

Rapport pour les Pays-Bas

par

P. J. BOUKEMA
Conseiller d'Etat

Introduction

En introduction, quelques renseignements sur: I) l'organisation de la juridiction administrative, et II) les dispositions légales en matière de décision du juge.

I) Aux Pays-Bas, l'organisation de la juridiction administrative est fragmentée.

Les principaux organes en sont :

1. La Division juridiction du Conseil d'Etat

Cette division connaît des recours formés contre les décisions écrites d'un organe administratif. Le recours n'est pas admis contre les décisions susceptibles, ou ayant été susceptibles d'une autre voie de recours administratif.

2. Le «Centrale Raad van Beroep» (tribunal central des recours administratifs), ci-après CRvB

Le CRvB juge en dernier ressort

- a) des litiges concernant les fonctionnaires de l'administration,
- b) des litiges en matière d'assurances sociales et des pensions.

Jugent en premier ressort dans ces domaines, respectivement: les tribunaux des fonctionnaires (ambtenarengerechten) et les tribunaux administratifs (raden van beroep).

3. Le «College van Beroep voor het Bedrijfsleven» (Conseil d'appel pour l'industrie et le commerce), ci-après CvBB

Ce conseil juge des recours formés contre les actes et les actions des organisations professionnelles de droit public et contre les actes d'organes publics en matière d'économie.

4. Le juge ordinaire

Les chambres spéciales des cours d'appel de juridiction ordinaire jugent des recours en matière fiscale.

La Cour suprême est juge en cassation.

5. La Couronne

Lorsque la loi prévoit le recours près la Couronne contre des décisions des pouvoirs publics, la Couronne (c'est-à-dire le roi et le gouvernement) statue après avoir entendu la section du contentieux du Conseil d'Etat (justice retenue).

Contrairement aux instances mentionnées sous 1, 2, 3 et 4, la Couronne ne juge pas seulement de la légalité, mais encore de l'opportunité de la décision. Toutefois, elle doit être considérée comme un organe juridictionnel (comme l'est, implicitement, la Cour de justice des communautés Européennes à Luxembourg).

II) Les dispositions légales régissant la compétence des différents juges administratifs leur confèrent fréquemment des compétences plus étendues pour le pouvoir d'annulation. Par exemple, celle de maintenir tout ou partie des effets d'un acte annulé ou bien celle d'imposer la réparation du dommage. Ci-dessous, le texte littéral des dispositions les plus importantes en la matière.

1. pour la Division juridiction du Conseil d'Etat:

§ 1 de l'article 73 de la loi relative au Conseil d'Etat:

«lorsque l'arrêt de la Division prononce l'annulation partielle ou totale d'un acte administratif, l'organe public qui a pris l'acte, en prend, si nécessaire, un nouveau, en tenant compte de l'arrêt. Dans son arrêt, la Division peut fixer un délai pour la reprise de l'acte.»

L'article 73, § 2, prévoit que les § 3 et 4 de l'article 58 sont également applicables aux arrêts de la Division juridiction (voir ci-après sous 5. la Couronne).

2. pour le CRvB et les tribunaux des fonctionnaires:

«Ambtenarenwet 1929» (loi de 1929 relative aux agents de la fonction publique) :

article 47:

«1. Le tribunal peut uniquement annuler les actes, actions et refus attaqués et, si nécessaire, stipuler que l'organe administratif fera ou agira, comme il est tenu de faire ou d'agir, en vertu de la loi ou d'un règlement impératif.

2. Si l'acte à prendre concerne une prétention pécuniaire, le tribunal peut déterminer l'acte à prendre dans son jugement.

3. En outre, le tribunal peut condamner l'organe dont il annule l'acte à indemniser le fonctionnaire si une demande à cet effet est formulée dans la requête.»

article 48:

Pour des considérations d'intérêt général, le jugement du tribunal peut soit stipuler que l'annulation et la condamnation n'entreront en vigueur qu'à partir d'une date déterminée, soit déclarer que les effets de l'annulation sont maintenus totalement ou partiellement. Dans ce cas, le tribunal peut également condamner l'organe dont l'acte, l'action ou le refus sont annulés à indemniser le fonctionnaire.

3. pour les tribunaux administratifs:

article 70 de la loi relative au recours administratif (Beroepswet) :

Lorsque le recours est jugé fondé, il est possible, avec annulation totale ou partielle de la décision incriminée, soit de rendre un jugement qui se substitue à la décision, soit d'imposer à l'organe qui a pris la décision incriminée, ou au nom duquel elle a été prise, de prendre, ou de faire prendre, une autre décision en tenant compte du jugement.

4. pour le CvBB:

Loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie (Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie) :

article 50, 1

Ce Conseil peut annuler un acte et, dans son arrêt, régler les conséquences de l'annulation. Le tribunal peut imposer à l'organisme de prendre, d'annuler ou de modifier un acte conformément à l'arrêt, ou bien de faire ou de ne pas faire une action.

article 59

Le Conseil peut déclarer que tout ou partie des effets de l'acte annulé sont maintenus, lorsque l'intérêt général ou les revendications fondées de tiers l'exigent.

article 60

Le Conseil peut condamner l'organisme à la réparation du dommage ou au paiement d'une indemnisation partielle des dommages que le requérant a subi du fait de l'acte ou de l'action.

