du gaz. Le conseil municipal a refusé de donner suite à cette décision, considérant que son exécution porterait atteinte à sa responsabilité quant à la gestion et à l'administration de la commune. Au terme de l'instance alors introduite par le directeur limogé, la commune a été condamnée à indemniser ce dernier (Collège central d'appel, 18 octobre 1949, Décisions administratives 1949, p. 796).

En ce qui concerne les jugements du Collège d'appel pour l'industrie et le commerce, le règlement de ce point est quelque peu différent. Lorsqu'un organisme professionnel ne satisfait pas à un jugement, le Collège d'appel peut le condamner à une astreinte à verser à la partie adverse; le montant de l'astreinte est arrêté par le jugement (article 58 de la loi sur le recours administratif en matière d'organisation industrielle).

En outre, il est stipulé que dans un tel cas l'article 611 b du code de procédure civile s'applique par analogie. Cet article prévoit que la partie adverse est autorisée, lorsqu'il n'est pas satisfait à la condamnation, à exécuter le jugement pour le montant de l'astreinte sans nouveau titre exécutoire.

La loi relative au recours administratif (sécurité sociale) ne comporte pas de dispositions quant à l'exé-

cution. Lors de l'élaboration de cette loi, le gouvernement avait estimé improbable qu'un organe administratif ne se conforme pas à un jugement irrévocable. La pratique n'en donnait aucun exemple; en outre, la décision définitive du juge administratif constitue une créance au même titre qu'un emprunt non contesté.

Pourtant, il est arrivé que, un collège d'appel ayant annulé une décision d'un conseil du travail, ce dernier prit à nouveau une décision semblable. A la suite d'un recours introduit contre cette seconde décision, le collège d'appel considéra: „que la loi sur les recours contre les décisions administratives ne règle pas l'exécution des décisions des collèges d'appel et du Collège central, le législateur l'ayant jugé superflu ..., que ceci étant, le tribunal doit se borner, dans la présente instance, à annuler la décision incriminée (Décision du 25 janvier 1962, A.B. 1963, page 129).

L'administration du fisc jouit aussi d'une grande confiance. En ce qui concerne l'exécution des décisions irrévocables du juge fiscal, il est indiqué que, lorsque celles-ci ordonnent de restituer des impôts payés, l'intéressé est privilégié: il n'a rien à faire, puisque les prescriptions internes du fisc lui garantissent que l'administration du fisc fera tout ce qu'il faut.

Il n'existe pas de réglementation générale pour l'exécution des décisions de la Couronne et d'autres organes en cas de recours administratif. Ceci en raison du fait que le recours se règle en vertu de nombreuses lois. Même les deux lois qui règlent la procédure de recours devant la Couronne, à savoir la loi relative au Conseil d'Etat et la loi sur les recours contre les décisions administratives ne stipulent rien en ce qui concerne l'exécution.

Cependant, les lois administratives prévoyant le recours énoncent des sanctions qui peuvent aussi être appliquées lorsqu'il n'est pas, ou pas entièrement, satisfait à une décision prise en appel.

Ainsi, lorsque la juridiction administrative appropriée a décidé que l'appelant ne doit pas bénéficier d'une licence en vertu de la loi sur les boissons alcoolisées et les hôtels, cafés, restaurants, et que celui-ci vend néanmoins des boissons alcoolisées, le collège du bourgmestre et des échevins est autorisé à l'en empêcher (article 54 de la loi précitée).

On trouve une disposition de ce genre dans la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, en vertu de laquelle le collège du bourgmestre et des échevins est autorisé, si nécessaire, à fermer un établissement (article 28).

Il faut relever également qu'agir à l'encontre d'une décision en appel peut entraîner des poursuites pénales en vertu des dispositions pénales de la loi en cause.

Il arrive, bien entendu, que les décisions prises en recours administratif soient d'ordre pécuniaire. La décision peut ordonner, par exemple, qu'une subvention soit accordée (particulièrement aux termes des lois relatives à l'enseignement), qu'une allocation soit versée (loi générale d'aide sociale), que des dommages et intérêts soient payés (loi relative à l'aménagement du territoire, article 49), etc.

Dans ce domaine, rien n'est stipulé quant à l'exécution. Certes, il est extrêmement rare que les pouvoirs publics se dérobent aux paiements qui leur ont été imposés par des jugements en appel. Si le cas se présente, il n'y a pas d'autre solution que l'introduction d'une instance auprès du juge civil.

Le jugement du Collège central d'appel du 22 août 1956 (Décisions administratives 1957, page 375) se rapportait à un cas où le collège du bourgmestre et des échevins - le juge administratif ayant décidé qu'il était tenu de payer - avait refusé de verser une allocation de disponibilité sous le prétexte que le conseil municipal ne voulait pas inscrire la somme nécessaire au budget municipal. L'affaire s'est arrangée grâce à l'intervention de la Députation provinciale et du tribunal pour fonctionnaires.

