

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

IVe Congrès - Luxembourg, 15, 16 et 17 juin 1992

Les effets juridiques et pratiques  
des jugements en matière administrative

Rapport général

par M. Paul BEGHIN

# ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

IVe Congrès, Luxembourg, 15, 16 et 17 juin 1992

Les effets juridiques et pratiques  
des jugements en matière administrative

## Rapport général

### AVANT-PROPOS

Le thème du 4ème Congrès de l'AIHJA a pour sujet "Les effets juridiques et pratiques des jugements en matière administrative". Il se situe dans le prolongement naturel du thème qui a été l'objet du 3ème Congrès de Helsinki en 1989 qui portait sur le déroulement des procès devant les juridictions administratives.

Il constitue en même temps l'aboutissement des deux thèmes qui avaient été choisis pour les Congrès de Paris en 1983 et de Tunis en 1986.

Les quatre thèmes, vus dans leur ensemble, permettent de dresser un inventaire complet de l'état des juridictions des pays membres ayant compétence dans le domaine du droit administratif, de tracer un tableau précis de leur fonctionnement et de connaître leur portée et leurs effets.

Le premier thème a permis de dégager les caractéristiques des juridictions administratives suprêmes des pays membres, leurs similitudes et leurs divergences dans une approche institutionnelle, tandis que les sujets des Congrès de Tunis et de Helsinki ont été consacrés à des aspects plus pratiques en se consacrant à la comparaison et à l'analyse du fonctionnement structurel et fonctionnel des juridictions des pays membres de l'AIHJA et des membres associés.

Le sujet du 4ème Congrès porte sur la phase que l'on pourrait qualifier de "postprocédurale" puisqu'il traite de la valeur ou de l'efficacité des jugements après que les juridictions aient rempli leur rôle.

Les effets qui s'attachent aux décisions administratives soulèvent des questions qui vont au-delà du fonctionnement proprement dit des juridictions puisqu'elles touchent au pouvoir même des juridictions et de la valeur contraignante de jugement, et relèvent ainsi du domaine institutionnel des Etats et de leur conception des rapports entre les juridictions administratives et le pouvoir exécutif.

La mission des jugements étant de dire le droit, l'AIHJA, en tant qu'association de juridictions administratives, n'a aucune vocation d'analyser ces relations. Il n'en reste pas moins que dans le cadre de ses travaux, elle ne peut pas faire abstraction de ce que le pouvoir du juge se trouve dans un rapport étroit avec les conceptions étatiques et l'organisation institutionnelle des différents pays.

\*\*\*\*\*

Le thème du Congrès, divisé en trois sous-thèmes, préparé par le Conseil d'Administration de l'AIHJA a été communiqué aux juridictions nationales pour servir de lignes guides à la rédaction des rapports nationaux.

Les rapports nationaux ayant ainsi été rédigés selon un même schéma, la rédaction du rapport général auquel ils servent de base et de ligne de conduite en a été grandement facilitée.

Des rapports nationaux ont été élaborés par les juridictions et organisations suivantes :

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 1) Algérie                 | - Cour Suprême d'Algérie                            |
| 2) Allemagne               | - Bundesverwaltungsgericht                          |
| 3) Belgique                | - Conseil d'Etat                                    |
| 4) Colombie                | - Consejo de Estado                                 |
| 5) Communautés Européennes | - Cour de Justice                                   |
| 6) Côte d'Ivoire           | - Cour Suprême                                      |
| 7) Espagne                 | - Tribunal Suprême                                  |
| 8) Finlande                | - Cour Administrative Suprême                       |
| 9) France                  | - Conseil d'Etat                                    |
| 10) Grèce                  | - Conseil d'Etat                                    |
| 11) Israël                 | - Supreme Court                                     |
| 12) Italie                 | - Conseil d'Etat                                    |
| 13) Luxembourg             | - Conseil d'Etat                                    |
| 14) Nations Unies          | - Tribunal administratif                            |
| 15) Pays-Bas               | - Conseil d'Etat                                    |
| 16) Pologne                | - Haute Cour Administrative                         |
| 17) Portugal               | - Cour Administrative Suprême                       |
| 18) Roumanie               | - Cour Suprême de Justice                           |
| 19) Sénégal                | - Cour Suprême                                      |
| 20) Suède                  | - Cour Administrative Suprême                       |
| 21) Suisse                 | - Tribunal Fédéral, Tribunal fédéral des Assurances |
| 22) Thaïlande              | - Juridical Council                                 |
| 23) Turquie                | - Conseil d'Etat                                    |