5. pour la Couronne:

article 58b (loi relative au Conseil d'Etat)

1. Lorsque Notre décision porte annulation totale ou partielle d'un acte, Nous pourvoyons si possible en l'affaire.

2. L'organe public ayant pris l'acte pourvoit, si nécessaire, de nouveau en l'affaire, en tenant compte de Notre décision.

3. Lorsque Nous prenons la décision mentionnée au § 1, nous pouvons décider que les effets de l'acte annulé seront totalement ou partiellement maintenus.

4. En outre, s'il y a lieu, Nous pouvons décider qu'une indemnité sera allouée à la charge de l'organisme cité dans la décision, sans préjudice du droit du requérant de demander réparation en vertu d'autres dispositions légales.

B. 1): Quelles sont les grandes catégories d'actes administratifs unilatéraux — abstraction faite des contrats — qui peuvent être annulés par le juge?

En particulier, le juge peut-il annuler une mesure réglementaire?

En général, le juge peut annuler les actes administratifs contre lesquels la loi ouvre le recours.

Les actes les plus importants sont les décisions. On entend par décision, l'acte administratif tendant à produire un effet juridique.

Ne sont pas considérés comme tels, les actes de portée générale et les actes imposant des actions de droit civil. Le refus de prendre une décision est assimilé à la décision (voir article 3 de la loi Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen — loi relative à la juridiction administrative en matière de décisions des pouvoirs publics — et article 4 de la loi relative aux agents de la fonction publique). Certaines lois prévoient également le recours contre les actions d'un organe administratif, qui ne sont pas des décisions.

Le juge n'est pas compétent pour annuler une mesure réglementaire. Mais, lorsque la mesure réglementaire est contraire à la loi, il peut annuler les décisions se fondant sur elle.

B. 2): Quelles sont les causes d'ouverture de recours en annulation?

En particulier, faut-il distinguer entre les causes externes: p. ex. incompétence, violation des formes, et les causes internes: p. ex. excès de pouvoir, détournement de pouvoir, violation de la loi?

Il convient d'établir une distinction entre les cas où la Couronne prend une décision en appel — nombre de lois administratives reconnaissent la Couronne comme instance d'appel — et les cas où le juge décide en appel. La Couronne est compétente pour juger de l'opportunité et de la légalité de l'acte. En général, la Couronne n'est pas liée par certains motifs de recours prescrits par la loi. La décision de la Couronne est présentée sous forme de Décret royal, la section du contentieux du Conseil d'Etat ayant été consultée et ayant donné son avis à la Reine. La Couronne peut s'écarter de cet avis, mais dans la pratique cela arrive rarement.

Le juge n'examine que la légalité de l'acte attaqué. Dans certains cas, les causes d'ouverture du recours sont indiquées limitativement.

L'article 58 de la loi relative aux agents de la fonction publique énonce les causes d'ouverture du recours suivantes :

- la violation de dispositions impératives de nature réglementaire en vigueur dans lesquelles le juge comprend également les principes généraux de bonne administration;
- le détournement de pouvoir;
- la distorsion entre la sanction et la faute commise, lorsque le recours se rapporte à une punition disciplinaire.

Les causes d'ouverture du recours indiquées par l'article 5 de la loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie, et par l'article 8 de la loi relative à la juridiction administrative en matière de décisions des pouvoirs publics sont les suivantes:

- la violation d'une disposition impérative de nature réglementaire;
- le détournement de pouvoir;
- l'autorité administrative, après avoir examiné tous les intérêts en cause, n'aurait raisonnablement pas dû prendre la décision incriminée (arbitraire);
- la décision est contraire à un principe de bonne administration généralement reconnu (principe de la sécurité juridique, de l'équité, etc.).

Aucune distinction n'est établie entre causes internes et causes externes.

II. Portée de l'annulation d'un acte administratif par le juge

1) L'autorité de la chose jugée est-elle relative, c'est-à-dire limitée aux parties en cause, ou s'exerce-t-elle en principe à l'égard de tous (erga omnes)?

Dans quelle mesure le jugement, ou l'arrêt, a-t-il autorité à l'égard de l'ensemble des pouvoirs publics, sauf le législateur, et à l'égard des tiers, non parties en cause?

Quel est l'effet d'une renonciation du requérant à l'annulation qu'il a obtenue?

Contrairement au droit privé, la distinction entre nullité relative et nullité absolue ne joue pratiquement aucun rôle dans le droit administratif néerlandais. Le jugement portant annulation d'un acte a autorité non seulement à l'égard des parties en cause, mais encore à l'égard des tiers. Il n'existe aucun exemple d'acte administratif nul à l'égard de certaines personnes et valable pour d'autres.

Les organes publics qui ne sont pas parties en cause, sont également obligés de tenir compte de la nullité d'un acte. L'annulation prononcée par le juge est maintenue, même si par la suite le requérant y renonce.

2) La décision d'annulation produit-elle en principe un effet rétroactif (ex tunc)? Dans l'affirmative, l'acte annulé est-il frappé d'une nullité ab initio, n'excluant pas le maintien de certains de ses effets, ou doit-il être réputé inexistant? (Exemples: actes accomplis par un fonctionnaire dont la nomination est annulée, droits individuels conférés à des particuliers en vertu d'un règlement ultérieurement annulé).

Le jugement annulant un acte administratif produit en général un effet rétroactif — sauf disposition contraire de la loi — jusqu'au moment où l'acte a été pris.

