

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

ELEVENTH COLLOQUIUM OF THE COUNCILS OF STATE AND OF
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURTS OF THE MEMBER
STATES OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

DÉCIMO PRIMEIRO COLÓQUIO DOS CONSELHOS DE ESTADO E
DOS SUPREMOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DOS ESTADOS
MEMBROS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

LISBONNE/LISBON/LISBOA
17-19.5.1988

**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.**

**The intervention of the courts in the execution of the individual
administrative decisions, particularly in the fields of protection of the
environment and the protection of political refugees.**

**Intervenção dos tribunais na execução do acto administrativo
individual, nomeadamente no domínio da protecção do meio-ambiente
e dos refugiados políticos.**

COUR SUPRÊME ADMINISTRATIVE
SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

LISBOA 1990

SUJET ET QUESTIONNAIRE

SUBJECT AND QUESTIONNAIRE

Subject of the Colloquium

The intervention of the courts in the execution of the individual administrative decisions, particularly in the fields of protection of the environment and the protection of political refugees

Questionnaire to the national reporters

The Permanent Committee selected, in the meeting held in Lisbon, the theme for the next Colloquium — *the intervention of the courts in the execution of the individual administrative decisions* —, taking also into consideration, in this context, *the jurisdictional protection of the political refugees and the jurisdictional protection of the environment*. It must be emphasized that we are not discussing the concept of the administrative act itself, but only its executory characteristic, in the sense of the possibility of execution by the administration.

In this process, performed after the administrative decision, the purpose of which is the general interest, the administration has some powers, prerogatives and privileges, but, on the other hand, it must observe some more or less strict rules fixed by law, under legal sanctions. The administration is also submitted to some administrative or jurisdictional controls. The objective of the first part (introductory) of the plan is to know what are, in the Member States of the European Communities, those powers, prerogatives and privileges; what is the legal system of its exercise; what are the consequences of the violation of the imperative rules and of the rights and the legitimate interests of the individuals.

The main part of the subject matter begins after the introduction. In fact, the control of the courts in the executory activity of the administration will be examined in the second part. It will be important to know what the chief purpose of this control is: defence of the legal and social system, protection of the rights and legitimate interests of the individuals, etc. Meanwhile, the main aspect is the indication of the jurisdictional means which are at the disposal of the individuals against the irregular or illegal execution, taking into special consideration the appeals (*recours contentieux*) if these exist in the system of the country of the national reporter, and the actions in courts (*actions en justice*). In this second part, the objective is to discuss the legislative and jurisdictional solutions for the problems which arise in each country when the act annulled by the court has already been executed. In this case, is the administration always forced to execute the

judicial decision? Or, may it, in some cases, refuse to execute the decision? What are the means available for the courts in order to compel the administration to execute its decision and to return to the existing elements? If the inexecution is illegal, which is the disciplinary, criminal and pecuniary or civil responsibility of the authorities and public officers? These are, basically, the questions to be answered and made clear.

It seems useful to discuss in the context of the intervention of the courts, the interim injunction or suspension of execution (*sursis à exécution*), confining the analysis to the description of some aspects, since the institution, as a whole, has already been considered in the reports presented at the colloquium held in Berlin in 1974. Naturally, this chapter may be completed if a reform has happened since then, and also by the reporters of the countries which adhered to the European Community after that date.

The explanation of the principles will be followed by their application, which is the purpose of the third part. The Permanent Committee expressed its preference to the following subject matters: *the jurisdictional protection of the environment (and nature) and the jurisdictional protection of the political refugees*.

In some countries it may be necessary to analyse with priority (or at least simultaneously) the legal regimes of those subject matters, followed by the explanation of the principles. It may be the case of the countries which don't have a genuine system of administrative law independent and general, but, on the contrary, some complexes of law rules governing some relations between the individuals and the administration; or the case of the countries which consider the judicial precedents more important than the written law.

It is not easy to formulate a specific questionnaire for this part. Somehow, and in order to make comparisons easier, the reporters are requested to consult the plan outlined in the two first parts and not to exceed its scheme.

