

## Compte-rendu

du quatrième colloque des juridictions suprêmes administratives des Etats membres des Communautés européennes tenu à Berlin du 16 au 20 octobre 1974

## Sujet

Le pouvoir du juge de suspendre l'exécution des décisions administratives qui lui sont déférées et les moyens dont il dispose pour contraindre l'Administration d'exécuter les décisions juridictionnelles en matière administrative

Après l'ouverture de la séance par le Président Dr. ZEIDLER, le Président CHENOT, faisant allusion à la présidence du comité permanent, invite le Président ODENT à présider la conférence. C'est avec le commun accord de l'assemblée que celui-ci accepte la fonction de président.

Avant le début de la discussion le Conseiller FISCHER donne un résumé de la première partie du rapport de synthèse traitant de l'effet suspensif et du sursis à exécution. Tandis que l'Allemagne a adopté le système de la protection provisoire automatique, c'est-à-dire la règle de l'effet suspensif du recours en annulation, les autres pays ne connaissent pas ce système ou seulement à titre exceptionnel. Le particulier est donc obligé de demander au juge un sursis à exécution de la décision lui faisant grief. La différence entre ces possibilités de protection provisoire apparaît bien clairement. De plus, on s'aperçoit qu'il existe une grande divergence en ce qui concerne les conditions de sursis. Même si les textes fixant ces conditions sont presque pareils et ne révèlent que des nuances négligeables, l'interprétation et l'application, c'est-à-dire la pratique qui se présente dans la jurisprudence administrative des pays respectifs, sont bien différentes. Il est extrêmement difficile d'apprécier ces divergences sans connaître les principes essentiels de cette jurisprudence. Les rapporteurs nationaux ont été priés de présenter au cours de la séance des cas concrets, en exposant les motifs principaux de la décision. Quand on parle de la protection du particulier à l'égard de la puissance publique, il faut savoir tout d'abord si le recours en annulation a un effet suspensif automatique ou si le particulier doit demander au juge d'accorder un sursis à exécution. Voilà une divergence fondamentale des systèmes juridiques en cette matière. Un des objectifs du colloque est d'arriver, dans la mesure du possible à une harmonisation des opinions et de la jurisprudence, pour faciliter ainsi la relance vers les Etats unis d'Europe. Mais pour cela il est d'abord nécessaire de connaître les divergences qui s'opposent à un tel but. C'est seulement ainsi que les travaux du colloque pourront être fructueux. Cela suppose qu'on discute franchement les avantages et les inconvénients des solutions différentes en cette matière.

Pour commencer la discussion, le Président HELDERS attire l'attention de l'assemblée sur quelques cas qui se sont présentés devant la juridiction néerlandaise. On a créé aux Pays-Bas une société pour assurer les pensions des médecins. En vue de garantir un fond suffisant pour ces pensions, tous les médecins doivent obligatoirement être membres de cette formation. Un médecin a refusé sa participation et a formé un recours contre la décision administrative ordonnant cette participation. La demande de sursis à exécution jointe à son recours a été rejetée pour des raisons d'intérêt public. Le deuxième exemple a trait à l'annulation d'une permission accordée à une mini-société de radiodiffusion. Cette décision administrative a été prise au mois de juillet et a dû entrer en vigueur le 1er octobre. La demande de sursis à exécution était motivée par des contrats de travail d'une durée, supérieure à ce délai. Le sursis à exécution a été octroyé pour une période limitée. L'intérêt public à l'arrêt immédiat des émissions a été considéré comme étant inférieur à l'intérêt privé de la société à régler ses affaires d'une manière correcte.

Se référant à ce dernier exemple, le Président ODENT constate qu'il s'agit d'une décision pragmatique visant à une solution équitable.

Pour la Belgique, le Conseiller VAN DER STICHELE fait remarquer que le juge administratif est dépourvu du pouvoir d'ordonner le sursis à exécution. Des tentatives parlementaires afin d'investir le juge d'un tel pouvoir ont échoué jusqu' alors à cause d'objections concernant la crainte de paralyser l'administration. Il ne reste donc que la demande en référé auprès du juge dans certains cas appropriés. Le Conseiller PALEOLOGO fait savoir que ce sont les tribunaux administratifs régionaux qui en Italie décident en général du sursis, sans qu'il y ait une voie d'appel devant le Conseil d'Etat. La moitié des demandes de sursis aboutissent. En statuant sur une demande de sursis, le juge ne tranche que provisoirement le fond de l'affaire. Il tâche d'éviter des situations irréparables.