Cela signifie qu'en principe les effets de l'acte annulé n'ont plus de base légitime et sont réputés inexistantes. Cependant, l'effet rétroactif des décisions d'an-

nulation peut présenter de graves Inconvénients. Par exemple, lorsque les effets de l'acte annulé sont difficilement neutralisables. En conséquence, quelques lois excluent l'effet rétroactif, ou confèrent au juge le pouvoir de le limiter. Ceci est surtout important lorsque le recours n'est pas suspensif.

Quelques exemples :

— l'article 37 de la loi relative à la concurrence économique (wet economische mededinging) stipule que le CvBB peut annuler totalement ou partiellement les décisions qui lui sont soumises, étant entendu que l'annulation entre en vigueur au moment où elle est prononcée.

L'article 19 du projet de loi relative aux prix (ontwerp-prijzennoodwet) contient une disposition identique.

— L'article 48 de la loi relative aux agents de la fonction publique stipule que, dans l'intérêt général, le juge peut soit décider que l'annulation ne produira des effets qu'à partir de la date indiquée dans le jugement, soit déclarer le maintien (de tout ou partie) des effets de l'annulation.

— Cf. l'article 58 de la loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie et les articles 58b et 73 de la loi relative au Conseil d'Etat.

Le juge exerce les compétences susmentionnées surtout lorsqu'il apparaît, dès l'ouverture de la procédure de recours, que certains effets de la décision incriminée ne doivent pas être annulés. Le maintien des effets est principalement appliqué par le tribunal des fonctionnaires.

Exemples :

— le CRvB a déclaré le maintien des effets de l'annulation de la révocation d'un fonctionnaire car un autre avait été nommé entre-temps. Le requérant a été indemnisé (CRvB, 3 décembre 1942, AB 1943, 300);

— le maintien des effets d'un acte de révocation annulé, étant donné que, de l'avis des deux parties, la réintégration dans la fonction n'est plus possible. Fixation d'une indemnisation (CRvB, 10 mars 1971, AB 1972, 98).

En cas d'incompétence manifeste de l'organe qui a pris l'acte en cause le juge administratif déclare parfois la nullité ab initio. Dans les cas moins évidents d'incompétence, le juge préfère l'annulation à une déclaration de non-existence de l'acte en cause.

Le juge judiciaire, c'est-à-dire civil et pénal, se verra parfois obligé de considérer un acte administratif comme annulé de droit. Contre une décision administrative un recours administratif n'est pas toujours possible. Lorsque le juge civil est mis en présence d'une décision entachée de vice, il n'a d'autre choix — à moins qu'il ne veuille respecter la décision — que de la déclarer nulle ou non-impérative de droit parce que, en général, il n'est pas compétent pour annuler la décision.

Il convient de relever que, lorsqu'un acte est annulé «ipso jure», la situation de fait existant avant que ne soit pris cet acte est rétablie, à moins que le juge n'en décide autrement (cf. article 58b de la loi sur le Conseil d'Etat).

Cependant, la décision du juge ne fait pas disparaître ipso facto les effets matériels de l'acte annulé.

La Cour suprême (HR 28 février 1975, AB 128) a même stipulé que «la décision d'annulation ne pouvait porter atteinte à l'existence des effets matériels, en raison de leur nature même».

Lorsque le juge annule par exemple un permis de construire, ce permis est présumé non accordé. Le jugement n'implique toutefois pas que l'effet matériel, en l'occurrence ce qui a été construit illicitement, n'existe plus ou que la démolition en a été ordonnée. Mais l'annulation peut constituer un motif pour cette démolition. Il incombe à l'administration de décider, après le jugement, s'il faut démolir, éventuellement en faisant appel à la police. Toutefois: une obligation de démolir n'existe pas.

Soulignons enfin que si l'acte annulé a servi de base légale à un autre acte, l'intéressé aura un droit de recours contre ce dernier acte.

3) Est-il interdit au juge de l'annulation de refaire en sens contraire l'acte annulé?

En admettant que le juge de l'annulation n'ait pas le droit d'empiéter sur le pouvoir de l'Administration, peut-il néanmoins adresser à celle-ci des injonctions, lui infliger des astreintes ou, du moins, lui donner des directives?

Il convient une fois de plus de faire la distinction entre: d'une part la Couronne en tant que juge en appel, et d'autre part les différents juges administratifs.

Etant donné que, formellement, la Couronne est à considérer comme un organe de l'administration, elle dispose de plus de moyens pour déterminer les effets de l'annulation. En général, la Couronne substitue sa décision à l'acte annulé (cf article 58b § 1. loi sur le Conseil d'Etat), en particulier dans les cas où une autorisation, ou un agrément, ont été accordés ou refusés à tort. La Couronne refuse ou accorde alors cette autorisation ou cet agrément. Fréquemment, elle va même jusqu'à assortir l'autorisation des conditions qu'elle juge nécessaires. Cette procédure est courante par exemple, lorsque le recours à la Couronne concerne les permis exigés pour l'implantation d'industries insalubres et incommodes.

Le juge administratif est plus limité que la Couronne comme point de départ, il ne peut pas empiéter sur les attributions de l'administration. Toutefois dans le droit administratif néerlandais existe une série des dispositions légales (mentionnées ci-dessous) qui accordent au juge d'aller plus loin que l'annulation d'un acte. Il en résulte que dans certains cas il peut ordonner que l'organe qui a pris l'acte annulé, reprenne un autre acte — éventuellement dans un délai déterminé — en tenant compte du jugement. Parfois, le juge va plus loin et condamne l'organe dont l'acte a été annulé à la réparation du dommage, ou bien il substitue son jugement à l'acte annulé. La décision du juge dépend de la nature et du contenu de l'acte en cause.