Les remerciements du rapporteur général vont, en premier lieu, aux rapporteurs nationaux de ces vingt-trois juridictions dont les travaux constituent pour tous les membres des juridictions associées un instrument de travail et de comparaison précieux qui, à ne pas en douter, contribuera à favoriser une compréhension plus grande et une collaboration plus active entre les juridictions membres de l'association.

Les travaux des Congrès de l'AIHJA ont permis de constater, que si parfois il existe de très grandes divergences entre le fonctionnement de chaque juridiction administrative et le rôle qu'elle joue dans l'organisation des Etats, l'on constate cependant, au fil des ans, des rapprochements qui s'opèrent. Les relations étroites que l'AIHJA a su créer entre les juridictions administratives ont sans doute permis de favoriser cette tendance au rapprochement.

Pour la collaboration indispensable et précieuse qu'ils ont prêtée, je voudrais remercier Monsieur Georges THORN, Président Honoraire du Conseil d'Etat, Président de l'AIHJA, ainsi que Messieurs Emile FRANCK, Secrétaire et Monsieur Georges SPELLER, Référendaire du Conseil d'Etat de Luxembourg.

## **PLAN GENERAL**

### **LES EFFETS JURIDIQUES ET PRATIQUES DES JUGEMENTS EN MATIERE ADMINISTRATIVE**

#### **I - POUVOIRS DU JUGE**

- A- Annulation  
Réformation  
Plein contentieux
- B- En annulation :
  - substitution
  - dommages-intérêts
  - injonction
  - astreinte
- C- Renvoi devant une juridiction internationale
- D- Autres pouvoirs

#### **II- FORCE ET PORTEE JURIDIQUE**

- a) effet absolu ou effet relatif
- b) effet ex tunc ou ex nunc
- c) effet sur, et effet des décisions d'autres juridictions

#### **III- EXECUTION**

- a) attitude des autorités
- b) exécution forcée
- c) difficultés, raisons, remèdes, réactions

## **I - POUVOIRS DU JUGE**

- A- Annulation  
Réformation  
Plein Contentieux
- B- En annulation :
  - substitution
  - dommages-intérêts
  - injonction
  - astreinte
- C- Renvoi devant une juridiction internationale
- D- Autres pouvoirs

\*\*\*\*\*

L'on peut considérer que les pouvoirs du juge, leur caractère général et limité, sont souvent fonction de la séparation organique ou non entre juridictions de droit commun et juridictions administratives.

De plus, les pouvoirs selon les critères des juridictions administratives peuvent varier en fonction des degrés de juridiction que connaissent les structures judiciaires des pays.

Si la juridiction administrative comporte plusieurs degrés, le pouvoir d'annulation est normalement réservé à la juridiction du dernier degré, les juridictions de première instance et d'appel étant juges du fond.

Dans les pays qui ont adopté le système de l'unité des juridictions, il existe, par la force des choses, une identité plus convergente des pouvoirs des juges en matière judiciaire et administrative et les pouvoirs du juge sont souvent plus étendus dans ce système que dans le système qui connaît la dualité de juridiction.

L'examen des rapports nationaux permettra sans doute de vérifier si, d'un côté, l'unité de juridiction et, sous un autre aspect, la hiérarchisation des juridictions, ont des incidences sur leurs pouvoirs ou encore de comparer quels autres critères peuvent jouer.

## 1) ALGERIE

En Algérie, la compétence des juridictions administratives est déterminée selon des critères organiques et non d'après un critère matériel. Elle reconnaît au juge administratif un pouvoir de plein contentieux.

Il faut noter que l'Algérie tout en ayant aboli en 1963 le système de la dualité de juridictions a cependant aménagé dans le cadre de son organisation judiciaire des chambres administratives qui ont comme attributions de connaître du contentieux administratif.