The fourth part is reserved to the conclusions obtained in the other parts and to the remarks connected with the effectiveness or the inconveniences offered by the legal systems or the national legislations, mainly in order to strike a just balance between the rights and legitimate interests of the individuals and the fulfilment of the general or public interest. Furthermore, it may be interesting to mention the prospective means to avoid the mentioned inconveniences and insufficiencies.

The intervention of the courts in the execution of the individual administrative decision, particularly in the field of the protection of the environment and the protection of the political refugees.

Introduction

1. The executory act. The prevalent sense: the act susceptible of execution by the administration.
2. Authorities having legal capacity to issue executory acts.
3. The activity of the administration concerning the execution of the act.
 - 3.1. Privileges of the administration in the execution.
 - 3.1.1. Power to take measures before any intervention of the judge (privilège du préalable). The basis or reason for its existence (presumption of the legitimacy of the act, defence of the public interest, typical demonstration of the authority of the administration, etc).
 - 3.1.2. Conditions for its exercise.
 - 3.2. The execution in place of the individual (exécution d'office). When it happens.
 - 3.3. The execution against the individual (exécution d'office). When it happens.
4. Means to force the individual, submitted to the act, to obey it (direct and indirect coercive means, criminal and administrative sanctions, etc).
5. The irregular or illegal execution.
 - 5.1. Legal sanctions concerning the execution (inexistence, nullity, «voie de fait», inefficacy, etc), in the following cases:
 - 5.1.1. The execution in place of the individual (exécution d'office).
 - 5.1.2. The execution against the individual (exécution forcée).
 - 5.1.3. When the decision suffers from legal inexistence or nullity.
 - 5.1.4. When the decision has not in fact been taken (material inexistence).
 - 5.1.5. Disciplinary, criminal and pecuniary or civil responsibility of the authorities and public officers.

II

The intervention of the courts in the execution of the act.

6. Courts having competence to intervene in the execution.
7. Purpose of the judicial intervention (defence of the legal and social system; protection of the rights and legitimate interest of the individuals, etc).
8. Jurisdictional means which are at the disposal of the individuals against the irregular or illegal execution.
 - 8.1. Appeals (recours contentieux) and Jurisdictional actions, particularly in the following cases.
 - 8.1.1. When the executed act hasn't been brought before the courts.
 - 8.1.2. When the executed act suffers from legal inexistence or nullity.
 - 8.1.3. When the act has not in fact been taken (material inexistence).
 - 8.2. Other means.
9. Interim injunction or suspension of execution (sursis à exécution).
 - 9.1. Possibility of introducing an autonome request of interim injunction or suspension (in other words, independently of an appeal against the executive act).
 - 9.2. Request of interim injunction or suspension of an act already executed.
 - 9.3. Suspensive or non-suspensive characteristic of the petition of interim injunction or suspension.
 - 9.4. Interim injunction or suspension officiously issued.
 - 9.5. Range of influence and consequences of the decision of the interim injunction or suspension.
 - 9.6. Appeals against the decision of the interim injunction or suspension.
10. Suspensive or non-suspensive consequence of the introduction of the appeal against the executive act.
11. Consequences of the annulment, by the court, of the act brought before it, when it has already been executed.
 - 11.1. How, in this case, the decision is executed by the administration.
 - 11.2. Lawful inexécution (impossibility, inconvenience or untimeliness of the execution of the decision; serious consequences to the general interests, etc).
 - 11.2.1. Consequences to the individual in case of the lawful inexécution.
 - 11.3. Unlawful inexécution.

- 11.3.1. Powers of the court to compel the administration to execute its decision.
- 11.3.2. Powers of the court to force the administration to return, if possible, to the elements already executed.
- 11.3.3. Disciplinary, criminal and pecuniary or civil responsibility of the authorities and public officers.

III

The intervention of the courts in some aspects, particularly those concerning the jurisdictional protection of the environment and the political refugees.

IV

Conclusions and general remarks.

Sujet du Colloque

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.