En général, lorsque l'acte annulé porte fixation d'une somme d'argent, le juge y substitue son jugement. C'est le cas pour les décisions découlant de la compétence liée que l'on trouve surtout dans le droit des assurances sociales et le droit fiscal.

L'efficacité de l'administration s'en trouve ainsi assurée sans que le juge empiète trop sur les responsabilités de celle-ci. Pour chaque cas concret, le juge, s'il est compétent pour aller au-delà de l'annulation, devra se demander si son intervention est compatible avec la place qu'il occupe dans le système constitutionnel. Le juge fera surtout preuve de circonspection lorsqu'il s'agit d'actes pouvant être pris en vertu du pouvoir discrétionnaire.

Exemple :

CRvB 8 février 1957, AB 662. Cet arrêt expose que le juge est compétent, s'il estime que l'organe public a agi injustement, pour indiquer dans son jugement la décision que l'organe en cause aurait, selon lui, ou prendre en toute équité, mais que ce jugement ne peut entraîner une **décision** en la matière ni dans les considérants ni dans le dispositif.

Les dispositions légales susmentionnées les plus importantes sont les suivantes: Aux termes de la **loi sur le Conseil d'Etat (article 73, 76, 77)**

le juge est compétent pour :

- fixer le délai dans lequel il doit être de nouveau pourvu dans l'affaire, en tenant compte de l'arrêt;
- accorder la réparation du dommage;
- ordonner dans certaines circonstances — si l'arrêt n'est pas suivi — à l'organe public concerné de satisfaire dans un délai donné à l'arrêt de la Division juridiction, sous peine d'astreinte.

Aux termes de la **loi relative aux recours administratifs** (articles 69, 70)

le juge est compétent pour :

- modifier la décision incriminée;
- prononcer un jugement qui se substitue à la décision totalement ou partiellement annulée;
- décider que l'organe qui a pris l'acte attaqué, reprenne un acte en tenant compte du jugement.

Aux termes de la **loi relative aux agents de la fonction publique** (articles 46, 47 et 104)

le juge est compétent pour :

- modifier la décision incriminée;
- décider que l'organe administratif concerné fera ou agira comme il est tenu de faire ou d'agir en vertu de la loi ou d'un règlement impératif;
- si l'acte attaqué concerne une créance, la fixer lui-même;
- si nécessaire, condamner l'organe administratif à la réparation du dommage (notamment lorsqu'une condamnation antérieure n'a pas été exécutée).

Aux termes de la **loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie** (articles 58, 60)

le juge est compétent pour :

- ordonner à l'organe, qui a pris l'acte attaqué, de prendre un nouvel acte, d'annuler ou de modifier l'acte conformément au jugement ou bien de faire ou de ne pas faire une action;
- condamner à la réparation du dommage;
- infliger une astreinte.

4) Le juge a-t-il le droit et, dans l'affirmative, à quelles conditions, de prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif?

En principe, la Couronne, en tant qu'instance d'appel, et les différents juges administratifs sont compétents pour annuler partiellement un acte administratif.

Quelques dispositions légales énoncent expressément la possibilité de l'annulation partielle (loi relative au Conseil d'Etat, article 73).

Cependant, cette compétence ne peut être appliquée que lorsque la partie non annulée de l'acte a une fin en soi, et que l'organe qui a pris l'acte, ou le requérant, ont intérêt à ce que l'acte soit partiellement maintenu. En conséquence, la nature et le contenu de l'acte soumis à l'appréciation du juge sont déterminants.

5) Quelle est la portée d'une décision du juge qui prononce l'annulation de l'acte administratif visé dans le recours, sur des actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci?

En particulier,

- a) le juge pourrait-il annuler lui-même des actes connexes ou dérivés, non visés par le recours, sans statuer «ultra petita»?
- b) les actes connexes ou dérivés peuvent-ils être considérés comme implicitement annulés par la décision d'annulation du juge?
- c) une réponse négative à a) et b) exclut-elle nécessairement le devoir de l'Administration d'étendre les effets de la décision d'annulation aux actes connexes ou dérivés?

a) Le juge n'est pas compétent pour annuler un acte connexe, c'est-à-dire un acte étroitement lié à l'acte annulé, sauf lorsque le recours porte sur l'acte connexe même, et que le juge est compétent pour connaître de ce recours.

C'est à l'organe administratif qui, en tenant compte du jugement, doit pourvoir de nouveau dans l'affaire, qu'il incombe de tirer les conséquences de l'annulation, également en ce qui concerne la validité des actes connexes à l'acte annulé.

b) Cet effet peut se présenter. Lorsque le juge annule par exemple un acte portant approbation d'un acte, l'acte initialement approuvé n'a plus force de loi. Dans d'autres cas où la validité de l'acte annulé était la condition indispensable à la validité d'autres actes, ces derniers n'ont pas force de loi.