Pour expliquer l'opposition des systèmes différents, le Président MOUREAU se réfère au fait qu'en Belgique la procédure en annulation devant les tribunaux administratifs a un caractère objectif, c'est-à-dire que le but du procès est le contrôle de l'Administration et non la protection des droits individuels. Par contre en Allemagne le recours en annulation sert à la protection des droits individuels. Le caractère objectif de la procédure en annulation explique certaines objections faites en Belgique contre l'introduction

d' un sursis qui vise à la protection provisoire des droits individuels.

Ensuite l' Avocat Général WARNER prend la parole au nom de la Grande-Bretagne, après y avoir été invité par SIR NIGEL BRIDGE. Il fait connaître qu' il n' y a pas de sursis contre la Couronne. Par contre il existe certains exemples dans lesquels le recours a un effet suspensif. Ainsi en matière de droit fiscal. De même le recours contre certaines décisions des autorités locales a un effet suspensif. Quant au sursis, la pratique de la jurisprudence ressemble à celle de l' Italie. Le recours doit paraître bien fondé à première vue. Cependant le sursis peut aussi être accordé en cas de doute. En statuant sur une demande de sursis, le juge dispose d' un pouvoir discrétionnaire.

Le Conseiller BLOM-ANDERSEN fait savoir qu' au Danemark le recours n' a pas d' effet suspensif sauf de rares exceptions. Néanmoins, il ne s' agit pas d' un pays sous-développé. L' Administration elle-même surseoit à l' exécution s' il n' est pas possible, en cas d' annulation ultérieure de l' acte attaqué, de reconstituer la situation ayant existé avant l' exécution. Les autorités ne s' abstiennent pas de l' exécution en matière d' ordre public. L' habitude de l' Administration de surseoir volontairement à l' exécution est due au respect envers la juridiction et au risque de dommages-intérêts. Une autre raison est la formation commune des magistrats et des hauts fonctionnaires.

Le membre de la Cour Suprême WALSH constate qu' il est difficile de comparer des systèmes tout à fait différents. En Irlande, le recours n' a pas d' effet suspensif. Un sursis à exécution peut être ordonné par le juge si l' exécution immédiate provoque un dommage irréparable. Bien que la séparation des pouvoirs entre l' Etat et la juridiction soit strictement observée, le jugé est habilité à octroyer le sursis parce que l' Administration n' est pas souveraine, mais toujours responsable de ses actions.

En ce qui concerne le droit français, le Martre des Requêtes NEGRIER souligne que généralement le recours pour excès de pouvoir n' a pas d' effet suspensif. Par contre le juge dispose du pouvoir d' accorder un sursis. Les conditions qui doivent être réunies pour justifier le sursis sont les suivantes: Il faut que le recours au fond ait des chances sérieuses de succès. Ce critère est entendu d' une manière très stricte. De plus la jurisprudence exige la menace d' un préjudice difficilement réparable en cas d' exécution immédiate. Il s' agit d' un tel préjudice lorsqu' un dommage peut difficilement être réparé en argent. Le plus souvent la jurisprudence administrative octroie le sursis aux secteurs de l' urbanisme et de la police des étrangers. Cependant il n' y a pas une liste limitative des mesures administratives susceptibles de sursis. Se référant à l' exemple présenté par la délégation néerlandaise concernant l' obligation d' un médecin de participer à une caisse de retraite, le Maître des Requêtes NEGRIER est d' avis qu' il s' agit d' un préjudice purement pécuniaire, donc réparable. Le deuxième exemple de la société de radiodiffusion, qui demande un sursis contre le retrait de son autorisation, représente un cas limite. Dans ce cas aussi, on aurait jugé le dommage de la société réparable en argent et, par conséquent, refusé le sursis.

En rappelant une remarque du Président MOUREAU, le Conseiller ARENDT met en relief le fait que le Conseil d' Etat luxembourgeois ne se considère pas comme une institution appelée à protéger des droits subjectifs. C' est pourquoi le sursis est très rarement accordé. Ce que l' on pourrait imaginer le plus facilement serait un sursis dans un litige qui met en cause deux intérêts publics; p. ex. le recours d' une commune contre l' autorité de tutelle. En ce qui concerne l' exemple néerlandais du recours d' un médecin, le Conseil d' Etat aurait refusé la demande de sursis. Dans le cas de la société de radiodiffusion, on aurait préféré une justice rapide à l' octroi d' un sursis.

Ensuite le Premier Auditeur HUBERLANT revient au droit belge soulignant que le Conseil d' Etat n' ordonne pas le sursis à défaut de textes. Les initiatives parlementaires dont le Conseiller VAN DER STICHELE a parlé ont été soutenues par divers groupes sociaux comme par exemple la Fédération des Entreprises de Belgique et les Travailleurs Immigrés: il s' agissait d' exiger la capacité du juge de surseoir à l' exécution notamment en matière d' expulsions. Dans quelques secteurs spéciaux des textes prévoient un effet suspensif du recours. Il arrive aussi que l' Administration surseoit elle-même à l' exécution lorsque le recours paraît sérieux. Dans des cas extrêmes d' illégalité où l' action de l' Administration doit être qualifiée de voie de fait, ce sont les tribunaux judiciaires qui peuvent empêcher l' exécution.

