

# **Rapport général**

présenté par

A. VALADAS PRETO

Conseiller au Suprême Tribunal Administratif du Portugal

IIème Colloque des Conseils d'État et des Juridictions Administratives Suprêmes des Pays Membres des Communautés Européennes.

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

## SOMMAIRE

### I

#### Introduction

1. Objet du présent rapport.
2. L'acte exécutoire.
  - a) L'émission de l'acte exécutoire.
  - b) Autorités compétentes.
3. L'activité de l'administration concernant l'exécution de l'acte.
  - a) Pouvoir d'exécution à la place de l'administré (exécution d'office).
  - b) Pouvoir d'exécution à l'encontre de l'administré (exécution forcée).
  - c) Fondement ou raison de l'existence du pouvoir de prendre des mesures préalablement à toute intervention d'un juge.
4. Moyens pour obliger l'administré, soumis à l'acte, d'y obéir.
5. L'exécution irrégulière ou illégale.
  - a) Sanctions juridiques.
  - b) Responsabilité des autorités et des fonctionnaires. Responsabilité de la personne publique.

### II

L'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte.

6. Tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution.
7. But de l'intervention juridictionnelle.
8. Les moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale.

9. Autres moyens

10. Le sursis à exécution.

- a) L'effet suspensif de l'introduction du recours contentieux et le sursis à exécution.
- b) Possibilité de faire une demande de sursis indépendamment d'un recours contre l'acte exécutoire.
- c) Demande de sursis à exécution d'acte déjà exécuté.
- d) Caractère suspensif ou non suspensif de la requête du sursis.
- e) Sursis prononcé d'office.
- f) Portée et effets du jugement du sursis.
- g) Recours contre le jugement du sursis.

11. Exécution et effets de l'annulation juridictionnelle de l'acte attaqué lorsque celui-ci a déjà été exécuté.

- a) L'exécution de la décision juridictionnelle.
- b) L'inexécution légitime. Responsabilité de la personne publique.
- c) L'inexécution illégitime. Pouvoirs du tribunal pour obliger l'administration à exécuter le jugement.
- d) Responsabilité des autorités et des fonctionnaires.

### III

L'intervention des tribunaux en ce qui concerne la protection juridictionnelle de l'environnement et des réfugiés politiques.

12. Limites de ce chapitre.

13. La protection juridictionnelle en matière d'environnement.

14. La protection juridictionnelle en matière des réfugiés politiques.

### IV

Synthèse et remarques finales.

## **Introduction**

### **1. Objet du présent rapport**

On s'efforcera, dans ce rapport, d'exposer, succinctement le résultat de l'analyse comparative des différents rapports nationaux (à l'exception de celui de l'Espagne qui, jusqu'à présent, n'a pas encore été reçu), et d'en dégager les convergences et divergences, concernant certains aspects de l'exécution de l'acte administratif individuel et son contrôle juridictionnel, systématisés dans le plan de travail. Malheureusement, le travail de comparaison a été rendu difficile par le fait que, quelques rapports nationaux, malgré leur grande qualité, n'ont pas toujours suivi la systématisation proposée ou éclairci certains points du plan de travail. Cela se reflète dans ce rapport et explique l'omission, relativement à certaines matières, de l'indication de quelques solutions nationales et même, éventuellement, des malentendus.

### **2. L'acte exécutoire**

Est en cause la décision administrative individuelle qui, produisant unilatéralement des effets juridiques externes (de faire, de ne pas faire ou de laisser faire), s'impose aux particuliers, ayant l'administration, au besoin, le pouvoir de l'exécuter elle-même. C'est dans ce sens que l'on peut parler d'actes ou décisions exécutoires.

Les actes qui se bornent à constater des situations, les autorisations, les permissions, les certificats et d'autres de nature identique sont donc exclus.

Par le mot administration on veut dire l'ensemble des organes et autorités administratifs.

#### *a) L'émission de l'acte exécutoire*

Tous les rapports nationaux expriment l'existence d'un pouvoir, accordé à l'administration, d'agir, outre le procédé du contrat, en émettant, dans le cadre d'une compétence fixée par la loi, et en observant certaines règles, des actes ou décisions exécutoires.

Ce pouvoir découle soit d'une norme générale (Allemagne, Belgique, Grèce, France et Portugal) soit de normes spécifiques insérées dans la loi ou règlement.

## *b) Autorités compétentes*

Le pouvoir d'émettre des décisions exécutoires appartient, dans tous les pays communautaires, aux organes de l'administration centrale (c'est-à-dire, aux organes exécutifs de l'Etat), locale et régionale. En Allemagne, pays fédéral, les ministères, les organes régionaux et locaux des Lander ont aussi ce pouvoir.

L'administration institutionnelle (services publics décentralisés dotés de personnalité morale de droit public) a aussi ce pouvoir, qui, selon le rapport de la Belgique, peut appartenir à des personnes privées lorsqu'elles sont dotées de droits de puissance publique. En Grèce, au contraire, les personnes privées, mêmes les établissements d'utilité publique et les entreprises publiques qui appartiennent à l'Etat ou à des personnes morales de droit public, seulement à titre exceptionnel, et dans l'exécution de tâches propres à l'administration (par exemple, la Banque de Grèce dans le contrôle des changes), sont autorisées à émettre des actes exécutoires.

### **3. L'activité de l'administration concernant l'exécution de l'acte.**

#### *a) Pouvoir d'exécution à la place de l'administré (exécution d'office).*

L'exécution volontaire, par la personne concernée, de la décision, est la règle. Toutefois, si cela n'arrive pas, l'administration peut le faire d'office, à la place de l'administré, en prenant les mesures nécessaires et adéquates. Sauf au Danemark et en Irlande, elle n'a pas besoin de se munir, au moins relativement à certaines décisions, de l'autorisation d'un juge ou tribunal. C'est ce qu'on appelle en France et en Belgique le privilège du préalable.

Néanmoins, au Royaume-Uni, ce pouvoir n'est pas utilisable si l'exécution porte atteinte à des droits constitutionnels, par exemple, quand il s'agit d'un mandat d'amener une personne ou de la saisie de propriété.

Au Danemark domine la règle inverse: l'administration ne dispose pas, en principe, du pouvoir d'exécuter d'office ses décisions impératives («mandatary order» le rapport étant écrit en anglais). En effet, les mesures d'exécution d'office doivent être préalablement autorisées par le tribunal à moins que d'évidentes raisons de sécurité publique exigent que l'administration procède à l'exécution immédiate. Cela ne veut pas dire que l'autorisation ne soit pas dispensable dans quelques domaines prévus par les lois (statuts). En tout cas, bien que la loi ne l'exige pas, l'administration a

l'habitude de faire précéder l'exécution d'office d'un avertissement indiquant le délai de la mise en oeuvre de la décision.

En Irlande, l'administration n'a pas non plus un pouvoir général d'exécuter, sans restrictions, à la place des administrés, les décisions imposant des obligations ou conférant des droits. Ce qu'elle peut faire, c'est demander au juge un ordre («injunction») pour obliger l'administré à obéir.

### *B) Pouvoir d'exécution à l'encontre de l'administré (exécution forcée)*

Les régimes nationaux se diversifient plus profondément lorsque l'administration pour assurer l'exécution de l'acte a besoin d'utiliser la force publique à l'encontre de l'administré récalcitrant. On les exposera, ensuite.

Le Danemark et l'Irlande se trouvent encore dans le groupe des pays où les règles plus strictes sont en vigueur.

Dans le premier de ces pays, l'administration ne peut intervenir par la force sans qu'une loi le permette expressément et seulement si d'autres moyens de contrainte ne se révèlent pas suffisants. Uniquement la police a le droit d'employer sans limitations spéciales la force physique. De toute façon, elle doit le faire d'une manière raisonnable (reasonably graded) et proportionnellement à l'espèce d'intérêt à protéger.

En Irlande, l'exécution forcée n'est pas, en principe, admise. La loi l'autorise seulement dans de certains cas, d'ailleurs pas nombreux (par exemple dans le domaine de la protection des enfants et des malades mentaux) et lorsqu'il y a urgence. La force publique doit être exercée par des moyens adéquats et non excessifs.

Le régime français se montre moins rigoureux mais quand même, normalement, seule la loi peut autoriser l'exécution forcée. Toutefois celle-ci est possible en dehors de la loi, en cas d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles ou en absence de sanction légale permettant d'appuyer l'exécution à condition de respecter quatre règles dégagées par la doctrine (Romieu): l'acte dont l'exécution est nécessaire doit avoir sa source dans un texte de loi précis; l'acte doit ne pas pouvoir être exécuté par suite de résistance des administrés; il ne doit pas y avoir de sanction adéquate, de quelque nature qu'elle soit; et les mesures d'exécution doivent tendre uniquement, dans leur objet immédiat, à l'exécution de l'acte.

En Belgique, on essaye de se rapprocher de ce régime. S'il est vrai que l'administration peut toujours faire appel à la force publique lorsque le législateur a expressément prévu des mesures de contrainte, elle pourra encore l'employer en dehors des règles expresses, et selon une partie de la

doctrine (il n'existe pas d'arrêts sur ce point), à l'abri et en suivant les termes de la théorie française.

Le rapport belge souligne, toutefois, qu'il n'existe pas de dispositions prévoyant la possibilité de contraindre 1 personne par la force à accomplir des actes positifs.

L'administration doit se limiter à utiliser des moyens indirects ou intenter une action en dommages-intérêts.

Les textes légaux ne lui permettent que d'empêcher, au besoin par la force, l'administré de commettre certains actes ou de continuer à les commettre.

Le principe de la légalité expresse, c'est-à-dire l'exigence d'une règle légale expresse, autorisant l'utilisation de la force, est en rigueur aussi aux Pays-Bas, en Grèce et au Royaume-Uni.

