

**COLLOQUE DES CONSEILS D'ETAT  
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES  
DES ETATS MEMBRES DES COMMUNAUTES  
EUROPEENNES**

**Résumé et conclusions du colloque**

présentés par le rapporteur général

A. VALADAS PRETO

Conseiller au Suprême Tribunal Administratif du Portugal

Lisbonne mai 1988

## Résumé et conclusions du XI<sup>ème</sup> colloque

Les délégations représentant les Conseils d'État et Juridictions Administratives Suprêmes des Etats Membres des Communautés Européennes ont tenu à Lisbonne, les 17, 18 et 19 mai 1988, un colloque sur le thème suivant:

L'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte administratif individuel, particulièrement dans les domaines de la protection de l'environnement et de la protection des réfugiés politiques.

La Cour de Justice des Communautés Européennes y était représentée.

Les réunions ont été présidées par le Président du Suprême Tribunal Administratif du Portugal.

Les rapports nationaux et le rapport général qui fait leur synthèse ont été mis à la disposition des délégations.

Ces rapports et la discussion qui a eu lieu permettent de faire le résumé et d'en déduire les conclusions suivants:

Tous les systèmes nationaux reconnaissent que l'administration, pour mener à bien les tâches qui lui sont propres, doit pouvoir accomplir elle-même, à la place du particulier récalcitrant au besoin par la contrainte ou en mettant en mouvement la force publique, les conséquences qui sont attachées à ses décisions exécutoires.

Toutefois, dans cette action, l'administration doit mettre en oeuvre des moyens appropriés et proportionnés à l'objectif à atteindre et de façon à ne pas porter atteinte aux-droits et intérêts légitimes des particuliers.

La protection juridictionnelle des droits et intérêts des particuliers à l'égard de l'exécution administrative se fait, d'une façon prédominante, à l'occasion du recours contentieux entrepris contre la décision exécutoire.

Toutefois, au Danemark, cette protection peut avoir lieu avant le déclenchement de l'exécution une fois que le juge civil peut être saisi, soit par l'autorité publique soit par le particulier intéressé afin qu'il se prononce préalablement sur la légalité de la décision administrative. Cette compétence est parallèle à celle du juge répressif qui apprécie, lui aussi, la légalité de l'acte à l'occasion d'une poursuite pénale contre un particulier.

En Irlande aussi il peut y avoir une intervention juridictionnelle avant le déclenchement de l'exécution de la décision lorsque le particulier présente une demande contre celle-ci à un juge.

L'exécution administrative irrégulière ou illégale entraîne une sanction juridique dont la nature varie selon les régimes nationaux et les cas concrets: annulabilité, nullité, inexistence juridique, voie de fait.

Lorsqu'elle provient du fait d'une autorité ou d'un fonctionnaire, l'exécution irrégulière ou illégale entraîne la responsabilité personnelle, soit civile, soit disciplinaire et, dans les cas plus graves, aussi pénale. Elle engage en outre, si elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service, la responsabilité civile de la personne publique qui, d'ailleurs, assume, dans plusieurs pays, dont la France, un rôle prédominant. En Allemagne, la responsabilité civile est toujours de l'Etat. Au Royaume-Uni, la Couronne, dans certains domaines, n'est pas responsable.

Dans la plupart des pays, la victime peut agir en justice contre la personne publique concernée, au lieu de s'attaquer à l'agent. En Grèce, l'intéressé doit toujours agir contre la personne publique, ne pouvant pas intenter une action en dommages-intérêts contre l'agent. Au Royaume-Uni et en Irlande, la théorie de la responsabilité du supérieur hiérarchique peut être appliquée.

Les actions en dommages-intérêts relèvent du juge judiciaire, sauf en France, en Grèce et au Portugal, pays où elles sont du ressort de la juridiction administrative. Dans presque tous les pays de la Communauté, les particuliers disposent en général de voies de droit de caractère juridictionnel contre l'exécution administrative portant atteinte à leurs droits et intérêts légitimes.

Pendant, en Belgique, le particulier ne dispose pas d'un recours contentieux contre l'inexécution irrégulière ou illégale mais seulement d'un droit à une indemnisation.

Dans la plupart des pays, la juridiction administrative est normalement compétente pour trancher les affaires de nature administrative, bien qu'en Belgique de domaine d'action des tribunaux judiciaires est très ample. En France, la compétence du juge administratif est la règle. Toutefois, les tribunaux judiciaires interviennent dans certains domaines, plus importants du point de vue qualitatif que quantitatif.

L'Italie tient une place à part, la compétence de la juridiction administrative étant limitée aux affaires concernant la violation d'intérêts légitimes.

Dans les pays du «common law» — l'Irlande et le Royaume-Uni et au Danemark, c'est en général le juge ordinaire qui connaît les litiges administratifs. En Espagne, une distinction institutionnelle entre tribunaux de l'ordre judiciaire et tribunaux de l'ordre administratif, n'existe pas, mais il y a des tribunaux spécialement compétents pour les affaires administratives.

Les positions nationales s'accordent sur l'importance de la question d'éviter que soient exécutées les décisions, attaquées auprès d'un tribunal et portant atteinte aux droits et intérêts légitimes des particuliers, et dont

l'exécution immédiate n'est pas postulée par un considérable intérêt général. Pour atteindre cet objectif, tous les régimes nationaux, à l'exception de ceux de la Belgique et du Danemark, confèrent au requérant d'un recours contentieux le droit de demander au tribunal de sursis à exécution de la décision. En tout cas, en Belgique, cette situation est tempérée par la compétence qui, en matière de sursis, est attribuée au juge des référés, juge civil.