Exemple: lorsque, en vue de la réunion des familles, un permis de séjour est accordé à l'épouse d'un étranger séjournant légalement aux Pays-Bas, ce permis est considéré comme annulé lorsque l'acte d'octroi d'un titre de séjour à l'époux est annulé. Ces effets découlent souvent directement de la loi.

c) La portée de l'annulation d'un acte administratif par le juge, est que les effets visés par l'acte ne se réalisent pas. Lorsque cela présente des inconvénients, le juge est autorisé à décider que les effets de l'acte annulé seront totalement ou partiellement maintenus (voir II. 2).

L'administration doit tenir compte de la portée de l'annulation par le juge. Cela signifie que, si les actes connexes ne perdent pas force de loi par suite de l'annulation de l'acte dont ils découlent, l'administration annule, si possible, ces actes ou en suspend l'exécution. Ce principe est repris dans l'article 24, § 2, de l'avant-projet de la nouvelle loi relative aux communes; cet article stipule: «Lorsqu'un acte visant la conclusion d'un contrat est annulé, ce contrat, s'il est déjà passé, n'est pas ou n'est plus exécuté». Sans doute cet article se rapporte-t-il à l'annulation des actes municipaux par la Couronne qui, en l'occurrence, n'agit pas à titre d'instance de recours, mais, mutatis mutandis, ce principe est également valable lorsqu'un acte est annulé par le juge.

III. Conséquences de l'annulation d'un acte administratif par le juge

1) L'administration doit-elle toujours se conformer à la décision d'annulation et tenir compte des motifs qui en constituent le soutien nécessaire?

En particulier, doit-elle dès lors s'abstenir de poursuivre l'exécution de l'acte annulé et veiller à ce que le tiers bénéficiaire de l'acte annulé s'en abstienne également?

Lorsque la Couronne a annulé un acte, Il est évident que les organes publics sont tenus de respecter cette décision. S'ils prennent un nouvel acte, ils tiendront compte des considérants de la décision d'annulation.

En principe, il en va de même lorsque l'annulation est prononcée par le juge, à moins que celui-ci n'ait lui-même prononcé le maintien des effets de l'annulation.

Cependant, l'intérêt général peut s'opposer à l'exécution d'un jugement. C'est notamment le cas lorsque les circonstances ont changé entre-temps. Le législateur a prévu quelques cas et les a réglementés.

La loi sur le Conseil d'Etat (article 76) stipule que lorsqu'un organe public ne peut se conformer à l'arrêt de la Division Juridiction, il doit en informer l'intéressé. Celui-ci peut demander à la division de pouvoir en la matière. Cette disposition n'est pas valable lorsque l'arrêt ordonne le paiement d'une somme. Lorsque l'organe public a omis d'informer l'intéressé, celui-ci peut demander à la Division d'ordonner que l'arrêt soit respecté ou qu'une indemnisation soit fixée (article 77). L'astreinte est possible. Ces dispositions n'étant entrées en vigueur que le 1er juillet 1976, il n'y a guère de jurisprudence.

La loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie va assez loin. L'article 74 stipule que la Couronne, lorsque les effets d'un arrêt du Conseil d'appel pour l'industrie et le commerce sont contraires à l'intérêt général, est compétente, à la requête des ministres concernés, pour décider de ne pas se conformer à l'arrêt. Cette décision doit être prise dans les deux mois suivant l'annulation pécuniaire. Lorsque la Couronne a décidé de ne pas se conformer, totalement ou partiellement, au jugement, le juge peut à la demande de l'intéressé, dire à nouveau droit en tenant compte de la décision de la Couronne. Dans ce cas, l'organisme dont l'acte est annulé peut être condamné à la réparation du dommage subi par l'intéressé par suite de la non application de l'arrêt.

Dans la pratique, il n'a pas été fait usage de la possibilité offerte par l'article 74. L'article 104 de la loi relative aux agents de la fonction publique stipule que, lorsqu'il n'est pas donné suite à une condamnation, le fonctionnaire peut demander à nouveau un jugement au même juge. Lorsque le juge estime que le recours est fondé, il peut condamner l'organe public à payer une indemnité.

2) Dans quels cas le devoir de se conformer à la décision d'annulation n'implique-t-il pour l'Administration aucun devoir de reprendre l'acte annulé?

En particulier,

- a) l'annulation d'un acte portant retrait ou modification d'un acte antérieur (p. ex. une autorisation) fait-elle revivre de plein droit ce dernier acte?
- b) dans l'hypothèse de l'annulation d'un acte réglementaire ou individuel que l'Administration n'était pas tenue d'accomplir (absence de compétence liée), peut-elle se contenter d'arrêter l'exécution de cet acte?

La question de savoir si l'administration doit agir, et dans l'affirmative comment, lorsque le juge a annulé un de ses actes, dépend de la nature et du contenu de cet acte et de ce que le jugement impose à l'administration.

En général, l'administration est tenue de prendre un nouvel acte. En particulier, lorsque le refus de prendre un acte est annulé, ou lorsqu'un acte est annulé pour insuffisance des motifs. Parfois la décision d'annulation implique que l'administration ne peut plus, ou n'est plus tenue, de reprendre des actes. C'est le cas lorsque le juge a pris lui-même la décision que l'administration aurait dû prendre, ou lorsque le jugement ne laisse pas de place à l'action de l'administration. Citons comme exemple le cas où l'acte d'octroi d'un permis est annulé comme étant contraire à la loi (octroi d'un permis de construire interdit comme étant contraire au plan d'affectation en vigueur).