Questionnaire aux rapporteurs nationaux

Lors de sa réunion à Lisbonne, le Comité Permanent a choisi comme thème pour le prochain colloque *l'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte administratif individuel*, en faisant entrer en ligne de compte dans le cadre de ce sujet, *la protection juridictionnelle des réfugiés politiques et la protection juridictionnelle de l'environnement*. Il convient de faire remarquer que le concept intégral de l'acte administratif n'est pas en cause, mais uniquement son caractère exécutoire, dans le sens de susceptibilité d'exécution par l'administration elle-même.

Dans cette activité, exercée postérieurement à la décision administrative, et dont le but est la mise en oeuvre de l'intérêt général, l'administration jouit de certains pouvoirs, prérogatives et privilèges, mais, d'autre part, elle est tenue de suivre des règles établies par les lois, plus ou moins strictes, sous peine de sanctions juridiques. En outre, et dans le même domaine, elle est soumise à des contrôles, soit administratifs, soit juridictionnels. Quels sont, dans les états membres de la communauté, les dits pouvoirs, prérogatives et privilèges; quel est le régime juridique de leur exercice; quelles sont les conséquences de la violation des règles impératives et des droits et intérêts légitimes des administrés — tel est l'objet de la première partie (introductrice) du plan de travail.

Après cette introduction, on rentre dans le coeur du sujet. En effet, c'est dans la deuxième partie que l'on doit examiner le contrôle par les tribunaux, de n'importe quel ordre, de l'activité exécutoire de l'administration. Il sera intéressant de savoir quel est le but principal de ce contrôle: défense de l'ordre juridique et de l'ordre social, protection des droits et intérêts légitimes des particuliers, etc. Cependant, le point principal est l'indication des moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale, en traitant spécialement les recours contentieux, si ceux-ci existent réellement dans le système du pays du rapporteur et les actions en justice.

Dans cette deuxième partie, il s'agit de savoir les solutions et législatives et juridictionnelles pour les problèmes qui surgissent dans chacun de nos pays quand l'acte annulé par le tribunal a déjà été exécuté, est-ce que, dans ce cas-là l'administration est-elle toujours tenue d'exécuter le jugement? Est-ce qu'elle peut, dans certains cas refuser l'exécution du jugement? Comment le tribunal peut-il obliger l'administration à exécuter son jugement et à revenir sur les éléments déjà existants? Si l'inexécution est illégitime, quelle est la responsabilité disciplinaire, criminelle et pécuniaire ou civile des autorités et fonctionnaires? Telles sont, fondamentalement les questions à répondre et à éclaircir.

Il paraît utile d'aborder dans le contexte de l'intervention des tribunaux, le sursis à exécution, en bornant l'examen à la description de certains aspects, une fois que l'institut, dans son ensemble et dans sa totalité, a déjà été objet des rapports présentés lors du colloque de Berlin en 1974. Il va de soi que ce chapitre peut être complété en cas de réforme intervenue depuis lors, et aussi par les rapporteurs des pays qui se sont joints depuis cette date-là à la Communauté Européenne.

Après l'exposition des principes, leur concrétisation se suit. C'est l'objet de la troisième partie. A ce propos le Comité Permanent a manifesté sa préférence pour deux sujets: *la protection juridictionnelle de l'environnement (et de la nature) et la protection juridictionnelle des réfugiés politiques*.

Pour certains pays, l'examen prioritaire (ou au moins simultané) des régimes juridiques de ces sujets-là peut s'imposer, venant ensuite l'exposition des principes. Ce sera, peut-être, le cas de ceux de nos pays qui n'ont pas vraiment un 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; ou ceux qui donnent une place plus importante aux précédents judiciaires qu'à la loi écrite.

Il n'est pas facile de formuler, pour cette partie, un questionnaire spécifique. De toute façon, et en vue de favoriser les comparaisons, il est demandé au rapporteur de s'inspirer du plan tracé dans les deux premières parties et de ne pas excéder leur cadre.

La quatrième partie est destinée aux conclusions qui résulteront des parties antérieures, et aux remarques relatives à l'efficacité ou aux inconvénients que les systèmes juridiques ou les législations nationales offrent, notamment pour établir l'équilibre entre la protection des droits et intérêts légitimes des particuliers et la réalisation de l'intérêt général ou public. En outre, il serait très intéressant de faire mention des moyens prospectifs d'obvier les inconvénients et insuffisances signalés.