Après un échange d'idées sur la compétence, le Conseiller VAN DER STICHELE exprime le commun accord de l'assemblée à savoir que le juge du sursis doit être celui qui est juge du fond.

Dans ce contexte le Président ODENT ajoute que le Conseil d'Etat français peut accorder le sursis même si le tribunal administratif statue au fond. C'est important en matière de police des étrangers: dans ce domaine, les tribunaux administratifs ne peuvent pas accorder un sursis parce qu'il s'agit d'une question d'ordre public.

Pour la Grande-Bretagne le Juge MYNETT indique que les magistrats qui décident du sursis (intérim injunction) ont un pouvoir discrétionnaire. Ils examinent les intérêts en jeu. Il existe cependant certaines tâches publiques qui s'opposent à un sursis.

Le Président TROLLE se réfère au droit danois en accentuant le fait qu'il n'y a d'effet suspensif du recours que dans certains cas exceptionnels. Par exemple le recours d'un médecin contre le retrait de son autorisation de pratiquer a un effet suspensif. Dans de tels cas des raisons de santé publique peuvent exiger que le juge mette fin à l'effet suspensif.

Cela dit, SIR IMIGEL BRIDGE décrit les conditions du sursis en Grande-Bretagne. On se pose deux questions: Est-ce que le dommage peut être réparé en argent? Est-ce que l'acte attaqué paraît légal ou non? La démolition d'une maison cause par exemple un dommage qui ne peut pas être réparé en argent.

Dans ce contexte le Conseiller ARENDT pose la question de savoir s'il s'agit vraiment d'un dommage irréparable lorsqu'une maison est démolie.

Se mettant d'accord avec SIR NIGEL BRIDGE, le Président ODENT répond qu'on ne peut pas réparer ce dommage en argent.

Le Président KAN soumet au colloque un autre exemple qui s'est présenté devant la juridiction néerlandaise: Le 4 avril 1974 le Ministre de l'Economie a imposé une obligation provisoire de livraison d'essence aux neuf grandes compagnies pétrolières néerlandaises, entre autres Shell, au motif que les neuf compagnies, en refusant de livrer, abusaient de leur position dominante sur le marché de l'essence. Immédiatement Shell, et ensuite les autres compagnies, ont formé un recours en annulation devant la Couronne, en y ajoutant une demande de sursis à l'exécution. La demande de sursis a été débattue en public le 6 avril, c'est-à-dire deux jours après la promulgation de l'acte du 4 avril. Le Président du Contentieux a été obligé de trancher en premier lieu la question de la recevabilité du recours à laquelle il a répondu par l'affirmative. La compagnie Shell estimait qu'elle subissait, en respectant la décision du Ministre, un dommage d'environ neuf millions de florins par an. Le Président du Contentieux estimait pour sa part qu'il devait être possible d'arriver à une décision au fond dans un délai de deux mois seulement, ce qui réduirait le dommage pendant la période du sursis à un sixième du montant de neuf millions de florins. Le Président en pesant l'intérêt général à l'approvisionnement en pétrole et les intérêts financiers de la Compagnie Shell a décidé que la demande de sursis à l'exécution de la décision administrative du Ministre de l'Economie devait être rejetée. Le 5 juin 1974 la Couronne a rejeté le recours au fond.

Le Président CHËNOT revient au système français de la protection juridique provisoire qui lui paraît moins parfait sur le plan de la pratique que sur le plan intellectuel. Ce système joue trop lentement parce que parfois il est difficile de savoir si le recours a des chances sérieuses de succès.

Le Conseiller PALEOLOGO se réfère à l'exemple donné par le Président KAN. En Italie l'autre partie doit se prononcer dans un délai de dix jours sur la demande de sursis. Après l'expiration de ce délai il y a une séance non publique à la fin de laquelle le tribunal rend sa décision. Les critères qui déterminent cette décision sont les suivants: *fumus boni iuris* et raisons sérieuses d'accorder une protection provisoire.

Ici le Président ODENT ajourne la séance au lendemain.

Avant de rouvrir les débats le Président ODENT fait part à l'assemblée du décès du Président de la Cour Suprême irlandaise. M. le juge WALSH et M. le juge KENNY quittent l'assemblée pour participer aux obsèques.