C'est la Chambre administrative de la Cour Suprême qui est juge en premier et en dernier ressort au contentieux d'annulation de tous les actes administratifs. Une loi du 18 août 1990 a toutefois dévolu une partie de ce contentieux d'annulation aux chambres administratives des Cours.

En matière d'impôts indirects, la Chambre administrative de la Cour Suprême est juge de cassation des arrêts rendus en cette matière par les Chambres administratives des Cours. Elle est encore juge d'appel de toutes les juridictions administratives de premier ressort qui sont les Chambres administratives des Cours.

La Chambre administrative de la Cour Suprême connaît aussi en tant que juge d'appel du plein contentieux.

Les Chambres administratives des Cours ont en effet compétence comme juge de pleine juridiction dans différentes matières qui lui sont expressément reconnues par la loi, notamment dans le domaine du contentieux fiscal, en matière d'expropriation et en matière de responsabilité de l'Etat ou d'organismes publics.

## 2) ALLEMAGNE

A) En Allemagne, le juge administratif dispose en premier lieu du pouvoir d'annulation qui se présente sous deux formes :

- le premier qui en pratique est le plus important est celui qui a pour objectif de protéger un droit ou un intérêt subjectif par l'annulation de l'acte attaqué. Le but recherché par l'annulation étant la protection d'un droit ou intérêt subjectif, le juge doit se limiter à la seule partie de l'acte qui est entachée d'illégalité.
- la deuxième forme de recours par laquelle le juge administratif exerce un pouvoir d'annulation est le recours de contrôle direct des règlements qui permet au juge administratif de déclarer la nullité de certaines normes réglementaires qui n'ont pas la forme législative. Ce contrôle peut s'exercer sur certains règlements locaux en matière d'urbanisme et également les règles de droit des "Laender", à condition que le Land concerné ait introduit cette procédure de contrôle dans son droit. Le juge est également habilité à examiner la constitutionnalité d'une loi, mais devra dans ce cas surseoir à statuer et renvoyer devant la Cour Constitutionnelle.

- Le juge administratif dispose encore de recours qui tendent à obtenir de l'administration un acte administratif. Le juge administratif allemand ne peut pas se mettre à la place de l'administration et édicter lui-même l'acte administratif, mais il peut, selon le cas, annuler la décision de refus et obliger l'administration de prendre une nouvelle décision en tenant compte des motifs de la décision juridictionnelle et même déclarer dans certains cas l'administration tenue d'édicter l'acte demandé par le requérant (compétence liée).
- Le droit administratif allemand connaît encore un recours subsidiaire au recours pour excès de pouvoir et qui ressort du recours de pleine juridiction. Il s'agit du recours en contestation de l'existence ou de l'inexistence d'un rapport juridique sur lesquelles les parties sont en désaccord (nationalité, statut d'un fonctionnaire).
- Le juge administratif dispose encore d'un recours qui tend à obtenir la prestation ou l'abstention d'un acte. Il ouvre la pleine juridiction. Ce recours qui est limité à certaines matières déterminées a essentiellement pour but d'obtenir de l'administration le paiement d'une somme d'argent, une telle action est généralement de la compétence des tribunaux civils. Cette même catégorie de recours permet dans certains cas au juge d'interdire à l'administration de faire une chose déterminée.
- Le juge administratif dispose enfin de pouvoirs supplémentaires qui, dans certains cas, lui permettent de modifier l'acte attaqué ou d'obtenir réparation.

\*\*\*\*\*

B) Si, en principe, c'est la juridiction de l'ordre judiciaire qui est compétente pour connaître des matières d'indemnisation et de responsabilité de la puissance publique, dans certains domaines spéciaux, la juridiction administrative a reçu ce pouvoir.

\*\*\*\*\*

### C) Pouvoirs supplémentaires

Le recours en annulation ne comprend en général pas le pouvoir de substitution du juge. Néanmoins, dans certains cas, il peut modifier l'acte attaqué lorsqu'il a fixé une prestation en argent ou a pour objet la constatation d'une situation ou d'un lien juridique.