Le rapport hellénique fait remarquer que la force ne peut être entreprise que dans les cas où aucun autre procédé ne peut assurer l'exécution de l'acte, et normalement, après un avertissement adressé à la personne concernée.

Aux Pays-Bas aussi, l'avertissement précède, sauf cas d'urgence, la réalisation de la contrainte administrative. Cet avertissement doit obéir certaines conditions: il faut qu'il fasse clairement état de la situation à l'égard de laquelle la contrainte administrative est envisagée; il doit contenir une injonction concrète permettant à l'intéressé de prévenir la concrétisation de la contrainte; et il doit contenir un délai raisonnable pour que l'intéressé puisse donner suite à l'injonction.

On peut déduire du rapport de l'Italie, que, dans ce pays, l'administration peut procéder «*manu militari*», lorsque la mesure l'exécution forcée est prévue par des règles légales. Elle doit, pourtant, l'utiliser dans des limites raisonnables et impartiales («*within bounds of reasonableness and fairness*», le rapporteur s'exprimant en anglais).

Le régime allemand se présente plus libéral pour l'action de l'administration. Celle-ci a le pouvoir général de choisir à l'encontre de l'administré les moyens d'exécution que la loi met à sa disposition, parmi lesquels se trouve l'exécution forcée. Elle dispose encore de procédés particuliers pour l'exécution des obligations pécuniaires, avec le privilège de recouvrement des créances publiques. En tout cas le moyen choisi doit avoir, comme dans d'autres pays déjà mentionnés, une relation adéquate au but public poursuivi. La contrainte devra être précédée d'un avertissement, avec l'indication préalable des moyens qui seront appliqués.

Au Portugal, pays où l'exécution forcée n'est pas encore réglée par la

loi et où n'existent pas d'arrêts sur ce sujet, l'administration fait appel à la force publique pour éliminer l'opposition du destinataire et des particuliers concernés à l'accomplissement de la décision. Elle agit comme ayant un pouvoir général de coercition physique. On constate, toutefois, dans la doctrine, la tendance à ne pas considérer l'exécution forcée comme un principe général, mais plutôt comme ne pouvant être utilisée que lorsqu'elle est expressément autorisée par la loi.

*c) Fondement ou raison de l'existence du pouvoir de prendre des mesures préalablement à toute intervention d'un juge*

La plupart des rapports qui s'en occupent indiquent, comme élément juridique essentiel, sur lequel s'appuie ce pouvoir, la présomption de légalité de l'acte qui s'attache à toute décision des autorités, agissant dans l'intérêt général (Belgique, France, Portugal et Royaume-Uni). Le rapport italien justifie l'existence de ce pouvoir par le fait que, règle générale, les décisions ne sont pas illégales, en ajoutant que les organes et autorités administratifs ont besoin de lui pour réaliser leurs obligations.

Ce but pragmatique, exprimé par d'autres mots («assurer à l'action de l'administration continuité et régularité», «le souci de renforcer et accélérer le pouvoir d'action des autorités administratives», possibiler «la défense des intérêts mis par la loi à la charge de l'administration») est également mis en relief par les rapports de la Belgique, de la France et du Portugal.

Pour le rapport de l'Allemagne le motif déterminant n'est ni une présomption de la légalité de l'acte, ni, simplement, la défense de l'intérêt général, mais le fait que l'administration peut saisir le juge administratif pour faire examiner la légalité de toute mesure d'exécution.

#### **4. Moyens pour obliger l'administré, soumis à l'acte, à obéir**

Quand il arrive que la réalisation des effets d'une décision implique un comportement positif de son destinataire ou d'une personne concernée, l'administration, outre l'exécution forcée, a recours à plusieurs moyens de contrainte. D'autre part, la personne qui a méconnu l'acte peut être sanctionnée administrativement ou faire l'objet d'une poursuite pénale.

Ainsi, en Allemagne, quand l'administré oppose une résistance aux agents de l'exécution, il se voit infliger une peine de prison (jusqu'à deux ans) ou une amende.

Le recours aux poursuites pénales et la menace de sanctions pénales

sont également indiqués par les rapports français, néerlandais, hellénique et portugais.

Ces pays reconnaissent, de plus, l'imposition de sanctions administratives, par exemple, le retrait d'une autorisation ou d'un permis, des amendes (France, Grèce, Portugal), la privation d'un avantage (France, Irlande) la modification ou l'extension des conditions auxquelles l'autorisation a été accordée (Pays-Bas).

Le rapport hellénique s'occupe du régime particulier de la perception des recettes publiques dans lequel sont prévues la saisie des biens, la détention et l'interdiction de déplacement à l'étranger.

Sanction administrative particulière du régime allemand c'est la contrainte par corps qui consiste dans une peine privative de liberté (d'un jour à deux semaines) remplaçant une astreinte. Il faut que cette peine soit ordonnée par le tribunal administratif sur demande de l'autorité d'exécution.

L'astreinte (imposition d'une somme d'argent pour chaque jour de désobéissance) est prévue par la loi allemande (à condition qu'un avertissement soit adressé à l'administré) mais aussi par la loi néerlandaise et française.

En Irlande, où l'administration, dans les conditions déjà mentionnées, doit se munir préalablement, pour effectuer l'exécution, d'une «injonction» judiciaire on peut faire punir, pour désobéissance à la cour, l'administré qui se refuse à faire ce que le juge lui ordonne.

## **5. L'exécution irrégulière ou illégale**

### *a) Sanctions juridiques*

Plusieurs motifs conduisent l'action exécutoire de l'administration à l'illégalité ou l'irrégularité. Au Portugal, l'acte sera illégal, par exemple, lorsque l'administration, sous prétexte d'exécuter un acte définitif, modifie le contenu de celui-ci en introduisant donc une nouvelle conséquence juridique. Cet acte est susceptible d'un recours en annulation.

L'exécution dans ce pays sera, quand même, illégale si elle s'appuie sur un acte entaché de nullité absolue, ou inexistant (juridiquement ou matériellement). Alors, les particuliers ne sont pas tenus d'obéir, pouvant s'opposer, de façon passive, à son exécution, et introduire, si l'administration persiste à l'exécuter, un recours contentieux en vue de la déclaration de la nullité absolue ou de l'inexistence.

En Allemagne, on distingue l'exécution d'un acte entaché d'une illé-

galité ordinaire de celle d'un acte inexistant. Cette expression signifie, dans le droit allemand, un acte atteint d'une illégalité particulièrement grave et évidente. Or, seule l'exécution de l'acte inexistant est toujours irrégulière. Elle constitue une voie de fait, susceptible d'être sanctionnée par le juge judiciaire. Dans les autres cas d'invalidité, l'acte peut être régulièrement exécuté jusqu'à son annulation par le juge administratif ou pendant qu'il n'est pas retiré par l'administration. Il faut comme condition supplémentaire que l'effet suspensif d'un recours administratif ou contentieux, qui est la règle, ne joue pas.

Le rapport allemand fait pourtant mention de deux cas d'exécution elle-même irrégulière:

1° exécution d'un acte devenu sans objet en vertu de l'intéressé avoir obéi à la décision ou parce que celle-ci a atteint son but;

2° n'être pas réunies les conditions de la mise en œuvre de l'acte (par exemple l'administré n'est pas averti avant, sur les mesures d'exécution pour le contraindre à obéir, ou l'avertissement n'indique pas clairement le moyen de contrainte que l'administration veut appliquer).

Contre l'exécution irrégulière, l'administré a le droit d'interjeter un recours administratif et, ensuite, si le recours n'a pas de succès, introduire un recours contentieux.

Contrairement à ce qui arrive en Allemagne relativement aux actes entachés de nullité simple, en France l'exécution d'un acte irrégulier est aussi irrégulière.

De même, l'exécution deviendra irrégulière (et dans cette hypothèse les deux régimes se rapprochent) si, consentant un acte régulier, elle a été réalisée dans des conditions qui ne le permettaient pas. Cette irrégularité est constitutive, normalement, de voie de fait (notion qui assume, dans le régime français, une importance) qu'on peut définir comme l'irrégularité manifeste, pourtant atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, dans l'accomplissement d'une opération matérielle d'exécution.

La voie de fait relève de la censure des tribunaux judiciaires qui ont, en cette matière, plénitude de juridiction.

Les tribunaux judiciaires assurent en France, par l'allocation de dommages-intérêts, la réparation de l'ensemble des préjudices procédant de la voie de fait. Ils peuvent en outre enjoindre à l'administration les injonctions

propres à prévenir la commission de la voie de fait. Pratiquement le juge des référés interdira à l'administration des comportements imminents qui seraient constitutifs de voie de fait (c'est la pratique du référé préventif).

Lorsque la voie de fait constitue un acte inexistant, c'est-à-dire, affecté d'une illégalité si grave qu'elle le fait regarder comme «nul et non avenue», le juge administratif peut, lui aussi, donner acte de cette inexistence.

Le rapport belge nous révèle que l'exécution irrégulière ou illégale entraîne très exceptionnellement la nullité ou l'inexistence juridique (expression utilisée pour qualifier une décision gravement irrégulière), la jurisprudence n'y faisant appel que très rarement et dans une mesure très limitée.

La voie de fait est une notion importante aussi en Belgique; de nombreuses décisions judiciaires enjoignent l'administration à mettre fin à une voie de fait.

L'administré n'a pas à obéir aux actes et opérations réputés comme l'exécution d'une décision qui n'a pas été effectivement prise.

En Irlande, on va plus loin: les administrés n'ont pas le devoir d'obéir, non seulement dans ce cas, mais aussi quand la décision est exécutée par des moyens irréguliers ou illégaux. De plus, les actes traduisant l'exécution, peuvent être annulés par les tribunaux.