Au début de la séance le Conseiller FISCHER donne un exemple qui s' est présenté devant la juridiction allemande: Un étranger ayant été licencié par son employeur pour rupture de son contrat de travail avait porté plainte contre son licenciement. L' office du travail en a fait part à la police des étrangers en ajoutant qu' à cause de cela il ne trouvait plus de travail pour lui. La police des étrangers a expulsé l' étranger et ordonné l' exécution immédiate de sa décision. Le tribunal administratif a rejeté la demande de sursis. La Cour Supérieure y a fait droit. Cette décision se base sur les motifs suivants: Le recours n' est ni manifestement bien fondé ni manifestement mal fondé. C' est pourquoi la décision statuant sur la demande de sursis dépend de ce qui est prépondérant, de l'intérêt public à l' exécution ou de l'intérêt privé du requérant au sursis. En l' espèce l'intérêt public n' est pas prépondérant. Si le demandeur était forcé de quitter la République Fédérale et d' exercer son rôle de partie, de l' étranger, il subirait de fortes pertes économiques et la poursuite de ses droits serait entravée. En outre le demandeur dispose de moyens suffisants pour vivre en Allemagne.

Le Président HELDERS déclare qu'aux Pays-Bas, dans le cas exposé par le Conseiller FISCHER, l' autorité compétente aurait dû s' abstenir de l' expulsion jusqu' à la fin du procès concernant le licenciement. Cela ne vaut pas lorsque l' ordre public exige l' expulsion immédiate.

Se référant au même cas, le Maître des Requêtes NEGRIER constate des ressemblances et des différences dans le droit français et le droit allemand. Puisque l' autorité allemande a supprimé l' effet suspensif, la décision d' expulsion est exécutoire. C' est un point de ressemblance. Tandis que le juge allemand peut ordonner le sursis sur la base d' une balance des intérêts en jeu, même si le recours au fond n' est pas manifestement bien fondé, le juge français doit établir des chances sérieuses de succès. Etant donné cette condition, le demandeur aurait dans le cas mentionné, de fortes chances de se voir accorder le sursis parce qu' il est menacé d' un dommage difficilement réparable.

Dans ce contexte le Conseiller FISCHER met en relief le fait que l' effet suspensif et le sursis sont arrivés dans la constitution du fait de l' article 19 alinéa 4 de la Loi Fondamentale allemande. Ce texte traite de la protection juridictionnelle. Comme le Maître des Requêtes NEGRIER l' a déjà souligné, en Allemagne des chances sérieuses de succès au fond ne sont pas indispensables pour accorder le sursis ou pour rétablir l' effet suspensif. La balance des intérêts en jeu est décisive.

Les chances de succès au fond ne sont qu' un indice de la prépondérance de l'intérêt public ou privé. En cas de doute le droit allemand privilégie l'intérêt privé par rapport à l'intérêt public. Cela vaut également pour des demandes de sursis contre des mesures de police des étrangers.

Pour l' Italie le Conseiller PALEOLOGO fait savoir qu' il n' y a pas de sursis lorsque le recours au fond ne paraît pas avoir des chances de succès. En cas de doute le juge examine les intérêts en jeu. Il dispose pour cela d' un pouvoir discrétionnaire.

D' après SIR NIGEL BRIDGE, en Grande-Bretagne c' est le Ministre de l'Intérieur qui, représentant la Couronne, décide de l' expulsion. Contre cette décision il n' y a pas de sursis parce que celui-ci ne joue pas contre la Couronne. Mais en cas de recours le Ministre n' exécutera généralement pas avant que le juge rende sa décision. Les tribunaux statuent rapidement sur le recours, c' est-à-dire dans un délai d' à peu près deux mois.

Le Président TROLLE ajoute qu' au Danemark dans un tel cas l' Administration surseoit, elle aussi, à l' exécution.

Quant au droit luxembourgeois, le Conseiller MAUL fait connaître qu' il n' y a pas d' expérience juridictionnelle en cette matière. Le cas échéant, on examinerait la gravité des reproches contre l' étranger. On accorderait le sursis si les motifs de l' étranger paraissent bien fondés et si un dommage grave est imminent.

En Belgique aussi, l' Administration surseoit à l' exécution de ses décisions contestées en matière de police des étrangers, comme l' explique le Premier Auditeur HUBERLANT. Néanmoins il y a eu trois propositions de loi tendant à investir le juge du pouvoir d' ordonner le sursis en matière de police des étrangers.

Le Président CHENOT constate une contradiction dialectique entre les deux buts de la juridiction que

sont la perfection et la rapidité.

Le Maître des Requêtes NEGRIER se demande s'il est recommandable de fixer un délai dans lequel le juge devrait se prononcer sur la demande de sursis.