En cas d'annulation d'un acte administratif déjà exécuté, le juge administratif peut décider de quelle manière l'autorité administrative doit restituer la situation antérieure, sans cependant que le juge puisse se substituer à l'administration pour prendre cet acte.

En principe, c'est la juridiction de l'ordre judiciaire qui est compétente pour prononcer des condamnations à des dommages-intérêts. Tel est le cas si l'Etat agit comme personne privée, en cas de responsabilité de l'Etat du fait des actes administratifs régis par le droit administratif, en cas d'indemnisation des particuliers en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc...

Un projet de loi prévoit qu'il n'y aura plus plusieurs voies de droit de sorte que la juridiction compétente pour juger de la légalité de l'acte décidera également de la réparation ou de la restitution qui en découle.

La responsabilité de l'Etat résultant du contrat administratif relève de la compétence des tribunaux administratifs. Tel est aussi le cas où la responsabilité de l'Etat est engagée envers ses fonctionnaires.

Les jugements et arrêts des tribunaux peuvent être exécutés conformément aux règles du code de procédure civile contre l'Etat. Le tribunal peut également désigner une autorité compétente pour exécuter, selon les instructions du tribunal en cas d'inaction de l'administration.

Les dispositions du code de procédure civile concernant l'exécution forcée s'appliquent aux décisions des juridictions administratives.

Il est très rare que des mesures d'exécution doivent être prises contre l'administration qui se conforme le plus souvent aux décisions juridictionnelles.

#### Renvoi à une juridiction internationale

Le juge administratif allemand applique les conventions internationales dans la mesure où elles sont transposées dans le droit interne par le législateur. C'est le cas pour les conventions relatives aux réfugiés, aux apatrides et pour la convention européenne sur la protection des droits de l'homme.

Les règles générales du droit international public priment les lois nationales et créent directement des droits et obligations pour les habitants.

L'article 177 al. 1 du Traité instituant la CEE oblige les juridictions du dernier ressort à soumettre à la Cour de Justice à titre de renvoi préjudiciel les questions ayant trait à l'application du droit communautaire.

Les juridictions tiennent également compte des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

### 3) BELGIQUE

En Belgique, la Constitution réserve en principe aux tribunaux de l'ordre judiciaire la connaissance des contestations sur les droits civils et les droits politiques, dont les droits administratifs font partie selon la doctrine dominante, sauf lorsqu'une loi les a soustraites à leur compétence pour les confier à une juridiction administrative par une loi.

Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont attribué à sa section d'administration le pouvoir d'annulation qui s'étend à tous les actes et règlements des autorités administratives, pourvu qu'il s'agisse de décisions des autorités administratives ou des juridictions administratives. Ce pouvoir est également limité par la compétence générale des juridictions de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir d'annulation et de plein contentieux selon les modalités ci-après.

#### Pouvoir d'annulation

Le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir d'annulation des décisions rendues par les juridictions contentieuses administratives que le législateur a créées, la Belgique n'ayant cependant pas de tribunaux administratifs de premier degré.

Le Conseil d'Etat agissant comme juge de cassation est juge du droit commun pour ces contestations.



Le contentieux le plus important dont connaissance est attribuée au Conseil d'Etat est le pouvoir d'annulation des actes et règlements des autorités administratives.

Il s'agit d'un recours objectif qui tend à assurer non le respect d'un droit subjectif mais le respect de la légalité.

Le Conseil d'Etat est cependant incompétent lorsque le requérant dispose d'un recours auprès du pouvoir judiciaire qui connaît du contentieux des droits subjectifs, sous la seule réserve des contestations relatives à certains droits politiques confiées à des juridictions administratives.

Par contre, le recours en annulation d'un règlement est toujours de la compétence du Conseil d'Etat du fait qu'il s'agit d'un recours objectif. Le pouvoir d'annulation du Conseil d'Etat des décisions individuelles prises par les autorités administratives est limité par la compétence générale des juridictions judiciaires.

La loi belge, au contentieux d'annulation qui est du ressort de la juridiction administrative, fait ainsi une distinction très tranchée entre le recours à caractère subjectif et le recours objectif, le premier étant en principe du ressort des juridictions ordinaires et le deuxième en principe de l'attribution de la juridiction administrative.