Le rapport hellénique centre ses observations sur les actes de perception des recettes publiques. Toute mesure d'exécution à l'encontre du débiteur, prise en violation de la loi respective, peut être déclarée nulle par le tribunal. Elle sera inexistente si elle est prise par un organe tout à fait étranger à la procédure d'exécution ou par une personne n'ayant pas qualité d'organe administratif. La procédure d'un acte inexistant est annulable.

*b) Responsabilité des autorités et des fonctionnaires. Responsabilité de la personne publique.*

L'ensemble des rapports nationaux s'accorde pour souligner que les autorités et fonctionnaires sont, en règle générale, responsables de leurs actes fautifs.

Toutefois, au Royaume-Uni et en Allemagne, rares sont les exemples de poursuites disciplinaires. Le rapport du Royaume-Uni explique cette circonstance par l'anonymat et la discrétion de l'action administrative et par le fait que, traditionnellement, les ministres répondent personnellement des irrégularités concernant leurs départements.

En ce qui concerne les infractions criminelles, commises par des

fonctionnaires, elles sont presque inconnues. Le rapport mentionne le cas spécifique des sanctions pécuniaires applicables aux autorités locales qui excèdent les dépenses autorisées par la loi.

Au Royaume-Uni, comme en Irlande, la responsabilité des autorités administratives et des fonctionnaires est personnelle s'ils agissent en dehors de leurs pouvoirs, mais on peut appliquer la théorie de la responsabilité du supérieur hiérarchique (*respondeat superior*).

Le rapport du Royaume-Uni révèle encore que la responsabilité civile des autorités publiques, par violation d'un devoir statutaire, ne dépend pas de leur culpabilité.

Dans tous les pays, si l'administration procède à une exécution illégale ou irrégulière, elle engage, en principe, la responsabilité civile de la personne publique et pourra faire l'objet d'une action en réparation, bien que au Royaume-Uni, dans certains domaines, la responsabilité de la Couronne est limitée.

En Belgique, cette responsabilité existe, mais à la condition que l'organe administratif ait agi dans les limites de ses attributions. La faute d'un préparé, une fois que l'acte a été commis pendant le service et en relation avec les fonctions de l'agent, entraîne également la responsabilité de l'administration.

Dans ce pays et en Italie, la responsabilité personnelle des agents à l'égard des tiers, coexiste avec celle de la personne publique. A la différence de ces pays, en Allemagne, c'est toujours l'État qui paye l'indemnité à la place de l'agent (si celui-ci procède fautivement).

En France, les préjudices subis par l'administré à cause de la voie de fait et de l'emprise irrégulière ouvrent à la victime un droit à réparation, fixée par le tribunal qui déclare ou constate ces procédés irréguliers. L'emprise irrégulière consiste en la prise de possession sans titre légal par l'administration à titre provisoire ou définitif d'une propriété immobilière privée.

## II

### L'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte

#### 6. Tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution.

Dans tous les pays de la communauté européenne, l'action de l'administration, dans l'accomplissement de ses décisions exécutoires, se trouve

soumise au contrôle des tribunaux dont la spécialisation est la règle. Selon les pays, ce contrôle est plus ou moins étendu et efficace. Cependant, dans trois pays (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) une distinction institutionnelle entre juridictions administratives et celles statuant entre particuliers est absente. D'ailleurs, il n'y existe pas non plus un vrai système de droit administratif indépendant et général, mais plutôt plusieurs ensembles de règles de droit régissant certains secteurs de rapports entre les particuliers et l'administration.

Parallèlement, les litiges entre les administrés d'une part, et les autorités ou organismes dotés de pouvoir administratif (c'est-à-dire, l'administration, au sens continental) d'autre part sont portés devant des juridictions ordinaires ou de droit commun, sauf quelques différends ou conflits concernant des matières précises, qui sont réglés par des tribunaux administratifs spéciaux.

Les tribunaux interviennent quand même exceptionnellement pendant l'exécution de la décision. L'intervention «post factum» c'est la règle.

C'est contre un acte illégal émis par une autorité publique que, au Royaume-Uni, l'Attorney General (équivalent au procureur-général) peut intenter une action (relator action) auprès de la High Court (Queen's Bench Division). Les particuliers peuvent, cependant, prétendre l'obtention d'une réparation provisoire («intérim réparation»).

La High Court irlandaise est aussi le tribunal compétent, sauf quelques exceptions, pour intervenir dans l'exécution d'une décision administrative, pourvu que l'on allègue l'illégalité de celle-ci.

Dans les autres pays il existe une dualité de juridictions ce qui implique un partage de compétences.

La juridiction administrative est, dans la plupart des pays, compétente pour intervenir dans les litiges relatifs à l'exécution des décisions de l'administration.

L'Italie occupe pourtant une position spéciale dans l'ensemble des pays à dualité de juridictions où les tribunaux de l'ordre administratif se bornent à la protection des «intérêts légitimes», concept propre au système italien, et qui se rapporte à la situation d'un individu vis-à-vis de l'administration faisant usage des pouvoirs publics et sur lequel se produisent des effets de l'acte administratif. Cet individu a un intérêt légitime à ce que l'autorité agisse conformément à la loi et au but pour lequel le pouvoir de prendre l'acte a été conféré.

Il est du ressort des tribunaux judiciaires, pour leur part, la protection

des droits subjectifs (droits absolus et droits dérivant directement de la loi, des contrats, ou d'un fait illégitime).

Dans plusieurs pays de la Communauté, la demande d'une indemnité, pour dommages causés aux particuliers (en vertu, par exemple, de l'accomplissement de mesures d'exécution illégitime) relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. Cela veut dire que toute action en responsabilité dirigée contre une personne de droit public doit, par principe général, être portée devant la juridiction civile.

Il n'en va pas de même en France, au Portugal, en Grèce et, dans certaines conditions, aux Pays-Bas. Néanmoins, en Belgique, si le préjudice n'est pas réparable par une action portée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'État peut, sous certaines conditions, connaître une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel.

En France, l'intervention d'un juge judiciaire, bien qu'exceptionnel, assume une grande importance. Il a à connaître des actes administratifs à deux titres principaux: en tant que gardien de la propriété privée et des libertés individuelles, d'une part, en tant que juge confronté au cours d'un litige à des questions relevant de la compétence du juge administratif (questions préjudicielles), d'autre part. Pour ce qui est de la liberté individuelle, le principe est érigé en règle constitutionnelle.

Relèvent ainsi du juge judiciaire les litiges en matière d'état-civil, de capacité, de nationalité, de qualité d'électeur. Les violations de la liberté individuelle du domicile sont aussi censurées par le juge judiciaire; par exemple, les placements d'office dans les hôpitaux psychiatriques. Enfin, celui-ci connaît des atteintes à la propriété privée (c'est lui qui est compétent pour fixer l'indemnité d'expropriation et opérer le transfert de propriété). La jurisprudence a, quant à elle, développé les théories de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, dont on a déjà parlé.

## **7. But de l'intervention juridictionnelle.**

Ce but est en rapport avec la nature attribuée, dans chaque système national, au moyen juridictionnel que l'administré utilise. Ainsi, dans les pays, et tel est le cas de la France, la Belgique et l'Italie, où le recours en annulation (ou pour excès de pouvoir) présente un caractère objectif puisque' on pose au juge une question de conformité de l'acte attaqué à l'ordre juridique, le but de l'intervention est la protection du droit objectif et d'intérêts généraux et impersonnels que celui-ci garantit. Différemment, si

le moyen — recours ou action — est institué en vue de reconnaître et de protéger les droits et intérêts des administrés, son caractère sera subjectif et l'intervention aura pour but, naturellement, la défense de lesdits droits et intérêts. Ce but est souligné par le rapport hellénique, en se rapportant spécifiquement à l'exécution d'actes administratifs. Mais les rapports du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Portugal et de l'Allemagne observent que les deux buts s'assortissent, ce qui peut signifier la nature mixte du moyen contentieux (le rapport allemand privilégie l'élément subjectif une fois qu'il considère la défense de l'ordre juridique et social un effet secondaire de l'intervention juridictionnelle).

## **8. Les moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale.**

En général, ces moyens sont ceux que les intéressés ont le droit d'utiliser contre les décisions exécutoires: les recours contentieux et les actions en réparation (en nature ou sous la forme de dommages-intérêts, par allocations d'une somme d'argent).

Tous les rapports mettent en relief ce dernier moyen.

A part quelques exceptions, la responsabilité civile de la personne publique suppose une faute de l'agent administratif. Pourtant, en Grèce cette responsabilité a un caractère objectif, puisqu'elle n'est pas fondée sur une faute du fonctionnaire. En Belgique, la responsabilité de l'administration peut également être engagée sans que l'on puisse reprocher de faute (notamment en matière de travaux publics). D'autre part, plusieurs lois, dans ledit pays, établissent une responsabilité objective, soit à la charge de tout personne, y compris les autorités administratives, soit spécifiquement à la charge des pouvoirs publics. L'action en responsabilité est indépendante du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État et peut donc être intentée même lorsque l'acte exécutoire n'a pas été attaqué au contentieux.

Ce dernier principe est applicable au Portugal, mais d'une façon plus limitée, puisque la loi conditionne le droit d'intenter l'action à ce fait: que le dommage subi par la victime ne soit pas dû à un manque d'introduction du recours en annulation ou à un comportement négligent dans le recours effectivement introduit. L'obscurité de cette règle, difficile à interpréter, est peu favorable à l'administré qui, par caducité du droit, peut se voir empêché d'obtenir l'indemnité.