Se référant à la procédure italienne il estime qu'un délai de dix jours serait trop court. On pourrait imaginer un délai de deux semaines ou plutôt d'un mois. Mais lorsque la décision du juge n'est pas prononcée avant l'expiration du délai, on doit se demander quelles en sont les conséquences. Est-ce qu'il en résulte une fiction du sursis?

Le Conseiller HEUMANN rappelle dans ce contexte la condition exigée par le droit français pour le sursis à savoir que le recours doit paraître au moins apparemment fondé. L'examen de cette condition peut dans certains cas spécifiques prolonger exagérément la durée de la procédure. Ainsi par exemple lorsqu'un expulsé fait valoir qu'il n'est pas étranger. Dans de tels cas la question est de savoir si on ne doit pas atténuer la condition mentionnée et accentuer la balance des intérêts en jeu.

Le Conseiller FISCHER revient à la question des délais dans lesquels le juge statue sur la demande de sursis. Il explique qu'en Allemagne de façon générale la décision est prise dans les trois ou quatre jours et donne l'exemple suivant: Des étudiants informent la police d'une manifestation prévue pour le dimanche. La police craignant des incidents interdit la manifestation le vendredi. Un sursis contre cette décision est demandé et accordé le même jour.

Le Juge MYNETT donne un aperçu sur la procédure britannique concernant le sursis (intérim injunction). Le juge écoute les parties au cours d'une audience et examine leurs preuves. Le délai entre la demande en sursis et la décision du juge est assez court. Lorsque le sursis est accordé, il reste en vigueur jusqu'à la fin de la procédure principale. En cas d'urgence les délais sont plus courts. Il se peut même que l'intéressé demande le sursis sans en avoir informé l'Administration. Lorsque dans un tel cas le juge octroie le sursis, sa décision n'a d'effet que pour une semaine. Avant l'expiration de ce délai l'intéressé doit informer la partie adverse et le juge, après avoir écouté les deux parties, décide de la prolongation du sursis. Le droit écossais, énoncé par LORD MACDONALD, diffère nettement du droit anglais. Le droit écossais est influencé par le droit romain. Des règles particulières existent surtout en matière de droit de mariage, de droit de filiation et de droit d'héritage. En ce qui concerne le sursis, il n'y a que des différences terminologiques (intérim interdict au lieu de intérim injunction).

Après un échange d'idées le Conseiller FISCHER constate que la majorité des participants préfèrent comme système de protection juridictionnelle provisoire le sursis à l'effet suspensif automatique du recours. Les participants sont également d'avis que ce doit être le juge du fond qui doit être compétent pour ordonner le sursis. On constate finalement qu'une justice rapide peut atténuer les inconvénients résultant d'une pratique très restrictive de l'octroi du sursis.

Revenant à la question du délai dans lequel le juge doit se prononcer sur la demande de sursis, le Président MOUREAU souligne qu'un délai fixe provoquerait trop de problèmes. On pourrait penser toutefois à une mise en demeure vis-à-vis de l'Administration qui tarde à s'expliquer sur la demande de sursis. Après une telle mise en demeure le juge pourrait ordonner le sursis sous des conditions moins strictes.

Ensuite l'assemblée aborde le problème d'une action en dommages-intérêts en cas d'un sursis faisant grief à un tiers. Ce problème se pose lorsque le recours au fond n'a pas de succès.

Pour illustrer le problème mentionné, le Conseiller PALEOLOGO donne un exemple: Une commune retire l'autorisation à une société de transports publics. L'autorisation retirée est accordée à un concurrent. La société lésée porte plainte et demande un sursis qui est octroyé. Plus tard la requête est rejetée. Le Conseiller PALEOLOGO pose la question de savoir si, en conséquence de ce rejet, le sursis perd effet ex-tunc ou ex-nunc. Si le sursis perdait effet ex-tunc, une action en dommages-intérêts de la part du concurrent qui était empêché par le sursis de faire usage de son autorisation pourrait être envisagée.

Pour l'exemple donné par le Conseiller PALEOLOGO, le Maître des Requêtes NEGRIER, le Président TROLLE, le Conseiller MAUL, SIR NIGEL BRIDGE et le Conseiller FISCHER excluent une action en dommages-intérêts.

Ensuite le Président KAN énonce le problème du non-respect du sursis. Il se prononce contre une astreinte infligée dans un tel cas à l'Administration. A son avis, ce problème relève de la compétence du juge judiciaire.

Le Conseiller PALEOLOGO exprime son accord avec le Président KAN et ajoute que le sursis n'est pas un ordre exécutoire du juge. Lorsque l'Administration ne respecte pas le sursis, il s'agit d'une voie de fait dont décide le juge judiciaire.