#### Pouvoir de plein contentieux

Le pouvoir de plein contentieux est limité à quelques matières spéciales prévues par la loi, essentiellement en matière électorale. Il s'agit donc d'un pouvoir très limité.

La compétence de la juridiction administrative belge est assez restreinte en comparaison avec les juridictions administratives d'autres pays (comme p. ex. la France, le Luxembourg ou l'Allemagne). Cette restriction des compétences du Conseil d'Etat ne se fait cependant pas au détriment des administrés puisque les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour se prononcer sur les litiges qui opposent les particuliers pour la défense de leurs droits subjectifs aux prétentions de l'administration.

\*\*\*\*\*

#### - Pouvoir de substitution

Le principe de la séparation des fonctions administratives et judiciaires interdit au Conseil d'Etat d'accomplir dans la forme juridictionnelle l'acte administratif qu'implique l'arrêt d'annulation. Dès lors, en cas de demande de réformation ou de substitution de l'acte soumis à sa censure, le Conseil d'Etat doit décliner sa compétence.

#### - Pouvoir d'astreinte

La question controversée de savoir si le Conseil d'Etat belge était habilité à imposer une astreinte a trouvé réponse dans la loi du 17 octobre 1990 qui lui permet d'imposer une astreinte à l'autorité administrative qui est en défaut d'exécuter un arrêt d'annulation. Cette astreinte a la particularité de ne pas être prononcée dans l'arrêt d'annulation, mais seulement sur une nouvelle requête si l'administration n'a pas exécuté la décision d'annulation.

#### - Dommages-intérêts

Le Conseil d'Etat est encore incompétent pour assortir ses arrêts d'annulation de condamnations à des dommages-intérêts. Les personnes de droit public sont également soumises à la responsabilité extracontractuelle. C'est au juge judiciaire que le requérant doit

s'adresser pour parachever l'oeuvre du Conseil d'Etat en cas d'inexécution des arrêts rendus par celui-ci.

#### - Contentieux d'indemnité

Le Conseil d'Etat a encore le pouvoir de statuer sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise par l'Etat et les collectivités publiques dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes. Ce "contentieux d'indemnité" reste toutefois marginal.

#### - Pouvoir d'injonction

Lorsqu'il prononce l'annulation d'un acte administratif, le Conseil d'Etat refuse de l'assortir d'une injonction de faire ou de ne pas faire. Cette question semble cependant actuellement controversée dans la doctrine et la jurisprudence. Il est admis actuellement que le juge judiciaire peut formuler à l'égard de l'administration des injonctions qui ont pour objet de remédier aux effets d'un acte administratif illégal pour autant qu'il ne substitue pas son appréciation à celle de l'administration.

#### - Autres pouvoirs

La loi du 19 juillet 1991 a institué un référé administratif qui permet au Conseil d'Etat de suspendre l'exécution d'actes et de règlements si la demande en suspension repose sur des moyens sérieux et à condition que l'acte ou le règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

### Renvoi devant une juridiction internationale

La Belgique ayant signé le Traité instituant la Communauté Economique Européenne, le Conseil d'Etat, en application de l'article 177, est tenu, en tant que juridiction dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, de soumettre obligatoirement à la Cour CEE toute question mettant en cause l'interprétation du droit communautaire soulevée devant elle.

En vertu de l'article 6.1 du Traité Benelux, le Conseil d'Etat reconnaît la compétence de la Cour Benelux de connaître de l'interprétation des règles juridiques communes à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas dans des conditions comparables à celles prévues par le Traité CEE.

## 4) COLOMBIE

En Colombie où existe le système de la dualité des juridictions, le juge administratif dispose des pouvoirs d'annulation, de réforme, de pleine juridiction (et de condamnation). Il dispose aussi d'un pouvoir à caractère général.

### A) Annulation

Toute personne est admise à introduire un recours ayant pour objet de demander l'annulation des actes qui sont contraires à la Constitution, à la loi et aux règlements du Gouvernement et en général, au principe de l'hierarchie normative.