Au Royaume-Uni, au delà de l'action en réparation, l'administré dis-

pose du «judicial review» qu'il doit exercer dans un certain délai. Il s'agit du moyen processuel normal contre l'action irrégulière de l'administration. La cour peut prononcer les jugements suivants: «certiorari» (annulation de l'acte), «prohibition» (interdiction pour l'administration de pratiquer des actes disproportionnés ou avec excès de pouvoir), «mandamus» (imposition à l'administration d'agir d'une façon déterminée), «injunction» (imposition de faire ou s'abstenir de faire telle chose), «déclaration» (jugement déclaratoire d'effets persuasifs, c'est-à-dire non obligatoires).

L'«injunction» est la décision que, en Irlande, la victime d'une exécution irrégulière peut demander pour limiter les effets ou la menace d'un agissement physique, au cas où la «declaration of rights» ne suffit pas.

Aux Pays-Bas, si la décision n'émane pas d'une autorité centrale, l'administré peut, à part quelques exceptions, réclamer auprès de l'auteur de l'acte et, ensuite, si l'atteinte à ses droits persiste, introduire un recours auprès du Conseil d'État.

Le régime en Allemagne mérite une attention spéciale, parce que la contrainte de faire, de ne pas faire ou de tolérer quelque chose est réglée par une foi fédérale.

Comme dans les autres pays, l'administré dispose du recours contentieux qui doit être précédé, obligatoirement, d'un recours administratif, dont l'effet, en général, est suspensif. Il permet le réexamen par l'administration, de l'opportunité de l'acte. Mais outre ces moyens, l'administré dispose encore: d'un recours juridictionnel en constatation de l'inexistence de l'obligation qui est l'objet de l'exécution; d'un recours tendant à obtenir une décision du juge qui oblige l'administration de retirer l'acte qui est l'objet de l'exécution; d'un recours à caractère préventif qui doit empêcher l'administration de prendre des mesures d'exécution qui ont à attendre et qui paraissent irrégulières; de la faculté de demander au tribunal que celui-ci prenne, même avant l'introduction d'un recours contentieux, une ordonnance provisoire.

Lorsque l'acte exécuté n'a pas été contentieusement attaqué dans le délai (et pour ce motif devenu inattaquable) le recours en annulation peut se diriger contre les mesures d'exécution.

L'exemple hellénique est aussi intéressant, mais malheureusement il se borne au domaine de la perception des recettes publiques, dans lequel une loi spécifique prévoit des voies de recours contre l'exécution irrégulière ou illégale de l'acte administratif, soit avant, soit pendant le procès d'accomplissement des mesures. Dans les autres domaines, l'administré est dépourvu, en principe, de moyens tendant à empêcher l'exécution ou à faire

annuler les actes d'exécution irrégulière. Donc, il ne peut réagir contre celle-ci qu'après son exécution en intentant une action en dommages et intérêts contre l'administration.

La situation limite, de la prise de mesures d'exécution, par l'administration, en invoquant un acte inexistant pour le droit ou qui n'a pas été effectivement pris, est envisagée par quelques rapports.

En Allemagne et au Portugal (où l'inexistence juridique est en pratique assimilée à une nullité absolue) elle peut être, à tout moment, constatée, lors de l'interjection d'un recours, par le juge, et entache l'exécution d'illégalité. En Belgique, l'administré peut saisir le Conseil d'État seulement s'il s'agit d'un acte juridiquement inexistant; si la décision n'existe pas matériellement, le recours n'est pas recevable une fois qu'il est considéré sans objet.

## 9. Autres moyens

D'autres moyens sont signalés par quelques — très peu — rapports: en Allemagne la pétition adressée à la représentation nationale et le recours hiérarchique (qui n'est soumis à aucune forme et délai); en Belgique le recours administratif (hiérarchique ou tutélaire).

## 10. Le sursis à exécution

### *a) L'effet suspensif de l'introduction du recours contentieux et le sursis à exécution*

Le sursis à exécution est lié au principe de l'effet non suspensif du recours, devant les tribunaux, contre les décisions exécutoires. Il traduit un procédé de protection provisoire de droits et d'intérêts légitimes, visant pallier, à défaut de l'effet suspensif du recours, les inconvénients que présente, pour les administrés qui veulent l'attaquer, l'application d'un acte éventuellement illégal (et parfois manifestement illégal).

Seulement en Allemagne (et en Grèce relativement aux affaires fiscales) le recours contentieux a, à part quelques exceptions, un effet suspensif. Cette règle est écartée quand la loi (notamment en matière d'impôts, taxes et redevances) ou l'autorité administrative, par une disposition spéciale ou acte exprès, supprime l'effet suspensif. Dans ce cas, l'intéressé peut demander au tribunal administratif, même avant l'introduction d'un recours contentieux, une décision ordonnant le sursis à exécution ou le rétablisse-

ment de l'effet suspensif. Ce rétablissement peut être subordonné à ce qu'une caution soit versée.

L'autre extrême de l'éventail est représenté par la Belgique et le Danemark, pays où, à quelques exceptions près, la procédure de sursis à exécution n'est pas à la disposition de l'administré qui veut attaquer l'acte auprès des tribunaux.

En Belgique, de toute façon, cette règle est tempérée par l'action du juge des référés qui, dans certains cas, a la faculté d'ordonner le sursis à exécution. Une condition à laquelle est subordonnée la compétence du juge des référés c'est l'urgence, mais on tend à déduire de cette urgence l'effet non suspensif du recours au Conseil d'État.

A mi-chemin se trouvent les Pays-Bas, où ce n'est pas un tribunal qui peut ordonner le sursis, mais le Président de la Section de Juridiction du Conseil d'État et seulement en cas d'urgence.

Dans les autres pays communautaires, les tribunaux, de l'ordre administratif ou judiciaire, ont le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution, avec plus ou moins de liberté. Moins, par exemple, en France.

En effet, le rapport français observe que les demandes de sursis obéissent à des règles de recevabilité strictes et à des conditions d'accueil encore plus rigoureuses.

Au Royaume-Uni et en Irlande, les sursis à exécution compétent au High Court, qui les ordonne par un «interlocutory injunction» dans le premier pays et par un «interim injunction» dans le second. Il faut que l'intéressé les demande mais, au Royaume-Uni, s'il n'y a pas de «standing» l'«Attorney General» peut intenter un «relator action».

On va s'occuper ensuite, des points auxquels le plan de travail limite l'exposition.

*b) Possibilité de faire une demande de sursis indépendamment d'un recours contre l'acte exécutoire*

Cette possibilité existe en Allemagne et au Portugal, si l'on envisage le sursis comme procédure autonome préalable à l'introduction du recours contentieux contre la décision exécutoire.

Le rapport du Royaume-Uni parle de la possibilité de la demande d'une «injunction» avoir lieu avant de début de la «judicial review» ou de l'action civile, mais il n'élucide pas s'il s'agit d'une procédure indépendante.

En Belgique, l'action engagée devant le juge des référés, qui, comme on a déjà dit, peut ordonner, dans certains cas, le sursis, est indépendant de l'action au fond.

Pour les autres pays, la demande de sursis ne peut être appréciée que si un recours contentieux est engagé contre la décision litigieuse. Toutefois, il convient de remarquer qu'il n'y a pas toujours coïncidence entre le tribunal compétent au fond et celui compétent pour l'octroi du sursis.

Cela peut arriver en Italie, où l'intéressé doit s'adresser au tribunal administratif régional (tribunal de première instance); et cela arrive nécessairement aux Pays-Bas (la compétence pour ordonner le sursis appartient, comme on a déjà dit, au Président de la Section de Juridiction du Conseil d'État), au Luxembourg (le sursis est ordonné par le Comité du Contentieux du Conseil d'État, qui, toutefois, peut le décréter, sous certaines conditions, en matière de réformation), et en Grèce (le sursis est accordé par une commission «ad hoc», constitué par le Président du Conseil d'État, ou le Président de la Section compétente, et deux autres membres du Conseil).

*c) Demande de sursis à exécution d'acte déjà exécuté*

Cette hypothèse est possible en Allemagne et au Portugal. Dans le premier pays, le tribunal peut subordonner ses décisions sous condition de versement d'une caution ou d'une autre obligation. Dans le deuxième pays, on exige que découle de l'octroi du sursis une utilité évidente pour l'intéressé au regard des effets que l'acte puisse encore produire. En outre, le sursis ne peut pas être octroyé si la personne à laquelle le sursis porte directement préjudice fait preuve qu'il lui en résulte un dommage plus difficilement réparable que celui qui découlerait pour le requérant, de l'exécution de l'acte.

Dans le même groupe, on peut inclure l'Italie. De fait, le rapport italien, écrit en anglais, révèle que le «stay of execution» prononcé par les tribunaux administratifs régionaux a des effets «ex tunc» et est applicable aux décisions déjà réalisées. Par conséquent, l'autorité administrative est obligée à rétablir, autant que possible, la situation primitive. Toutefois, le tribunal peut limiter la portée du sursis.

*d) Caractère suspensif ou non suspensif de la requête du sursis*

Uniquement au Portugal la demande du sursis a un effet équivalent à la suspension de l'exécution, puisque l'autorité, toute suite après la notification de la requête, est tenue de prendre, avec urgence, les mesures nécessaires pour que les services et agents chargés de l'exécution n'y procèdent pas. Exceptionnellement, en cas de grande urgence, justifiée par écrit, l'autorité a le droit d'engager l'exécution, ou de la poursuivre.

Le rapport hellénique fait remarquer que, sans que cela constitue une obligation légale, l'administration habituellement s'abstient de procéder à l'exécution de l'acte une fois qu'elle est informée qu'une requête de sursis a été déposé.

*e) Sursis prononcé d'office*

Les tribunaux des pays de la Communauté n'ont pas le pouvoir d'ordonner eux-mêmes, sur leur propre initiative, le sursis. Il n'en va de même, d'une manière générale, pour l'administration.