Lorsque l'acte annulé porte retrait ou modification d'un acte antérieur, l'acte retiré ou modifié revit dans sa forme originale, à moins que la loi n'en décide autrement. Cette procédure dépend évidemment du contenu de l'acte.

Exemple :

Lorsque le retrait d'un permis est annulé, le permis revit de plein droit sans que l'administration prenne un acte dans ce sens.

Si l'administration prend un acte qu'elle n'est pas légalement tenue de prendre, elle peut se contenter, si cet acte est annulé, de ne pas poursuivre son application ou de le retirer. Par exemple, les mesures concernant la circulation.

Lorsque le recours contre un acte prévoyant une interdiction de stationner, conduit à l'annulation de cet acte, il n'y a généralement plus lieu d'imposer une intervention ultérieure de l'administration.

3) L'Administration a-t-elle néanmoins la faculté de reprendre l'acte dans l'hypothèse visée sous 2b qui précède?

Lorsque l'administration a la faculté de prendre un acte déterminé, elle a également la faculté de reprendre un acte, si le premier acte est annulé. Mais elle doit tenir compte du jugement.

Dans certains cas, l'octroi d'une subvention est un pouvoir discrétionnaire de l'administration. Lorsque, dans ce cas-là, l'acte portant octroi d'une subvention est annulé, par exemple en raison des conditions qui y sont liées, l'administration est autorisée à décider de nouveau d'accorder une subvention, mais sans conditions ou à d'autres conditions.

Soulignons qu'aux Pays-Bas, la distinction entre compétence liée et absence de compétence liée n'est pas très nette. Il y a nombre de formes intermédiaires de compétence en partie liée. En outre, un pouvoir discrétionnaire peut, par le truchement de la jurisprudence, se muer en une sorte de compétence liée, par exemple lorsque le refus d'une décision pouvant être prise librement selon la loi, est jugé contraire au principe de l'équité.

4) L'administration doit-elle procéder à la reprise de l'acte annulé, lorsqu'elle avait compétence liée, c'est-à-dire qu'elle devait prendre une décision et que la reprise est nécessaire pour se conformer à la décision d'annulation?

Dans l'hypothèse d'une obligation légale de prendre un acte, il est logique que l'administration doit reprendre un acte lorsqu'un acte antérieur a été annulé. Ceci vaut uniquement lorsque le juge n'a pas substitué sa décision à l'acte annulé, car dans ce cas un acte de l'administration n'est pas nécessaire pour donner à l'annulation les effets voulus par le juge.

Exemple :

L'administration refuse la demande d'asile faite par un réfugié. Le juge, en l'occurrence la Division Juridiction, annule cet acte pour violation du principe selon lequel l'acte doit être motivé. L'administration est alors tenue de reprendre l'acte.

5) Lorsque la décision d'annulation est fondée sur l'incompétence, sur un vice de forme ou sur une absence ou une illégalité de motifs, suffit-il de faire intervenir l'organe compétent, de réparer le vice de forme ou de rectifier la motivation?

Lorsque la décision d'annulation se borne à annuler l'acte administratif et ne contient pas d'autres décisions, par exemple une condamnation à la réparation du dommage, il suffit que l'administration prenne un nouvel acte qui ne soit pas entaché des vices ayant entraîné l'annulation. Que l'administration s'y résolve dépend de la nature et de la teneur de l'acte annulé et, souvent, de la gestion.

Parfois, il n'est plus possible de reprendre un acte valable, par exemple lorsque l'acte original est annulé parce qu'un délai obligatoire est dépassé ou que la loi a été modifiée entre-temps.

En outre, il peut être opportun de reprendre un acte, par exemple lorsque les circonstances qui imposaient la prise de l'acte se sont modifiées.

Mais il est également possible que l'administration soit tenue de prendre un acte, par exemple à la suite d'une demande d'octroi d'un permis. Lorsque l'acte qui s'y rapporte est annulé, l'administration est tenue de reprendre un acte qui ne soit pas entaché des vices du premier. En général, c'est la seule obligation à laquelle doit satisfaire l'administration.

6) a. L'acte administratif repris rétroagit-il au jour de l'acte annulé?

b. Dans l'affirmative, l'acte repris doit-il être refait selon l'état de droit et de fait à la date de l'acte annulé ou selon l'état de droit et de fait à la date de la réfection?

a. Il est difficile de donner une réponse générale à cette question, car tout dépend de la nature et de la teneur de l'acte annulé et des dispositions légales qui s'y rapportent. Chaque acte doit être jugé selon les mérites.

Lorsque l'acte repris découle d'une compétence liée et confère un avantage, il faudra en général lui donner un effet rétroactif,

Lorsque l'administration n'est pas tenue de reprendre un acte, elle aura, si elle le reprend, la liberté de lui donner un effet rétroactif ou non.

Dans certains cas, l'effet rétroactif au jour de l'acte annulé peut ne plus avoir aucun sens.

Exemple :

L'acte portant refus d'un permis de séjour à un étranger demeurant déjà aux Pays-Bas est annulé; si l'on prend un nouvel acte, celui-ci n'aura pas d'effet rétroactif, puisque l'effet rétroactif ne présente aucun intérêt pour l'étranger ni lors d'un nouveau refus, ni lors de l'octroi d'un permis de séjour.

b. Lorsque l'acte repris découle d'une compétence liée, et confère un avantage et qu'on lui donne un effet rétroactif, il faudra tenir compte de l'état de droit et de fait au jour de l'acte annulé, sauf si la loi s'y oppose.