Le Maître des Requêtes NEGRIER partage l'opinion du Président KAN et du Conseiller PALEOLOGO. D'après le Président TROLLE ce problème ne se pose pas au Danemark faute de sursis. Le Juge MYNETT estime également qu'une astreinte en cas de non-respect d'un intérim injunction n'est pas nécessaire.

Le Conseiller FISCHER se prononce en faveur du pouvoir du juge administratif d'infliger une astreinte à l'Administration en cas de non-respect de l'effet suspensif ou du sursis.

Le Président VAN TUYLL s'intéresse à une particularité du droit allemand qui connaît une sorte de présomption en faveur du requérant. Il se demande pourquoi l'intérêt privé est tellement favorisé bien que le requérant ne poursuive que des intérêts personnels. Par contre l'Administration agit dans l'intérêt de tous. De plus la présomption en faveur de l'intérêt privé devrait être justifiée par le pourcentage des recours qui aboutissent. Aux Pays-Bas à peu près 80% des recours sont rejetés.

Le Conseiller FISCHER répond que la présomption en faveur de l'intérêt privé est limitée à la protection juridictionnelle provisoire. Cette présomption résulte de l'article 19, alinéa 4 de la Loi Fondamentale qui garantit une protection juridictionnelle efficace. En Allemagne aussi la majorité des procès se terminent par un succès de l'Administration.

Ici la discussion sur le premier sujet du colloque se termine et le Président ODENT ouvre les débats concernant les moyens dont dispose le juge pour contraindre l'Administration d'exécuter les décisions juridictionnelles en matière administrative.

Pour commencer la discussion le Conseiller FISCHER met en évidence le fait que les Pays-Bas et l'Allemagne connaissent une exécution forcée contre l'Etat. Lorsque l'Administration ne respecte pas un arrêt lui infligeant une injonction, le juge administratif allemand peut la condamner à une astreinte. L'exemple suivant montre que ce moyen de contrainte n'aboutit pas toujours: Le tribunal administratif avait par référé chargé la municipalité de mettre à la disposition du parti national-démocrate la salle communale des sports pour une réunion politique le 15 décembre 1966. La municipalité a refusé de suivre le référé. Après avertissement préalable le tribunal administratif a fixé une astreinte de 1.500 DM le jour même de la réunion. La municipalité a néanmoins refusé. La réunion n'a pas eu lieu. Alors le tribunal administratif a demandé à la municipalité de payer l'astreinte et l'a menacée de l'exécution forcée pour le cas où elle refuserait. Cette décision du tribunal administratif a été annulée par la Cour Supérieure. La date de la réunion prévue étant expirée, le référé ne pouvait plus être exécuté.

Le Président STELLINGA faisant allusion aux possibilités d'exécution forcée contre l'Etat en Allemagne et aux Pays-Bas pose la question de savoir si l'on doit dire que ces pays négligent la situation spéciale de l'Administration. Il est d'avis que cette situation ne demande pas en tout cas que l'Administration soit traitée d'une autre façon que le particulier.

Le Conseiller FISCHER approuve cette prise de position du Président STELLINGA.

Le Président SCOTTO fait remarquer que le droit italien connaît une procédure spéciale pour forcer l'Administration à exécuter les arrêts. C'est une procédure rapide qui assure aussi l'exécution des jugements des tribunaux ordinaires. Une exécution forcée au sens précis du terme ne peut toucher que le patrimoine. Le système français s'oppose à des voies d'exécution forcée contre l'Etat, comme le fait savoir le Maître des Requêtes NEGRIER. Cela s'explique par la conception de l'Etat comme personne morale une et indivisible. Il serait tout à fait contraire aux traditions françaises que l'Etat exécute contre lui-même.

Pour la Grande-Bretagne SIR NIGEL BRIDGE explique que le tribunal n'a jamais le pouvoir d'inculper

la Couronne d' avoir commis un outrage à la justice. C' est pourquoi il n' y a pas de moyens d' exécution forcée contre la Couronne. Par contre il y a d' autres autorités administratives qui ne sont pas exemptes d' une exécution forcée. Mais en pratique les autorités ont trop de respect pour négliger des arrêts juridictionnels.

Se référant au droit luxembourgeois le Conseiller GOERENS indique qu' il n' y a aucune voie de contrainte judiciaire ou extrajudiciaire contre l' Etat. On exécute par la force publique, mais la force publique n' exécute pas contre elle-même. La meilleure façon d' exécuter contre l' Etat serait peut-être de remplacer la décision attaquée par une décision du juge.

En ce qui concerne la situation au Danemark le Président TROLLE souligne que le problème de l' inexécution d' un arrêt juridictionnel ne se pose pas. L' Administration danoise respecte toujours ces arrêts.