En Allemagne, l'effet suspensif du recours contentieux est la règle. Pourtant, le particulier a le droit de demander le sursis à exécution quand la loi ou l'autorité supprime cet effet, ce qui, en pratique, rapproche le système allemand de celui des autres pays.

En Espagne, une loi concernant la protection juridictionnelle des droits fondamentaux adopte, dans ce domaine, le sursis comme principe général, à moins que cela porte préjudice grave à l'intérêt public.

Au Danemark, la possibilité d'intervention d'un tribunal avant le déclenchement de l'exécution de l'acte administratif minimise l'inexistence du droit de demander le sursis à exécution.

Seulement trois pays — l'Allemagne, l'Italie et le Portugal — admettent le sursis d'actes déjà exécutés. Au Portugal, la demande du sursis empêche, en principe, l'administration d'engager l'exécution ou de la poursuivre. Dans certains pays, le sursis à exécution a un caractère exceptionnel.

Mais des opinions ont été exprimées dans le sens de donner à cette procédure un caractère normal ou pas trop restrictif.

On remarque comme trait commun à tous les systèmes nationaux que l'annulation juridictionnelle a un effet rétroactif.

Néanmoins au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni cet effet doit être déclaré par le juge, et aux Pays-Bas le Conseil d'Etat peut déterminer que les effets de l'acte annulé soient totalement ou partiellement maintenus.

Dans presque tous les pays, l'administration est obligée d'exécuter le jugement. Elle ne peut refuser d'émettre les actes et de prendre les opérations que le jugement comporte sauf en cas d'impossibilité de fait ou de droit. La validation législative, considérée inconstitutionnelle au Portugal, constitue l'exemple le plus commun de l'impossibilité de droit. Seulement en Espagne et au Portugal la loi prévoit, comme cause légitime d'inexécution, un préjudice grave pour l'intérêt public, mais dans le premier pays il faut que cette cause soit appréciée et l'inexécution déclarée, par le Conseil des Ministres.

L'inexécution légitime ne dispense pas, en général, l'administration de réparer les dommages causés au particulier par la décision administrative

annulée. En Italie la réparation est seulement due quand un droit subjectif a été violé.

Dans la majorité des pays les tribunaux disposent de pouvoirs et moyens pour obliger, s'il le faut, l'administration à exécuter les jugements. Ces moyens sont au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni ceux propres de la procédure exécutive judiciaire commune. D'autres pays, comme l'Allemagne, le Portugal et l'Italie, possèdent des procédures spécifiques en vue d'enjoindre l'administration d'émettre les actes et de prendre les opérations, qui doivent avoir lieu.

En Italie, cette procédure présente la forme d'un recours pour l'exécution de la chose jugée, qui a la nature d'un recours de plein contentieux. Dans ce pays et au Luxembourg le jugement peut être exécuté par un commissaire spécial, agissant au lieu et à la place de l'autorité désobéissante.

En France, l'astreinte prononcée contre l'autorité dont dépend l'exécution du jugement est le principal moyen d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles administratives. Le Conseil d'État néerlandais la connaît aussi.

On constate des positions extrêmement voisines sur la nécessité de doter le juge de moyens vraiment puissants et efficaces.

Dans tous les pays, l'inexécution illégitime de la chose jugée engage, en principe, la responsabilité disciplinaire et civile, et, dans les cas les plus graves, criminelle des autorités et fonctionnaires auxquels elle est concrètement imputable. Elle engage aussi la responsabilité civile de la personne publique concernée. En général, cette responsabilité coexiste avec la responsabilité personnelle des autorités et fonctionnaires.

On peut constater dans tous les pays, une immixtion très étendue de l'administration dans le domaine de l'environnement et un usage plus fréquent de l'exécution d'office et de l'exécution forcée en vue d'assurer la préservation des valeurs liées à la nature et aux conditions de vie des habitants du pays. L'intervention juridictionnelle tend, dans tous les pays, à ne pas faire obstacle à cette action et, par contre, à devenir plus sévère dans l'usage des moyens destinés à obliger les particuliers à obéir aux ordres des autorités et aux décisions juridictionnelles.

En ce qui concerne spécialement le sursis à exécution, les tribunaux ont tendance à l'accorder lorsque l'acte exécutoire est susceptible d'affecter les valeurs protégées, et à ne pas l'accorder si c'est la prétention du particulier qui porte atteinte à ces valeurs.

La Convention de Genève de 1951 pour les réfugiés politiques est la source de tous les régimes nationaux dans cette matière malgré leurs spéci-

cités et nuances. Des opinions exprimées s'accordent pour reconnaître la convenance d'une harmonisation des régimes nationaux.

Il y a des pays comme l'Allemagne, le Danemark, la Belgique et la France, où la concession du statut de réfugié est du ressort d'un service indépendant ou autonome dont les décisions sont quand même susceptibles d'un recours contentieux, sauf au Danemark.

Dans certains pays de dualité de juridiction, l'expulsion des étrangers est contrôlée par les tribunaux judiciaires.

D'une manière générale, dans cette matière le sursis à exécution est accordé plus largement.

Enfin, on constate une tendance générale dans le sens d'aboutir au juste équilibre entre l'exigence de la protection juridictionnelle des droits et intérêts légitimes des individus et les nécessités de l'action de l'administration au nom de l'intérêt général.