Lorsque l'administration est libre de donner ou non un effet rétroactif à l'acte repris, elle a également la liberté, si elle donne l'effet rétroactif, de refaire l'acte selon l'état de droit et de fait au jour de l'acte annulé.

Cependant, dans un cas donné, les circonstances peuvent obliger l'administration d'appliquer ou l'état de droit nouveau ou l'état de droit ancien.

Exemple :

L'acte portant refus d'un permis de construire est annulé parce que les conditions en vigueur imposent l'octroi du permis. Entre-temps, ces conditions ont été modifiées, de sorte qu'il est interdit d'accorder le permis demandé. Dans ce cas, l'administration est libre d'appliquer les prescriptions en vigueur au moment de la décision d'annulation et d'accorder le permis avec effet rétroactif.

Soulignons une fois de plus qu'il n'est pas possible de donner une réponse généralement valable. Il faut toujours vérifier, en s'appuyant sur les dispositions légales en vigueur, si l'administration est tenue de donner un effet rétroactif au nouvel acte et dans l'affirmative, si elle doit tenir compte de l'ancien état de droit et de fait, ou du changement de l'état de droit et de fait intervenu entre-temps.

7) Les solutions des problèmes ci-dessus sous 6) a. et b., sont-elles différentes selon que :

- a) la reprise de l'acte était facultative ou obligatoire?
- b) qu'il y a eu, de l'acte annulé à l'acte repris, un changement de l'état de droit (p. ex. les conditions légales pour l'obtention d'un permis de construire ont entre-temps été modifiées) ou un changement de l'état de fait (p. ex. l'octroi d'une subvention unique dépend du statut familial du requérant qui a entre-temps changé)?
- c) l'acte devait intervenir à un moment précis du passé (p. ex. une promotion de fonctionnaires) ou non?
- d) l'application du droit en vigueur à l'époque de l'acte repris léserait un droit acquis du requérant?

a) Lorsque la reprise de l'acte est facultative, l'administration est plus libre de ne pas donner d'effet rétroactif à l'acte repris que lorsque la reprise de l'acte est obligatoire.

Dans ce dernier cas, il s'agit en effet d'une compétence liée conférant un avantage. L'effet rétroactif est de règle et il faut en outre tenir compte de l'état de droit et de fait au jour de l'acte annulé. De même, la loi qui impose la reprise de l'acte, peut fixer le moment auquel l'acte doit prendre effet. L'administration est évidemment liée par cette disposition.

b) Une modification de la législation peut empêcher l'administration qui doit reprendre un acte, de conférer à cet acte un effet rétroactif. Mais c'est également le cas lors d'un changement de la situation de fait, par exemple lorsque, en raison de ce changement, les conditions légales requises à la reprise d'un acte s'écartant de l'acte antérieur n'existent plus.

Exemple :

Lorsque le refus d'accorder un permis de conduire est annulé, l'administration n'est pas obligée d'accorder le permis demandé si entre-temps, pour des raisons médicales par exemple, le requérant ne peut plus faire valoir de droits au permis de conduire.

Lorsque des changements survenus entre-temps permettent de prendre une décision plus favorable pour le requérant, j'estime que l'Etat — à condition que la loi lui en laisse la liberté — ne doit pas donner un effet rétroactif à l'acte, ou du moins ne doit pas s'appuyer sur les circonstances existantes au moment de l'annulation de l'acte antérieur.

c) Lorsque le moment d'entrée en vigueur d'un acte est stipulé ou bien découle des principes généraux d'une bonne administration et que cet acte est annulé,

l'administration devra faire rétroagir l'acte repris jusqu'au moment fixé, en tenant compte autant que possible de l'état au moment de l'acte.

Lorsque l'entrée en vigueur n'est pas prévue, l'administration est libre de donner un effet rétroactif ou non à l'acte repris. Une remarque: la loi stipule assez fréquemment que l'administration doit prendre un acte avant une date déterminée. Lorsque cela se fait et que l'acte en question est annulé, l'administration doit être réputée compétente pour prendre néanmoins un acte même lorsque la date donnée est dépassée. Il est évident que l'acte repris aura alors effet rétroactif et qu'en le prenant, il faut tenir compte de l'état de droit et de fait qui existait au moment de l'acte initial.

d) Lorsque l'administration est libre d'accorder un effet rétroactif à un acte repris, et qu'elle est également libre d'appliquer le droit en vigueur à l'époque de l'acte annulé, j'estime qu'elle est tenue de le faire si autrement des droits acquis étaient lésés ou — en d'autres termes — si cela risque de défavoriser les citoyens directement concernés. Car il serait injuste que les citoyens subissent les conséquences fâcheuses d'un acte illicite de l'administration.

Si l'administration en décidait autrement, cet acte pourrait être annulé pour violation des principes généraux de bonne administration qui veut qu'à l'égard des citoyens l'administration joue franc jeu (fair play).

Il n'y a pas encore de jurisprudence en la matière émanant de la Division Juridiction du Conseil d'Etat.