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.

I Introduction

1. L'acte exécutoire. Sens qu'il faut retenir: acte susceptible d'exécution par l'administration.
2. Autorités compétentes pour l'émission d'actes exécutoires.
3. L'activité de l'administration concernant l'exécution de l'acte.
 - 3.1. Privilèges de l'administration dans l'exécution.
 - 3.1.1. Pouvoir de prendre des mesures préalablement à toute intervention d'un juge (privilège du préalable). Fondement ou raison de son existence (présomption de légitimité de l'acte, défense de l'intérêt public, manifestation typique de la puissance de l'administration, etc).
 - 3.1.2. Conditions pour son exercice.
 - 3.2. L'exécution à la place de l'administré (exécution d'office). Quand a-t-elle lieu.
 - 3.3. L'exécution à l'encontre de l'administré (exécution d'office). Quand a-t-elle lieu.
4. Moyens pour obliger l'administré, soumis à l'acte, d'y obéir (moyens de contrainte directe et indirecte, sanctions pénales et administratives, etc).
5. L'exécution irrégulière ou illégale.
 - 5.1. Sanctions juridiques concernant l'exécution (inexistence, nullité, voie de fait, inefficacité, etc), dans les cas suivants:
 - 5.1.1. L'exécution d'office.
 - 5.1.2. L'exécution forcée.
 - 5.1.3. Lorsque la décision est elle-même atteinte d'inexistence juridique ou de nullité.
 - 5.1.4. Lorsque la décision n'a pas été effectivement prise (inexistence matérielle).
 - 5.1.5. Responsabilité disciplinaire, criminelle et pécuniaire ou civile des autorités et fonctionnaires.

II

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

6. Tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution.
7. But de l'intervention judiciaire (défense de l'ordre juridique et de l'ordre social; protection des droits et intérêts légitimes des particuliers, etc).
8. Moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale.
 - 8.1. Les recours contentieux et actions juridictionnelles, spécialement dans les cas suivants.
 - 8.1.1. Lorsque l'acte exécuté n'a pas été contentieusement attaqué.
 - 8.1.2. Lorsque l'acte exécuté est atteint d'inexistence juridique ou de nullité.
 - 8.1.3. Lorsque l'acte n'a pas été effectivement pris (inexistence matérielle).
 - 8.2. Autres moyens.
9. Le sursis à exécution.
 - 9.1. Possibilité de faire une demande de sursis autonome (c'est-à-dire, indépendamment d'un recours contre l'acte exécutoire).
 - 9.2. Demande de sursis à exécution d'acte déjà exécuté.
 - 9.3. Caractère suspensif ou non suspensif de la requête du sursis.
 - 9.4. Sursis prononcé d'office.
 - 9.5. Portée et effets du jugement du sursis.
 - 9.6. Recours contre le jugement du sursis.
10. Effet suspensif ou non suspensif de l'introduction du recours contre l'acte exécutoire.
11. Effets de l'annulation, par le tribunal, de l'acte attaqué lorsque celui-ci a déjà été exécuté.
 - 11.1. Comment l'administration exécute, dans ce cas-là, le jugement.
 - 11.2. Inexécution légitime (impossibilité, inconvénient ou inopportunité d'exécution du jugement; conséquences graves à l'intérêt général, etc).
 - 11.2.1. Conséquences pour l'administré dans le cas d'inexécution légitime.
 - 11.3. Inexécution illégitime.
 - 11.3.1. Pouvoirs du tribunal pour obliger l'administration à exécuter le jugement.

- 11.3.2. Pouvoirs du tribunal pour obliger l'administration à revenir, si possible, sur les éléments qui ont déjà été exécutés.
- 11.3.3. Responsabilité disciplinaire, criminelle et pécuniaire ou civile des autorités et fonctionnaires.

III

L'intervention des tribunaux dans certains domaines, particulièrement en ce qui concerne la protection juridictionnelle de l'environnement et des réfugiés politiques.

IV

Conclusions et remarques générales.