La finalité de l'action d'annulation étant de protéger l'ordre juridique et non pas la protection des droits et intérêts particuliers, il s'agit donc d'un recours à caractère objectif. Il a un caractère déclaratoire.

A côté de ce recours à finalité publique, la loi attribue au juge administratif le pouvoir d'annulation d'un acte administratif et de rétablissement du droit.

#### B) Réformation et plein contentieux

Dans le cadre de cette action, le juge administratif dispose également d'un pouvoir en réformation et en plein contentieux puisqu'il est habilité à remplacer la décision entreprise et peut condamner l'administration à indemniser la victime de l'acte annulé et remplacé.

#### C) Autres pouvoirs

La juridiction administrative colombienne a encore le pouvoir de connaître de la responsabilité extracontractuelle de l'Etat.

Elle peut également condamner l'administration au paiement de dommages-intérêts à des particuliers.

Elle a le pouvoir de reconnaître la responsabilité contractuelle de l'Etat et d'autres personnes publiques vis à vis des particuliers et de fixer l'indemnisation.

La juridiction administrative dispose également du pouvoir de substitution; elle peut remplacer les décisions annulées pour reconnaître des droits légitimes. De même a-t-elle le pouvoir d'imposer à l'administration des obligations de faire ou de ne pas faire. Le pouvoir d'exécution de ces obligations est cependant du ressort du juge ordinaire.

Le juge national n'a pas le pouvoir de renvoyer un litige à un juge international.

### 5) COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE Cour de Justice des Communautés Européennes

#### A) Recours en annulation

L'article 173 du Traité CEE prévoit qu'un recours en annulation peut être introduit à l'encontre de tout acte juridique édicté par une institution de la Communauté. Le recours en annulation a un caractère large. Il peut être dirigé non seulement contre tout acte individuel dont le requérant est le destinataire, mais également contre tout acte à caractère réglementaire qui l'affecte directement et individuellement.

Dans le cadre du contentieux de la légalité et notamment du recours en annulation, la Cour est investie du pouvoir de contrôle général de la légalité de tous les actes juridiques pris par les institutions communautaires, qu'il s'agisse d'actes à caractère normatif ou d'actes individuels.

Dans le cadre du pouvoir d'annulation dont la Cour de Justice est investie, elle peut encore conjointement être saisie d'un recours en responsabilité extracontractuelle.

En matière de recours en annulation, la Cour n'est en principe investie que du pouvoir d'annulation reposant sur l'un des quatre moyens d'annulation prévus par l'article 173 du Traité CEE, à savoir : incompétence, violation de formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application ou détournement de pouvoir. La Cour attribue à toute violation du Traité ou de toute autre règle de droit relative à son application une portée très large en y incluant les principes généraux du droit qu'elle déduit non seulement du Traité, mais également des conceptions fondamentales communes aux ordres juridiques des différents Etats membres, ce qui permet à la Cour d'entrer assez loin dans l'examen du bien-fondé de l'acte, sans toutefois s'ériger en juge de l'opportunité économique ou politique de l'acte.

#### B) Recours de pleine juridiction

Un recours de pleine juridiction n'est attribué à la Cour que par l'article 172 du Traité CEE en ce qui concerne les sanctions prévues par les règlements établis par le Conseil.

La Cour de Justice des CEE comme juridiction internationale et dans le cadre d'un renvoi préjudiciel par une juridiction nationale dispose d'un pouvoir d'appréciation d'un acte d'une institution communautaire et de contrôle de la conformité des règles nationales avec les normes réglementaires communautaires.

#### C) Pouvoirs de substitution, d'injonction, d'astreinte

Que ce soit dans le recours d'annulation ou dans le contentieux de pleine juridiction, la Cour n'a pas le pouvoir d'adresser des injonctions à l'institution auteur de l'acte soumis à sa censure, ni de prononcer des astreintes.

Dans l'hypothèse exceptionnelle d'un recours de pleine juridiction, la Cour peut substituer son appréciation sinon de l'opportunité de la mesure attaquée, du moins de son caractère approprié.