*f) Portée et effets du jugement du sursis*

La notification du sursis interdit l'administration d'exécuter l'acte (privé temporairement de ses effets juridiques). Donc, toutes les mesures d'exécution effectuées après l'octroi du sursis sont illégales. En principe, l'octroi du sursis conserve son effet jusqu'au jugement définitif (c'est-à-dire avec autorité de la chose jugée) du recours contre l'acte exécutoire.

La portée du sursis peut être limitée par le tribunal, de sorte que l'exécution soit partiellement interdite, en Allemagne et en Italie. Dans ce dernier pays, et au Portugal, les tribunaux peuvent soumettre le sursis à des conditions.

La décision ordonnant le sursis n'a pas d'autorité de la chose jugée à l'égard du juge de fond. On peut, pourtant, reconnaître que dans les pays comme la Belgique, la France et le Luxembourg, où le régime exige, pour que le sursis soit octroyé, l'existence d'un moyen sérieux (c'est-à-dire, de nature à entraîner l'annulation de la décision administrative litigieuse), le jugement du sursis fournit au juge du recours contentieux (juge du fond) une indication importante.

*g) Recours contre le jugement du sursis*

Les décisions prises par les tribunaux de première instance sont, en général, susceptibles de recours auprès d'un tribunal d'un degré supérieur, par exemple, Cour d'Appel, en Allemagne, Conseil d'État, en Italie, et Tribunal Suprême Administratif, au Portugal.

Les décisions de la Cour d'Appel allemande, même prises en premier ressort, ne sont assujetties à aucun recours. Il en va de même pour la Belgique (Conseil d'État) et pour le Portugal (Tribunal Suprême Adminis-

tratif) exception faite, dans celui-ci, pour les cas de jugements contradictoires (dans ces cas, relève de l'assemblée plénière de la section du contentieux administratif la compétence pour trancher le recours).

Le rapport belge signale deux exceptions au principe de l'insusceptibilité de recours contre les décisions du Conseil d'État. En ce qui concerne les ordonnances des juges des référés, elles sont susceptibles d'opposition et d'appel.

Au Royaume-Uni, l'arrêt de la Haute Cour peut être frappé d'appel.

## **11. Exécution et effets de l'annulation juridictionnelle de l'acte attaqué lorsque celui-ci a déjà été exécuté**

### *a) L'exécution de la décision juridictionnelle*

Si l'administration a exécuté un acte attaqué devant un tribunal, notamment en vertu du rejet ou de l'abstention d'une demande de sursis d'exécution, trois questions se posent: quels sont les effets de l'éventuelle annulation de l'acte sur les éléments qui ont déjà été exécutés; comment l'administration doit accomplir le jugement et si elle peut légitimement ne pas le faire; quels sont les pouvoirs du tribunal pour obliger l'administration à l'accomplissement de la décision juridictionnelle.

D'une manière générale, dans les pays de la Communauté, l'annulation d'une décision administrative par le tribunal, a un effet rétroactif (*ex tunc*): l'acte est censé n'avoir jamais existé.

C'est l'administration qui doit mettre à exécution la décision juridictionnelle, elle est tenue de prendre tous les actes et toutes les mesures pour accomplir le jugement d'une façon complète et satisfaisante en se conformant aux exigences que celui-ci comporte. Ainsi, si l'acte annulé a arrêté ou modifié le déroulement d'une situation juridique, l'administration est obligée, non seulement de remplacer l'acte, mais aussi de reconstituer la situation telle qu'elle serait si cet acte n'était jamais intervenu, avec toutes les conséquences positives ou négatives que cela implique.

Toutefois, la réalisation de l'effet rétroactif n'est pas sans limites et tempéraments, Le rapport belge les fait remarquer en disant que le fonctionnaire, dont la nomination a été annulée, ne doit pas restituer le traitement qui lui a été payé. Pour sa part, le rapport hellénique ajoute que les actes que ce fonctionnaire a émis se maintiennent en vigueur. Et selon le rapport français, le fonctionnaire doit être regardé comme légalement investi de ses fonctions tout comme si la nomination n'a pas été annulée. D'ailleurs, les

droits acquis par les tiers, qui sont devenus définitifs, sont pris en compte.

C'est la sauvegarde des droits des tiers qui, au Royaume-Uni, fait réduire les effets rétroactifs de la décision juridictionnelle. En plus, dans ce pays, l'effet rétroactif n'est pas automatique, et il en va même en Irlande et au Danemark.

Aux Pays-Bas, aussi, les effets rétroactifs ne se produisent pas nécessairement puisque la Section de Juridiction du Conseil d'État peut déterminer qu'ils soient totalement ou partiellement maintenus.

*b) L'inexécution légitime. Responsabilité de la personne publique*

L'agissement de l'administration dans l'exécution de la décision juridictionnelle se heurte parfois à des difficultés insurmontables, devenant impossible. C'est ce qui arrive lorsqu'il y a eu des changements définitifs survenus entre-temps, par exemple démolition d'un édifice à caractéristiques uniques et interdiction d'une réunion qui devait avoir lieu à un jour fixe, déjà passé.

Il peut y avoir aussi impossibilité de droit. C'est le cas de la validation législative, à titre rétroactif, d'une décision illégale frappée d'un recours ou déjà annulée. Au Portugal, cependant, l'administration ne peut pas invoquer la validation législative comme cause légitime d'inexécution, parce que le Tribunal Constitutionnel la déclare toujours entachée d'inconstitutionnalité. Dans ce pays, la loi admet l'inexécution à cause de graves dommages pour l'intérêt public.

Plus sévères sur ce point se montrent les régimes de l'Allemagne, de l'Italie et de la Grèce: dans ces pays, le préjudice de l'intérêt général ou du bon fonctionnement des services publics n'empêchent pas l'exécution de la décision juridictionnelle.

La victime d'une inexécution légitime conserve un droit à des dommages-intérêts en France et au Portugal. En Italie, seulement si un droit subjectif a été violé. Dans les autres pays, la responsabilité de la personne publique dépend de l'existence d'une faute.

*c) L'inexécution légitime. Pouvoir du tribunal pour obliger l'administration à exécuter le jugement*

L'inexécution illégitime du jugement se manifeste le plus souvent par l'abstention ou le refus de l'administration de prendre, totalement ou en partie, les mesures que l'accomplissement intégral du jugement impose. Il constitue, au point de vue juridique, une illégalité, susceptible, dans plu-

sieurs pays, de recours contentieux pour manque de l'obéissance dûe à la chose jugée.

Au Royaume-Uni et en Irlande, la désobéissance à une «injunction» entraîne la poursuite criminelle pour outrage à magistrat (contempt of court) punissable avec des amendes et peines de prison. En plus, le juge peut condamner l'administration à agir d'une certaine façon en prononçant le «mandamus». Par une décision de cette nature, les tribunaux du Royaume-Uni ont le pouvoir de conduire l'administration à reconsidérer la question en litige, quitte à adopter une autre décision.

Dans ces deux pays le régime d'exécution à l'encontre de l'administration est le même que celui suivi à l'encontre des particuliers. Le régime admet l'exécution judiciaire forcée, pouvant se traduire par la saisie de propriété (distrained or seizure of property), effectuée par l'autorité policière. A l'exception de la Couronne, qui est exonérée de toute exécution, arrestation ou procédure l'obligeant à faire une prestation ou paiement.

Le pouvoir d'obliger à rétablir le «status quo ante» manque aux tribunaux danois.

L'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal connaissent des voies spécifiques d'exécution.

Le rapport allemand décrit, avec un certain détail, la voie réglée par la loi concernant l'exécution des jugements à la suite d'un recours contentieux. L'intéressé dispose du droit de demander au juge la condamnation de l'administration à prendre toutes les mesures utiles pour faire exécuter la décision d'annulation de l'acte. Les tribunaux de l'ordre administratif appliquent, par analogie, l'exécution forcée des jugements des tribunaux civils, à condition que le code des tribunaux administratifs n'en dispose pas autrement. Les mesures d'exécution sont donc la saisie-arrêt, la saisie-exécution, l'astreinte, l'amende et la saisie-immobilière. En vue de rendre superflues ces mesures, le tribunal, avant de prendre la décision (et sauf en cas d'exécution d'une ordonnance de référé ou provisoire) doit informer l'administration de l'exécution en lui demandant d'exécuter volontairement ses obligations dans un délai fixe qui ne peut excéder un mois. Si l'administration ne le fait pas, c'est alors que le juge administratif procède à l'exécution en déterminant la mesure nécessaire et en confiant celle-ci à une autorité compétente qui est tenue de suivre les instructions du tribunal.

En ce qui concerne les décisions déclarant l'administration tenue de réformer ou d'effacer le préjudice créé par une exécution illégale d'un acte ultérieurement annulé, la loi autorise le tribunal à infliger à l'autorité

administrative, qui hésite à exécuter le jugement, une astreinte pouvant aller jusqu'à 2.000 DM.

La loi portugaise accorde à l'intéressé, qui a exercé le recours contentieux, le droit de demander au tribunal, la déclaration d'inexistence de cause légitime d'inexécution. Le tribunal, se prononçant pour son inexistence, fixe, après avoir entendu l'administration et le requérant, les actes et les opérations qui devront réaliser l'exécution, et impartit le délai dans lequel ils devront être pris. Les actes pratiqués en opposition au jugement sont déclarés nuls et nonavenus et ceux qui ont été pratiqués sous prétexte d'avoir une cause légitime d'inexécution sont annulés.

Le rapport italien qualifie la procédure de son pays de rapide et efficient. L'intéressé peut demander, selon les cas, au tribunal administratif régional ou au Conseil d'État la fixation d'un délai dans lequel l'acte doit être exécuté. Il peut, en outre, demander la désignation d'une autorité qui, à la place de l'autorité désobéissante et agissant au titre de délégué du tribunal, aura la tâche de prendre les mesures d'exécution que celui-ci estime nécessaires à l'accomplissement du jugement.