8) a) L'annulation peut-elle influencer sur la validité d'actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci (p. ex. annulation d'un concours ayant donné lieu à une pluralité de nominations, dont une seule a fait l'objet de l'arrêt-effet de l'annulation de la révocation d'un fonctionnaire sur la nomination de son remplaçant)? (Cf. ci-dessus question sous II. 5).

b) Dans quelle mesure des droits valablement acquis par des tiers sont-ils protégés contre les répercussions d'un acte administratif sur les actes connexes ou dérivés?

c) L'annulation «par ricochet» d'actes connexes ou dérivés est-elle régulièrement ou dans certains cas, assortie d'un effet rétroactif?

a) L'annulation d'un acte peut, dans certains cas, influencer sur la validité d'actes connexes ou dérivés. Tout dépend de la nature et de la teneur des actes en cause. A mon avis, il faut partir de l'hypothèse que les effets de droit d'un acte annulé disparaissent. Ceci peut soulever des difficultés. En conséquence, le législateur a stipulé que dans certains cas le juge peut prononcer le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé, ce qui évite bien des difficultés, par exemple lorsqu'une révocation est annulée et qu'un remplaçant a été nommé.

Le droit administratif néerlandais n'admet pas facilement la nullité de droit des actes susceptibles de recours. Cela peut avoir pour résultat que des actes entachés d'incompétence restent valides, tant qu'ils ne sont pas annulés par une instance de recours. Ceci est également vrai lorsque l'incompétence découle de l'annulation de l'acte de nomination de celui qui a pris les actes. L'annulation d'un acte peut cependant servir de motif à l'instance de recours pour annuler un acte connexe.

Exemple :

Dans certains cas, le maire et ses adjoints ne peuvent délivrer un permis de construire qu'après une déclaration de non-objection de la députation provinciale. Lorsque le juge annule, avec effet rétroactif, la déclaration de non-objection, le permis de construire n'est pas nul de droit. Cependant, en appel contre l'octroi du permis de construire, le juge pourra annuler le permis parce qu'il n'a pas été satisfait aux conditions légales exigées. Parfois, la loi a établi une connexité si étroite entre des actes déterminés que l'annulation de l'un entraîne l'invalidation de l'autre.

Exemple :

Aux termes de l'article 6 de la «wet arbeidsvergunning vreemdelingen» (loi relative aux permis de travail des étrangers) le permis de travail d'un étranger n'est valable que dans la mesure où le bénéficiaire est autorisé à demeurer aux Pays-Bas. Lorsque le permis de séjour d'un étranger, titulaire d'un permis de travail, est annulé, il s'ensuit que le permis de travail n'est plus valable.

b) Les droits acquis des tiers doivent être autant que possible respectés. Si cela n'est pas possible, ces tiers peuvent demander réparation, à moins qu'ils

n'aient su, ou n'aient été censés savoir, que leurs droits découlent d'actes illicites et donc susceptibles d'annulation.

La nomination d'un fonctionnaire à la place d'un fonctionnaire révoqué reste valable même lorsque la révocation est annulée. De même, les actes à l'égard de tiers, pris par un fonctionnaire qui, en vertu de l'annulation de sa nomination, n'est pas compétent, garderont en général leur validité, à moins que les tiers n'aient été au courant de l'incompétence ou auraient pu l'être.

c) Il est difficile de répondre à cette question d'une façon générale. Il convient d'étudier les circonstances de chaque cas particulier, ainsi que les conditions légales auxquelles il doit être satisfait.

Pour l'exemple du permis de construire cité sous a), annulé par le juge à la suite de l'annulation de la déclaration de non-objection, l'annulation rétroagit au moment de l'octroi du permis.

Pour l'autre exemple cité sous b) le permis de travail perd sa validité au moment où le permis de séjour est annulé.

Ces deux exemples prouvent, en tout cas, que l'annulation d'actes connexes peut rétroagir. Mais là encore, lorsque l'annulation est prononcée expressément par le juge, celui-ci peut parfois déclarer maintenus tout ou partie de ses effets.

9) Dans l'hypothèse où l'administration a tiré correctement, sur le plan administratif, les conséquences résultant d'une annulation d'un acte pour cause d'excès ou de détournement de pouvoir, peut-elle être condamnée à des dommages-intérêts envers la partie ayant obtenu la décision d'annulation?

Quelques juges administratifs sont compétents pour assortir l'annulation d'un acte d'une condamnation au paiement de dommages-intérêts à celui qui a requis l'annulation. Cette procédure est surtout suivie lorsque le juge a déclaré le maintien de tout ou partie des effets. Voir la loi sur le Conseil d'Etat, article 73 et article 58 b; § 4; la loi relative aux agents de la fonction publique, articles 47 et 48 et la loi relative à la juridiction administrative en matière d'économie article 60.

En outre, le juge civil est compétent, en cas de quasi-délit de la part de l'Etat (entre autres détournement de pouvoir) et à défaut de procédure administrative, pour condamner l'Etat à la réparation du dommage (article 1401 du Code civil).

Le fait que le juge administratif a déjà infligé la réparation ne s'oppose pas au droit qu'a la personne lésée de requérir des dommages-intérêts, en vertu de dispositions légales différentes de celles appliquées par le juge (cf. article 58 b, § 4 de la loi sur le Conseil d'Etat).

Enfin, il convient de relever que, lorsque l'administration ne se conforme pas au jugement du juge administratif, ce dernier peut condamner l'administration à la réparation du dommage qui en découle. (Voir article 77 de la loi sur le Conseil d'Etat et article 104 de la loi relative aux agents de la fonction publique).

La Haye, janvier 1978