### 6) COTE D'IVOIRE

La Côte d'Ivoire, lors de son accession à l'indépendance, a opté pour un ordre de juridiction unique et a rompu avec le système français de la dualité de juridiction. Elle a en revanche conservé le contenu du droit administratif français.

En matière de plein contentieux, les litiges administratifs relèvent des juridictions ordinaires en première instance et en appel.

Les décisions qu'elles rendent en dernier ressort sont déférées devant la chambre administrative qui est une formation de jugement intégrée à la Cour Suprême.

Les recours en annulation sont portés devant cette même chambre administrative qui statue en premier et dernier ressort.

Le juge administratif est aussi compétent pour statuer sur les recours en annulation et sur le contentieux de pleine juridiction.

### Pouvoir d'annulation

Au contentieux d'annulation, il ne dispose que du pouvoir soit d'annuler l'acte, soit de rejeter le recours.

### Pouvoir de pleine juridiction

Par contre, au contentieux de pleine juridiction, il peut même condamner l'administration à des dommages-intérêts.

En pratique, le juge administratif respecte les mêmes limites à ses pouvoirs que la juridiction française au sujet des actes de l'autorité législative, de l'autorité judiciaire et des actes du Gouvernement.

Autre héritage du droit administratif français, le juge ivoirien ne dispose pas du pouvoir de réformation, interdiction qui repose sur le principe de la séparation des pouvoirs.

## 7) ESPAGNE

En Espagne, l'article 117 de la Constitution de 1978 impose le "principe d'unité juridictionnelle". La loi organique sur le pouvoir judiciaire divise du point de vue de l'organisation de la justice l'ensemble des organes judiciaires en quatre "organes juridictionnels" différents *ratione materiae*.

Parmi ceux-ci figure l'ordre juridictionnel du contentieux administratif qui connaît des prétentions relatives aux actes de l'administration publique soumis au droit administratif et aux dispositions réglementaires.

Cet ordre juridictionnel reste cependant intégré au pouvoir judiciaire, les juges et magistrats formant un corps unique avec les autres juges et magistrats des autres ordres juridictionnels.

### Recours en annulation et en réformation

L'ordre juridique espagnol ne connaît pas la distinction entre le recours en annulation et le recours de pleine juridiction, l'objectif du procès étant la satisfaction juridique des prétentions des parties.

Aussi, le pouvoir que le droit positif reconnaît au juge correspond-il en grande partie à ce que le même droit reconnaît aux parties.

Le juge du contentieux administratif a pour mission de vérifier l'existence ou la non-existence de l'infraction juridique sans que ce recours soit classé selon différents types de recours.

Le fondement de l'action repose sur la non-conformité au droit de l'acte administratif.

Le juge du contentieux administratif dispose ainsi sans qu'une distinction sur un plan formel soit faite, du pouvoir d'annulation et de celui de pleine juridiction. Il n'en reste pas moins que les articles 41 et 42 de la loi sur les juridictions établissent entre ces deux catégories une distinction du point de vue de l'objet de la demande portée devant le juge du contentieux administratif.

Autres pouvoirs

Si la sentence fait droit à la requête, elle annulera l'acte non conforme au droit totalement ou partiellement.

Si la sentence reconnaît que l'auteur de la demande est dans une situation juridique administrative, l'organe juridictionnel pourra prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement de celle-ci. Dans ce cas de figure, le juge jouit non seulement d'un pouvoir d'annulation mais également d'un pouvoir de substitution et de réformation, ainsi que de condamnation à des dommages-intérêts dans le cas où ils ont été demandés.

Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

La Constitution espagnole a accepté expressément la juridiction tant de la Cour de Justice des CEE que de la Cour des Droits de l'Homme dont la doctrine est directement appliquée par les juges.

Dans le cadre des autres conventions internationales, les juges espagnols coopèrent avec les autorités judiciaires et administratives étrangères.

8) FINLANDE

En Finlande, les pouvoirs du juge administratif dépendent de la nature du recours.

Pouvoir de réformation

Si le recours est dirigé contre une administration de l'Etat, le juge administratif dispose du pouvoir de modifier et de réformer la décision administrative. Les mêmes pouvoirs sont reconnus au juge d'appel.