Le pouvoir de remplacer l'autorité par une autre, existe aussi au Luxembourg, où l'intéressé peut, à l'expiration d'un délai de trois mois à partir du prononcé de l'arrêt, saisir le Comité du Contentieux du Conseil d'État. Celui-ci désigne, à la suite, un commissaire spécial chargé de prendre, dans un délai imparti par le Comité, l'acte nécessaire, en lieu, à la place et aux frais de l'autorité normalement compétente. La nouvelle décision est susceptible d'un recours contentieux.

Le pouvoir d'intervention, dans ce domaine, des tribunaux français, belges, hellénique et néerlandais est plus faible. Aux Pays-Bas et en France, l'astreinte, prononcée contre l'autorité dont dépend l'exécution, est la principale garantie du justiciable. Mais tandis que la section de Juridiction du Conseil d'État néerlandais n'intervient que sur demande de l'intéressé, le Conseil d'État français et le Président de la Section du Contentieux de ce Conseil peuvent prononcer l'astreinte d'office. La loi organise, par ailleurs, l'infliction d'amendes aux administrateurs eux-mêmes, dont le comportement aura provoqué le prononcé d'astreintes (le rapport français signale encore une fonction du Conseil d'État, d'information et d'élucidation, auprès de l'administration, sur les mesures que comporte l'exécution de la chose jugée et les suites à donner à une décision juridictionnelle).

Au bas de l'échelle se trouvent la Belgique et la Grèce. En Belgique, les tribunaux sont démunis de moyens de coercition pour obliger l'administration à exécuter leurs arrêts. Une des raisons en est l'immunité d'exécution

dont jouissent les personnes morales de droit public. On espère pourtant modifier l'actuelle situation en face de l'introduction de la loi uniforme Benelux sur l'astreinte, et en vertu d'un important mouvement doctrinal en faveur de l'assouplissement du principe de l'immunité d'exécution.

En Grèce, ni les tribunaux administratifs, ni le Conseil d'État ont le pouvoir effectif d'assurer l'exécution de leurs arrêts. Il n'est même pas possible d'intenter auprès d'eux un recours en annulation contre l'abstention d'exécution ou pour émission des actes que celle-ci comporte. La marge d'intervention des tribunaux se borne réellement à cette tâche: une commission, constituée par des membres du Conseil d'État, intervenant d'office ou sur demande de l'intéressé, peut mettre au courant, par un rapport écrit, le Président du Conseil des Ministres et le Ministre de la Justice, que l'administration est en retard ou se refuse, de façon injustifiable, à exécuter un arrêt.

#### *d) Responsabilité des autorités et des fonctionnaires*

Le régime de responsabilité des autorités et fonctionnaires, entraînée par des actes irréguliers concernant l'exécution des décisions juridictionnelles est pareil ou se rapproche de celui indiqué dans le point 5.b) de ce rapport.

En ce qui concerne spécifiquement la désobéissance des ordonnances des tribunaux en vue d'obliger l'administration à les accomplir, on a déjà parlé des poursuites criminelles pour outrage à magistrats, qui sont propres au régime du Royaume-Uni et de l'Irlande. A ce sujet, le rapport portugais fait connaître que l'inexécution de la décision d'un tribunal de l'ordre administratif entraîne la sanction criminelle correspondant à l'infraction de désobéissance, lorsque l'administration ne donne pas de suite aux actes et opérations établis par le tribunal, dans la procédure exécutive. Pareille sanction est applicable à l'autorité chargée de l'exécution qui fait clairement preuve de ne pas vouloir exécuter la chose jugée, sans invoquer une cause légitime d'inexécution.

### III

## **L'intervention des tribunaux en ce qui concerne la protection juridictionnelle de l'environnement et des réfugiés politiques**

### **12. Limites de ce chapitre**

A ce sujet quelques rapports nationaux esquissent, pour mieux encadrer la question, le droit de l'environnement et des réfugiés politiques de leurs pays. Ce n'est pas cela l'objet du présent chapitre, mais seulement des aspects spécifiques ou plus significatifs de l'intervention, dans ces domaines, des tribunaux.

### **13. La protection juridictionnelle en matière d'environnement**

La règle, en rigueur dans le droit allemand, de l'effet suspensif des recours contentieux peut être écartée par une décision spéciale et motivée, si la protection de l'environnement, qui s'insère dans l'intérêt général, exige l'exécution immédiate de la mesure administrative. Il n'est pas, pourtant, exclu la possibilité de l'intéressé demander au juge administratif le rétablissement de l'effet suspensif. Cet effet est supprimé par la loi en ce qui concerne les recours contre certaines décisions prises à l'abri de la loi de protection contre les matières nocives et dangereuses sans que cela empêche la demande de sursis à exécution.

En France, en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni, le contrôle juridictionnel opère surtout par le sursis à exécution.

En France, aux termes de l'article 2 d'une loi du 10 juillet 1976, si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 1<sup>o</sup> de ledit article est fondée sur l'absence (matérielle, selon la jurisprudence) d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis, sans apprécier le caractère difficilement réparable du préjudice, qui est une des conditions pour l'octroi du sursis de droit commun.

Par ailleurs, le juge administratif a élargi le champ d'application électif du sursis, une fois que aux atteintes de la propriété privée, traditionnellement prises en compte par le juge du sursis, se sont ajoutées des considérations tenant aux exigences de l'environnement ou de l'esthétique. La protection de l'environnement est ainsi considérée comme intérêt général qu'il convient de préserver, notamment en ordonnant le sursis à exécution de la décision susceptible d'y porter atteinte. L'atteinte à l'environnement constitue fréquemment un préjudice difficilement réparable.

C'est dans ce même sens que la jurisprudence du Conseil d'État hellénique décide, mais par contre, rejette en principe, pour estimer contrai-

re à l'intérêt public, les demandes de sursis à l'exécution d'actes ordonnant la fermeture d'installations ou établissements dangereux ou insalubres et nuisibles à l'environnement.

Le rapport italien donne l'exemple d'un permis de construire un bâtiment dans une région rurale, donné par l'autorité municipale, mais qui n'est pas en conformité avec le plan pris par le conseil de la ville. Dans cette hypothèse, n'importe quel habitant peut, soit demander au tribunal compétent l'annulation du permis, soit demander au tribunal administratif régional le sursis d'exécution. Une fois octroyé le sursis, si l'autorité n'exécute pas la décision du tribunal administratif, le requérant peut s'adresser de nouveau à celui-ci, qui désignera une autorité en indiquant les actes qu'il faut prendre. Le tribunal administratif peut encore en donner connaissance au maire en vue d'une poursuite judiciaire.

Pour sa part, le rapport du Royaume-Uni donne comme exemples de l'emploi du sursis à exécution, pour éviter que l'autorité locale exécute un ordre de démolition, l'absence de la procédure judiciaire avec l'audition du propriétaire, ou l'annulation de l'arrêté municipal sur lequel s'appuyait le pouvoir d'ordonner la démolition.

En dehors du champ du sursis, le rôle des tribunaux continue à être important.

Le rapport hellénique nous renseigne que la jurisprudence du Conseil d'État, juge de droit commun de recours en annulation pour excès de pouvoir, a bien évolué, pendant les dernières années, dans le but de rendre plus efficace la protection de l'environnement sous tous les aspects et en faisant l'interprétation de certaines dispositions de la Constitution en vue d'assurer cette protection. De plus, à une partie d'actes administratifs sur la matière, tels que ceux par lesquels sont imposées des sanctions à caractère financier (amendes), est appliquée la procédure d'exécutions administratives réglée par la loi relative à la perception des recettes publiques. Contre ces actes, aussi bien que contre les actes d'exécution respectifs, les intéressés peuvent utiliser les voies de recours prévues par cette loi, qui relèvent de la compétence des tribunaux administratifs.

Au Royaume-Uni, la matière d'environnement est un champ privilégié pour l'exécution d'office, historiquement liée à l'accomplissement des devoirs des autorités de la voirie en vue de réparer et de maintenir les routes et les ponts en bon état. Contre ces autorités n'importe quelle personne peut intenter une action en justice et obtenir le droit de réaliser, elle-même, les travaux nécessaires, et de se faire rembourser les dépenses par l'autorité qui a manqué à ses devoirs.

En Irlande, la protection de l'environnement est en rapport avec l'exécution des lois de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (planning), qui prévoient des permis pour construire des bâtiments et d'autres structures. La concession des permis est précédée d'un procès administratif spécifique dont la décision finale peut être frappée d'appel. L'«Appeal Board» prononce une décision définitive.

Si le permis est subordonné à des conditions, et celles-ci ne sont pas observées, le tribunal, même à la demande des particuliers, peut obliger, par une «injunction», à démolir le bâtiment ou la structure.

En dehors de la loi de l'aménagement, les tribunaux n'interviennent que à l'abri de loi spéciale ou en de grave atteinte aux intérêts publics ou privés.

Au Luxembourg, une loi de 11 août 1982 soumet pratiquement toutes installations et constructions sur le territoire national à une autorisation administrative. Aux termes de la dite loi un recours contre les décisions prises par le ministre est ouvert devant le Conseil d'État, comité du Contentieux, qui statue comme juge du fond. Son arrêt a force exécutoire en ce sens que l'autorité administrative est obligée à donner suite aux éléments retenus dans le dispositif de l'arrêt, sous peine d'exécution forcée par voie d'un commissaire spécial.

En Belgique, des lois, émanant des sources de droit différentes pour une grande part régionales, ont pour objet de disposer dans les plusieurs secteurs de l'environnement: la conservation des monuments et des sites, la protection des bois et des forêts, l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la lutte contre le bruit, la pollution de l'atmosphère et des eaux souterraines, la lutte contre la pollution des eaux de surface, la réglementation des établissements dont l'exploitation peut être une cause de danger, d'insalubrité ou d'inconfort, et la protection contre les radiations ionisantes.