Les Présidents LEPAGE et SAROT font savoir qu' en Belgique il n' y a pas de moyens d' exécution forcée à l' encontre de l' Etat. Cela s' explique par les motifs déjà mentionnés par le Maître des Requêtes NEGRIER.

Ensuite l' assemblée aborde la question des rapports entre le pouvoir du juge de condamner l' Administration ou de lui infliger des injonctions et les moyens dont il dispose pour contraindre l' Administration d' exécuter son jugement. Dans ce contexte le Président MOUREAU fait remarquer que le pouvoir du juge d' infliger des injonctions à la charge de l' Administration est déjà une étape vers l' exécution forcée.

Les Présidents STELLINGA et SCOTTO sont d' avis que le recours en réparation du préjudice causé par l' inexécution n' est pas un moyen de coercition équivalant à l' exécution forcée.

Le Président HEUMANN demande à la délégation allemande comment est exécutée l' obligation de l' Administration de réintégrer un fonctionnaire destitué. A cette question le Conseiller FISCHER répond que la révocation d' un fonctionnaire est prononcée par le tribunal disciplinaire et non par l' Administration. C' est pourquoi cette question ne se pose pas en droit allemand.

Le Président ODENT attire l' attention de l' assemblée sur le cas de refus d' un permis de construire. Ayant annulé le refus le juge a-t-il le pouvoir d' adresser une injonction à l' Administration pour que celle-ci accorde le permis de construire? Le juge peut-il prononcer un tel jugement lorsque l' Administration s' est bornée à examiner un seul point qui à son avis a justifié le refus?

Le Conseiller FISCHER répond que le tribunal doit examiner toutes les conditions exigées par la loi lorsqu' il s' agit d' une décision liée. Le tribunal ne condamnerait l' Administration à édicter le permis de construire que si toutes les conditions étaient réunies. En tout cas le juge ne réforme pas lui-même l' acte administratif. Lorsque l' obligation de l' Administration d' édicter le permis est passée en force de chose jugée, le respect de l' arrêt peut être obtenu par les moyens d' exécution forcée (astreinte).

Se référant au fait que le droit luxembourgeois ne connaît pas d' exécution forcée contre l' Administration le Conseiller GOERENS souligne qu' un Etat démocratique n' en a pas besoin.

En ce qui concerne la question de savoir s' il est souhaitable d' avoir des voies d' exécution forcée contre l' Administration le Président ODENT objecte qu' il est dangereux de donner trop de pouvoir au juge.

Le Conseiller FISCHER déclare que les cas d' inexécution sont très rares en Allemagne. Il existe cependant quelques velléités de désobéissance de la part des communes.

Se mettant d' accord avec le Conseiller GOERENS le Président HELDERS constate que des moyens d' exécution forcée ne valent rien lorsque l' Etat ne respecte pas le droit.

A la remarque du Conseiller FISCHER le Président SCOTTO ajoute qu' en Italie également ce sont les communes qui refusent dans certains cas l' exécution, surtout en matière de construction.

Le Maître des Requêtes NEGRIER se réfère aussi à la remarque du Conseiller FISCHER en indiquant qu' en général l' Administration française n' est pas de mauvaise foi. Néanmoins on a dû constater le refus de ré-

intégrer certains fonctionnaires communaux et des cas d'inexécution en matière de remembrement rural.

Pour la Belgique le Conseiller VAN DER STICHELE indique qu'il y a des cas dans lesquels le problème de l'inexécution ne se pose pas. Il arrive que le requérant se borne à obtenir gain de cause devant les tribunaux administratifs pour ensuite demander une indemnisation auprès de la juridiction civile.

Le Conseiller FISCHER précise que l'astreinte est un moyen d'exécution forcée qui se montre efficace à l'encontre des communes et des autres personnes morales de droit public décentralisées.

Un exemple flagrant d'inexécution est donné par le Président SAROT. Un immeuble a été construit avec l'autorisation de la ville et de l'Etat. Le tribunal administratif annule le permis de construire pour violation de la loi. Sur demande du requérant, le tribunal civil ordonne la démolition de l'immeuble. Le propriétaire ayant dédommagé le requérant, l'Administration ne remplit pas son obligation de démolir le bâtiment.

Dans ce contexte le Conseiller FISCHER pose la question de savoir si un propriétaire lésé par la construction illicite d'un immeuble voisin peut demander à l'Administration la démolition de ce bâtiment.

A cette question le Conseiller PEZZANA répond qu'en Italie l'Administration peut après l'annulation d'un permis de construire ordonner ou bien la démolition ou bien le paiement d'une indemnisation.