Ce qui précède prouve que pour garantir l'exécution de la décision du juge administratif la loi renvoie souvent au juge civil et au code de procédure civile. L'idée sous-jacente vient probablement de la théorie professée surtout autrefois aux Pays-Bas - et de nos jours encors - que le droit privé est valable pour tous, donc également pour les pouvoirs publics, et que le droit administratif n'est qu'un droit complémentaire. En conséquence, lorsque survenait un litige que le droit privé réglait en détail, le législateur déclarait que ce droit était applicable à la procédure administrative. (Qu'il soit permis au rapporteur d'ajouter que cette opinion n'est pas unanimement partagée!)

Est-ce que l'administration obéit en général aux décisions juridictionnelles?

Lorsqu'elle refuse l'exécution des décisions, de quels cas s'agit-il?

Pour répondre à cette question, il faut distinguer deux choses: d'une part, l'effet de la chose jugée quant au litige individuel dont le juge doit connaître et, d'autre part, l'effet de la chose jugée quant à la gestion de l'administration en général.

En ce qui concerne le premier point, il est établi - et généralement admis - que les parties sont tenues de respecter la décision du juge dans un litige concret, et que cela vaut également pour les pouvoirs publics lorsqu'ils sont partie au procès.

Lorsque, par exemple, le juge fiscal décide que l'imposition d'une personne doit être réduite, l'administration est obligée de s'en tenir au montant réduit.

Ceci sous réserve, bien entendu, de dispositions légales différentes; c'est le cas pour la juridiction concernant les fonctionnaires, comme mentionné sous B. II. L'article 104 de la loi de 1929 sur les fonctionnaires permet aux pouvoirs publics de ne pas satisfaire, ou de ne pas satisfaire entièrement, à une condamnation, sauf si elle est pécuniaire. Pensons, par exemple, au cas où un fonctionnaire est révoqué, où la révocation a été déclarée nulle, mais où le service concerné ne veut plus ou ne peut plus l'employer.

En analysant la genèse de cet article 104, il apparaît que l'on a voulu d'une part permettre au juge de prendre une décision ordonnant le maintien du fonctionnaire même si cela est contraire à l'intérêt du service, de la communauté; mais d'autre part on n'a pas voulu étendre la compétence du juge au point qu'il puisse prendre la place des pouvoirs publics pour les obliger à faire une chose qui ne correspondrait pas à la défense des intérêts qu'ils représentent (rapport de la commission chargée en 1919 de préparer la loi sur les fonctionnaires, p. 14).

L'article 74 de la loi sur le recours administratif en matière d'organisation économique est intéressant. Si la Couronne estime qu'un jugement du Collège d'appel pour l'industrie et le commerce, pris en appel sur des décisions et des actes d'organismes professionnels de droit public, est par ses conséquences contraires à l'intérêt général, la Couronne peut, à la demande des ministres intéressés, décider que ce jugement n'aura pas de suites, ou seulement partiellement.

Sans doute ne s'agit-il pas d'un cas où l'une des parties n'exécute pas la décision du juge; il s'agit du cas où l'organe administratif suprême, la Couronne, peut rendre illusoire cette décision quant à ses suites.

L'historique de l'article 74 prouve que l'on n'a pas voulu créer un contrôle administratif du juge, mais simplement la possibilité de résoudre un conflit d'obligations juridiques.

C'est à juste titre que l'on s'est opposé à cette règle exceptionnelle du droit néerlandais, même si jusqu'à présent cette disposition n'a jamais été appliquée.

Exception faite de cas d'espèce, la règle est que les pouvoirs publics, lorsqu'ils sont partie à un procès, sont tenus de respecter la décision du juge. Il arrive que l'administration regrette une décision et estime que cette décision entrave sa gestion, mais ce n'est jamais un motif pour s'y soustraire.

Revenons au second point: l'effet de la chose jugée quant à la gestion de l'administration en général. Un exemple concret illustrera mieux le problème. Parallèlement à la gestion du fisc en ce qui concerne les assiettes de l'impôt, il y a la jurisprudence des juges fiscaux qui ont à connaître des recours en appel des contribuables. Il est possible - et cela est arrivé dans la pratique - qu'il y ait divergences d'opinion et d'interprétation de la législation en la matière. Et la question se pose: le fisc est-il tenu de se conformer à la jurisprudence du juge? La littérature néerlandaise dans ce domaine donne des réponses fort différentes.

D'une part, elle stipule que le fisc est tenu de respecter les décisions du juge. Le ministre des Finances ne peut donner à ses fonctionnaires des instructions contraires à la jurisprudence manifeste du juge. Cela affecterait d'ailleurs la sécurité juridique.

D'autre part, certaines théories affirment que cette conception surestime la signification de la jurisprudence et méconnaît la position de l'administration. On ne peut exiger de l'administration qu'elle se

comporte comme si la jurisprudence faisait partie intégrante de la loi !

Dans la pratique, la solution est la suivante. Par résolution du 20 juin 1962, no Bz/9444, le ministre des Finances a ordonné au service du fisc de considérer les arrêts de la Cour de Cassation **c o m m e d e s d i r e c t i v e s** pour l'application des lois fiscales, sous réserve des cas où le ministère en dispose autrement.

La résolution ajoute, en outre, qu' il n' est pas nécessaire de suivre la Cour de Cassation lorsque, à la suite d' une décision antérieure, un règlement est intervenu qui est plus favorable aux intéressés que le point de vue adopté par la Cour de Cassation dans un arrêt ultérieur.

J.R. Stellinga.