Il ressort du rapport belge, que les autorités disposent, dans ces matières, de pouvoirs administratifs très étendus contre les particuliers qui portent atteinte aux règles protectrices ou refusent d'exécuter les décisions administratives.

Dans ces lois est prévue la possibilité pour l'administration, selon les cas considérés de mettre en oeuvre ses décisions à la place des administrés, de prendre des mesures préventives ou urgentes pour assurer l'application des ordres, de faire appel à la force publique, d'interdire des conduites qui violent des valeurs écologiques protégées.

La décision prise ouvre «post factum», un recours, sans effet suspensif, au Conseil d'État.

Le tribunal judiciaire peut intervenir, par la voie du référé, à la demande de l'intéressé, pour supprimer l'ordre d'interdiction des travaux, à l'égard de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Au Danemark, la protection de l'environnement n'écarte pas le principe de la nécessité de l'administration de s'adresser au tribunal pour corriger une situation illégale ou imposer des sanctions (par exemple, des amendes). L'exécution d'office aura lieu après le jugement sur la validité de la décision administrative, parfois par l'utilisation de procédés discrétionnaires qui demeurent soumis au contrôle du juge et dont les effets nuisibles sont passibles de réparation.

Certaines lois, pourtant, permettent, par exemple à l'égard de la protection de l'environnement, la mise en oeuvre d'office, sans l'intervention du tribunal, de «mandatory orders» ou «prohibitory orders» s'ils ne sont pas obéis par les particuliers dans le délai imparti. Même dans ce cas, l'exécution d'office n'autorise pas l'emploi de la force physique, mais la police peut aider l'administration dans l'exécution, par exemple, si le risque de pollution est grand. En principe, les poursuites criminelles et l'emploi de la force physique en vue d'arrêter un agissement contraire à la loi, dépend de la dénonciation à la police.

D'après une loi entrée en vigueur aux Pays-Bas le 1<sup>er</sup> janvier 1988, la Section du Contentieux du Conseil d'État intervient, tout comme c'est le cas pour la Section de Juridiction en tant que dernier juge administratif, dans les litiges devant être portés auprès de la Couronne, lesquels sont avant tout ceux relatifs à la législation en matière d'environnement dont la Couronne est appelée à connaître et à juger.

#### **14. La protection juridictionnelle en matière des réfugiés politiques.**

A l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, pays où la matière est réglementée respectivement par des lois concernant l'immigration et les étrangers, les personnes persécutées pour des raisons politiques jouissent, dans les pays de la Communauté, d'un régime spécifique de protection administrative qui s'appuie sur la Convention de Genève de 28 de juillet 1951, relative au statut des réfugiés, et le protocole du 31 janvier 1967. Dans deux de ces pays — l'Allemagne et le Portugal — la Constitution garantit le droit d'asile.

Ce droit, et la qualité de réfugié, sont reconnus ou accordés soit par des membres du gouvernement (Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, et Irlande; dans ce dernier pays, en conséquence d'un agrément avec le gouvernement, l'application de la Convention de Genève se fait sous la surveillance du Haut Commissaire pour les réfugiés des Nations Unis) soit par un service administratif spécial placé sous l'autorité d'un ou plusieurs agents indépendants du gouvernement. Ainsi, ces affaires relèvent de la compétence d'un office fédéral, en Allemagne; de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, en France; du Commissaire Général aux Réfugiés et aux Apatrides, en Belgique et de la Direction pour les étrangers (Direktoratet for Udlænding) au Danemark.

En général, les décisions accordant ou refusant le droit d'asile sont susceptibles de recours auprès des tribunaux.

Toutefois, le régime général national des recours contentieux subit quelques déviations en Allemagne. En effet, dans ce pays, la règle du recours administratif préalable n'a pas d'application, puisque le demandeur d'asile peut saisir directement le juge administratif. En outre, la décision juridictionnelle ne peut être frappée devant le tribunal supérieur que si le tribunal administratif ou la Cour d'Appel, selon les cas, a autorisé le requérant à se pourvoir en appel ou en cassation. Si le tribunal administratif rejette le recours comme irrecevable ou comme évidemment mal fondé, il n'y a pas d'appel.

Les recours n'ont pas d'effet suspensif (sans préjudice de la possibilité d'une procédure de sursis à exécution), lorsque la demande d'asile doit être rejetée parce que le demandeur jouit d'une façon évidente de la protection d'un autre état.

C'est encore au sujet du statut juridique des réfugiés qu'une particularité est observée aux Pays-Bas, et non seulement à propos de la suspension des décisions administratives: le président du tribunal d'arrondissement peut l'ordonner en tant que juge civil, ou prendre une mesure provisoire, les parties ayant alors la possibilité d'aller en appel et de se pourvoir en cassation.

Au Portugal, les recours contre le refus d'accorder le droit d'asile ont, à titre exceptionnel, effet suspensif.

On constate des exceptions au principe de l'impugnation directe des actes administratifs devant les tribunaux, dans les pays suivants:

1° — En Belgique, les décisions du Commissaire Général aux réfugiés et aux apatrides ne sont susceptibles de recours qu'auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés, dont les chambres sont présidées par un

juge ou conseiller. Les décisions de la Commission ne sont susceptibles que du recours ouvert par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État contre les décisions contentieuses administratives. Le Conseil d'État ne peut ordonner qu'il y ait sursis à l'exécution de la décision.

2° — Au Danemark, les décisions émises par le «Direktoratet» refusant la demande du droit d'asile sont susceptibles de recours, sans effet suspensif, auprès de la Commission des réfugiés, présidée par un juge, dont les décisions ont un caractère définitif, l'intéressé ne pouvant pas les attaquer devant un tribunal ou cour.

3° — En France, les décisions de l'office Français de protection des réfugiés et apatrides peuvent être déférées à la Commission de recours des réfugiés et apatrides. L'intéressé peut se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État.

En amont de la reconnaissance de la qualité de réfugié, un étranger demandant à bénéficier du droit d'asile peut voir refuser son entrée dans les territoires nationaux par la décision d'un ministre (ou, au Danemark, de la «Direktoratet»). Dans ce cas, les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel. En Belgique, pourtant, la décision, avant d'être attaquée au Conseil d'État, peut faire l'objet d'une demande urgente de réexamen.

Les rapports nationaux envisagent la situation du réfugié qui, en vertu de la conduite en désaccord avec les devoirs auxquels il est soumis, ou par des raisons de sécurité ou d'ordre public, perd son droit à l'asile et, par conséquence, l'administration l'enjoint de quitter le territoire national. Dans une situation pareille se trouve l'étranger qui, n'ayant pas obtenu le statut de réfugié, n'a pas le droit, à un autre titre, de continuer à habiter le pays. C'est un cas d'expulsion, pour lequel, dans tous les pays, l'exécution forcée de la décision administrative est admise. C'est-à-dire, on reconduit, au besoin par la force, l'expulsé à la frontière. Nonobstant, l'étranger qui risque d'être expulsé n'est pas dépourvu de moyens juridiques de protection. Il dispose des moyens juridictionnels normaux et de la possibilité de demander (dans les pays où cette procédure existe), le sursis à exécution (sauf en Grèce, si l'expulsion de l'étranger est considérée comme acte de gouvernement). En Allemagne, cependant, le recours, dans ce cas, n'a pas d'effet suspensif. Au Royaume-Uni, en dehors du «judicial review» il peut profiter de l'«habeas corpus», et obtenir la suspension extra-judiciaire de la décision et des mesures administratives.

Au Portugal, la déclaration de l'extinction du droit d'asile et, le cas échéant, de l'expulsion est du ressort de la Cour d'Appel. L'intéressé peut

exercer, contre l'arrêt de la Cour d'Appel, un recours auprès du Suprême Tribunal de Justice (Cour de Cassation).

En Belgique, lorsque la décision du Ministre de la Justice, refusant l'entrée dans le Royaume à un étranger qui se déclare réfugié, vise à le reconduire à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée, il peut introduire un recours suspensif devant le président du tribunal de première instance. La demande est introduite et la procédure se déroule selon les formes du référé, mais la décision n'est susceptible ni d'opposition, ni d'appel. Toutefois, les ordres de quitter le territoire, pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État (qui n'a pas le pouvoir de surseoir à l'exécution), ne sont pas susceptibles d'une demande en référé devant le président du tribunal de première instance.

En France, le réfugié en risque d'expulsion dispose à la fois comme étranger, de la garantie que constitue la comparution régulière devant la commission d'expulsion, sauf urgence absolue, et, en tant que réfugié, de la possibilité de saisir pour avis, par un recours suspensif, la commission des recours.

L'expulsion est contrôlée de façon de plus en plus développée et approfondie par le juge administratif à ses stades successifs.

Le recours contre l'arrêté d'expulsion peut être déféré au tribunal administratif qui peut également ordonner le sursis à l'exécution.

La décision d'expulsion peut également faire l'objet d'une demande d'abrogation auprès du Ministre de l'Intérieur. La décision de celui-ci peut être contestée devant le juge administratif.