Le Maître des Requêtes NEGRIER traite également de la situation créée par l'annulation d'un permis de construire. Dans un tel cas il arrive souvent que l'Administration accorde un nouveau permis de construire sur une base juridique différente. En ce qui concerne la question posée par le Conseiller FISCHER l'Administration ne peut pas ordonner la démolition dans l'intérêt du voisin. Il reste cependant à celui-ci à s'adresser au juge civil.

Pour le Danemark et le Luxembourg le Président TROLLE et le Conseiller GOERENS confirment que le voisin ne peut de la même façon obtenir la démolition que du juge civil.

Ensuite le Maître des Requêtes GIBERT donne un exposé sur le rapport présenté chaque année au Gouvernement par la Commission spéciale du Conseil d'Etat français. Ce rapport annuel embrasse trois parties dont la première est un compte-rendu des activités du Conseil d'Etat. La deuxième partie s'occupe des suggestions en matière législative et réglementaire. La troisième partie contient un tableau des cas présentés à la Commission en raison des difficultés d'exécution. Les requérants auxquels un arrêt du Conseil d'Etat a donné satisfaction et qui, après l'expiration d'un délai de six mois, éprouvent des difficultés à en obtenir l'exécution peuvent signaler ces difficultés à la Commission. Un membre du Conseil d'Etat - en général le rapporteur de l'affaire principale - est alors désigné pour étudier les problèmes et pour entreprendre auprès de l'Administration les démarches nécessaires afin d'obtenir l'exécution. Il a été suggéré que le rapport annuel ou, du moins, la partie de ce rapport qui concerne l'exécution des décisions de la juridiction administrative, soit publié. En somme on peut dire que l'Administration refuse rarement l'exécution des décisions juridictionnelles et qu'il y a plutôt des retards dans l'exécution, surtout chez les communes.

Ensuite l'assemblée aborde les moyens extrajudiciaires dont disposent les citoyens pour obtenir l'exécution d'un arrêt favorable. Dans ce contexte l'Auditeur BISSARA fait allusion à la fonction du Médiateur en France. Celui-ci ne peut être saisi que par l'intermédiaire d'un député. Le Médiateur examine l'affaire et s'adresse soit à l'Administration soit à la Cour des Comptes, soit au Conseil d'Etat. Son étude se termine par une proposition de solution qui peut être ou bien juridique ou bien pragmatique. Le Médiateur traite à peu près quarante dossiers par an. Il établit un rapport annuel qui est publié.

Se joignant aux explications données par l'Auditeur BISSARA sur le Médiateur français, le Conseiller BLOM-ANDERSEN décrit les fonctions de l'Ombudsman danois. Après avoir épuisé le chemin administratif, chaque citoyen peut saisir l'Ombudsman sans formalité. L'Ombudsman n'a pas le pouvoir de prendre des décisions, mais seulement de faire des propositions. Ces propositions ont un grand poids.

Au-delà de sa fonction consultative, il a le pouvoir de demander à l'Administration un nouvel examen de l'affaire. Les expériences positives faites avec l' Ombudsman permettent de renoncer à une juridiction administrative spéciale. Comme celui du Médiateur français, le rapport annuel de l' Ombudsman est publié. Il a un grand effet sur l' Administration.

Pour la Grande-Bretagne le Juge MYNETT et LORD MACDONALD expliquent la fonction du Commissaire parlementaire pour l'Administration, laquelle ressemble à celles de l' Ombudsman danois et du Médiateur français. La fonction du commissaire parlementaire est d' examiner tes plaintes déposées par des personnes physiques ou morales qui prétendent avoir subi une injustice du fait de la mauvaise gestion des affaires publiques. Le Commissaire parlementaire n' est pas juriste, mais il est pourvu de pleins pouvoirs qui l' habilent à examiner les plaintes qui lui sont déférées par des Membres du Parlement, et à exiger la présence de témoins ainsi que la production de documents. Il n' est pas habilité à réformer ni à annuler les décisions et les pouvoirs qui lui sont accordés par la loi lui permettent uniquement de faire un rapport sur les résultats de ses enquêtes. Il travaille principalement dans cette partie du secteur administratif qui échappe au contrôle judiciaire. .

Finalement, les délégués se prononcent en faveur d' un communiqué dont l'élaboration est confiée aux rapporteurs nationaux. Ce communiqué est approuvé le lendemain par l'assemblée. Le texte est joint en annexe.

Les délibérations terminées, l'assemblée exprime ses remerciements au Président ODENT pour la direction du colloque. Le Président TROLLE s'adresse au Président ZEIDLER et le félicite de l'organisation de la réunion. Le Président ZEIDLER, pour sa part, remercie les participants d' être venus à Berlin et d'avoir contribué au succès du colloque.

La prochaine réunion est prévue en 1976 à La Haye. La présidence du comité permanent est confiée au Président SCOTTO.