## IV

### **Synthèse et remarques finales**

L'étude comparative à laquelle il vient d'être procédé fait ressortir tout d'abord que l'administration ne doit pas se voir trop gênée par des obstacles juridiques à fin de mener à bien les tâches qui lui sont propres et qu'elle réalise notamment par des actes ou décisions exécutoires, présumant d'être émis dans l'intérêt général et en conformité avec les lois. Son action ne peut se passer de certains pouvoirs ou prérogatives pour permettre une grande marge à l'exécution d'office, c'est-à-dire, à l'exécution de la décision à la place de l'administré qui ne veut pas l'exécuter volontairement, sans pour autant l'administration avoir besoin de s'adresser préalablement à un tribunal. Seulement au Danemark et en Irlande elle doit, en principe, se munir,

pour le faire, d'une autorisation ou ordre judiciaire, quoiqu'il y ait des exceptions prévues expressément par la loi ou dictées par des raisons d'ordre public, d'urgence ou de grave atteinte à l'intérêt général. La protection de l'environnement et l'expulsion d'étrangers qui n'ont pas obtenu, ou ont perdu, le statut de réfugié représentent des domaines où les exceptions ont lieu.

Les régimes nationaux apparaissent plus diversifiés lorsque l'administration, pour assurer l'exécution, se trouve dans la nécessité de recourir à la force publique. La diversité se montre moins à l'égard de l'exigence d'une loi prévoyant expressément les moyens coercitifs ou de contrainte à la disposition de l'administration qu'à des conceptions différentes relatives à la limitation du champ d'application de l'exécution forcée et de sa soumission à des conditions d'indispensabilité, adéquation et proportionnalité.

L'Allemagne et le Portugal se détachent de ce groupe de pays puisque l'administration y dispose d'un pouvoir général de choisir au besoin l'exécution forcée. Mais dans le premier pays ce pouvoir est contrebalancé par une loi spécifique qui règle l'exécution administrative et empêche l'administration de procéder d'une façon inadéquate et excessive.

L'exécution à la place ou à l'encontre de l'administré, irrégulière ou illégale, est, dans tous les pays, sanctionnée juridiquement, et entraîne la responsabilité des autorités et agents. La responsabilité civile dépend en général d'une conduite fautive. Elle engage aussi, en principe, la responsabilité civile de la personne publique, bien que au Royaume-Uni, dans certains domaines, la Couronne n'est pas responsable.

Tous les pays organisent des systèmes de contrôle et offrent aux administrés des voies de droit pour compenser les pouvoirs et privilèges administratifs précités. Ces voies de droit sont surtout de caractère juridictionnel: recours contentieux, action en justice, «judicial review», etc. Ils ont pour but principal ou de faire respecter l'intérêt général et le droit objectif, ou de protéger les droits et intérêts des particuliers, ou les deux ensembles. On constate, pourtant, une tendance pour privilégier l'élément subjectif.

Dans les pays, comme le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, où un ordre juridictionnel administratif n'existe pas, le contrôle sur l'exécution des décisions administratives relève des tribunaux de droit commun à l'exception de quelques affaires affectées à des tribunaux administratifs spéciaux.

Les autres pays connaissent la qualité de juridiction — tribunaux de l'ordre judiciaire et tribunaux de l'ordre administratif — ce qui implique un partage de compétences.

La juridiction administrative est normalement compétente pour trancher les litiges concernant l'exécution des décisions administratives, sans oublier l'importance assumée par l'intervention du juge judiciaire en France et en Belgique. D'ailleurs le rapport de ce dernier pays souhaite l'élargissement dans ce domaine des attributions du Conseil d'État.

L'Italie attire l'attention par la spécificité de son système, puisque le partage se fait verticalement: d'un côté, les tribunaux judiciaires protègent les droits subjectifs; de l'autre côté, les tribunaux administratifs assurent la protection des «intérêts légitimes».

De l'ensemble des rapports nationaux on peut conclure que l'unité de la juridiction relative aux litiges administratifs est un élément important pour l'efficacité du contrôle juridictionnel.

Les tribunaux interviennent souvent après l'accomplissement de la décision administrative et la réparation en nature devient, dans un grand nombre de cas, difficile, voire, impossible. Pour ces raisons, les rapports nationaux mettent en relief les actions en dommages-intérêts, relevant, dans la majorité des pays, de la compétence des tribunaux judiciaires. Seulement en France, en Grèce, au Portugal, et, dans certaines conditions, aux Pays-Bas, la mise en jeu de la responsabilité des autorités et de la personne publique relève du juge administratif (le rapport belge signale un cas exceptionnel dans lequel est compétent le Conseil d'État).

Tout porte à croire que la solution la plus efficiente pour éviter que l'acte exécutoire illégal porte atteinte aux droits et intérêts de l'administré serait celle de donner un effet suspensif aux recours et aux autres voies juridictionnelles. Toutefois, le régime allemand est le seul à adopter cette solution comme règle générale (le droit hellénique l'adopte aussi mais seulement en ce qui concerne les affaires fiscales), sans que, selon le rapport de l'Allemagne, cela entrave l'action de l'administration, qui conserve toujours le pouvoir, si l'intérêt public l'exige, de l'exécution immédiate (sans préjudice du rétablissement de l'effet suspensif sur demande de l'intéressé).

De toute manière, la grande majorité des pays ont plutôt choisi la procédure du sursis à exécution, octroyée, avec plus ou moins de rigueur, par les tribunaux.

A propos de la protection de l'environnement, certains rapports attirent l'attention sur le fait que le sursis est ou non accordé en tenant compte des effets de l'acte sur les valeurs protégées. Et à l'égard des réfugiés politiques, les tribunaux ont tendance à satisfaire la demande de sursis si celui-ci ne va manifestement pas contre l'intérêt national.

De ce groupe de pays se trouvent exclus la Belgique et le Danemark, où uniquement à titre exceptionnel les tribunaux peuvent surseoir à exécution. L'inexistence de cette procédure est, toutefois, tempérée en Belgique par l'action du juge des référés qui, dans certains cas, a la faculté d'ordonner le sursis à exécution. Et relativement au Danemark il faut rappeler que l'intervention des tribunaux se fait en amont, c'est-à-dire, avant l'exécution de la décision par l'administration.

L'annulation par le tribunal d'une décision exécutoire déjà effectivement exécutée, a, dans la plupart des pays, un effet rétroactif (ex tunc). Cet effet oblige l'administration non seulement à remplacer l'acte annulé par un autre non entaché d'illégalité, mais aussi à prendre tous les actes et toutes les mesures nécessaires pour l'accomplissement du jugement (le cas échéant, elle est tenue de reconstituer la situation telle qu'elle serait si l'acte n'était jamais intervenu). L'effet rétroactif n'est pourtant pas automatique au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark: il faut que le juge le déclare. Aux Pays-Bas, le Conseil d'État peut déterminer que les effets de l'acte annulé soient totalement ou partiellement maintenus.

L'administration ne peut se refuser à accomplir le jugement que dans le cas d'impossibilité de fait ou de droit. L'exemple le plus commun d'impossibilité de droit est la validation législative, à titre rétroactif, de la décision attaquée, ce que, au Portugal, la Cour Constitutionnelle considère contraire aux principes de la Constitution. Ce pays est le seul, en revanche, à admettre l'inexécution en raison d'un grave dommage pour l'intérêt public.

Dans le cas d'impossibilité, il n'en reste à l'intéressé que la réparation opérée sous forme de dommages-intérêts, par allocation d'une somme d'argent.

Les divergences des solutions nationales se montrent plus profondes et les nuances apparaissent plus nombreuses lorsque l'administration s'abstient ou refuse d'accomplir le jugement sans pour autant pouvoir invoquer une cause légitime d'inexécution.

Au Royaume-Uni et en Irlande, au delà des poursuites criminelles que toute désobéissance à une «injunction» entraîne, l'intéressé dispose de la procédure d'exécution de droit commun, applicable à toutes les personnes, soit privées, soit publiques, et à toutes les affaires de n'importe quelle nature. Cette procédure admet l'exécution judiciaire forcée, pouvant se traduire par la saisie de propriété. En tout cas, l'immunité de la Couronne limite, au Royaume-Uni l'efficacité de cette voie, au moins en théorie.

Les ordres juridiques de l'Allemagne et du Portugal ouvrent des voies spécifiques d'exécution juridictionnelle. Ils reconnaissent au juge adminis-

tratif le pouvoir d'enjoindre l'administration à pratiquer des actes et opérations et de prononcer des mesures très efficaces. Le régime allemand se rapproche, d'ailleurs, de l'exécution forcée des jugements des tribunaux civils.

En Italie et au Luxembourg l'intervention juridictionnelle se fait d'une façon plus directe et rapide, une fois que le jugement peut être exécuté par une autorité déléguée du tribunal ou par un commissaire spécial, agissant au lieu et à la place de l'autorité désobéissante.

Moins munis de pouvoirs se trouvent les tribunaux français et néerlandais. L'astreinte prononcée contre l'autorité dont dépend d'exécution du jugement est leur principal moyen. Encore plus dépourvus, les tribunaux belges et helléniques, puisqu'ils n'ont aucun moyen de coercition ni le pouvoir d'ordonner des astreintes pour assurer d'une manière efficiente l'exécution de leurs jugements.

De la synthèse que l'on vient de faire il résulte que la question de la protection juridictionnelle des droits et intérêts des particuliers vis-à-vis de l'action exécutoire de l'administration est envisagée par les ordres juridiques de tous les pays de la Communauté Européenne. Le moment choisi du déroulement de l'action n'est pas toujours le même: un petit nombre de pays font intervenir les tribunaux avant que l'action ne se déclenche; d'autres — c'est la majorité — à l'occasion de la saisine du juge. Dans quelques pays, cette protection s'assortit d'une procédure d'exécution juridictionnelle qui oblige effectivement l'administration à obéir au jugement.

On peut dire que certains régimes nationaux peuvent encore évoluer vers une protection plus parfaite et efficace des droits et intérêts des particuliers, mais tous les rapports s'accordent sur l'existence d'une confortante tendance générale qui cherche à atteindre le juste équilibre entre les garanties des droits des individus et la nécessité de ne pas faire trop d'obstacles à l'action de l'administration dont le but est la réalisation de l'intérêt public.