Pouvoir d'annulation

En revanche, lorsqu'une décision d'une administration municipale est déférée devant le juge administratif, ses pouvoirs sont limités à l'annulation de l'acte illégal.

Les limites du pouvoir de la juridiction administrative se dégagent de l'examen des caractéristiques de la décision juridictionnelle - épuisement du recours régulier, chose jugée, caractère exécutoire, nullité et/ou inexistence de l'acte.

Pouvoir de substitution

Dans les affaires concernant l'administration de l'Etat, le juge administratif a généralement le pouvoir de se substituer à l'administration et de prononcer lui-même la décision régulière. Tel n'est cependant pas le cas pour les recours dans les affaires municipales.

### Pouvoir de condamnation à des dommages-intérêts

En matière de responsabilité de l'administration et de ses fonctionnaires, la compétence contentieuse appartient aux juridictions judiciaires. Ce n'est que dans des cas exceptionnels, lorsqu'une disposition spéciale le prévoit, que la juridiction administrative a compétence pour en connaître.

### Pouvoir d'injonction et d'astreinte

Du fait que l'exécution des jugements administratifs ne pose normalement pas de problèmes de la part de l'administration, il n'a pas été jugé nécessaire de recourir à des pouvoirs spéciaux d'injonction ou d'astreintes.

### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

La Finlande ayant ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la Cour Européenne des Droits de l'Homme peut être saisie. Dans le cadre de l'institution de l'espace économique européen (EEE) dont les négociations viennent d'aboutir, la Finlande serait dotée d'une juridiction internationale mais sans procédure similaire à celle de l'article 177 du Traité CEE.

## 9) FRANCE

Devant les juridictions administratives françaises existent deux grands types de recours qui sont le recours pour excès de pouvoir, d'une part, et le recours de plein contentieux, d'autre part. Ce sont la nature des conclusions qui sont présentées et l'étendue des pouvoirs dont dispose le juge administratif qui permettent de distinguer ces deux catégories de recours.

### Pouvoir d'annulation

Dans le cas de recours pour excès de pouvoir, le juge est saisi de contestations qui mettent en cause la légalité d'actes administratifs. Il pourra prononcer l'annulation de la décision dont il est saisi si elle est illégale, mais ne dispose pas d'autres pouvoirs d'annulation.

### Pouvoir de plein contentieux

Dans le cas de recours de plein contentieux, le juge est en principe saisi de questions qui tendent à la reconnaissance de droits subjectifs et qui se rattachent donc à une situation juridique individuelle. Dans ce type de recours, le juge peut prononcer des condamnations pécuniaires, réformer la décision attaquée voire, dans certains cas, se substituer à l'administration et prendre un autre acte. L'étendue de ses pouvoirs varie en fait selon les domaines.

A cette distinction entre les deux catégories de recours correspond une différence dans les règles de procédure. Le recours de plein contentieux relève en appel de la compétence des cours administratives d'appel et n'est soumis au Conseil d'Etat que par la voie de la cassation, tandis que le recours pour excès de pouvoir relève de la compétence d'appel du Conseil d'Etat. Toutefois, un décret récent, en date du 17 mars 1992, a prévu le transfert progressif, étalé sur 3 ans, aux Cours administratives d'appel,

de l'appel des recours en excès de pouvoir contre les décisions individuelles. A terme, la compétence d'appel du Conseil d'Etat se limitera donc au cas des recours pour excès de pouvoir contre les décisions réglementaires.

Malgré leur différence, ces deux recours coexistent fréquemment dans une même affaire.

#### Pouvoir d'injonction, pouvoir d'astreinte, pouvoir de substitution

Que ce soit en excès de pouvoir ou en plein contentieux, le juge administratif ne dispose pas de la faculté de prononcer des injonctions contre l'administration ni a fortiori de condamner celle-ci à des astreintes. L'une des règles fondamentales du droit public français est que le juge administratif s'interdit de s'ériger lui-même en administrateur et de donner des ordres à l'administrateur. Au nom de cette conception rigoureuse de la séparation des pouvoirs, il se borne à censurer l'administration, en annulant ou réformant ses actes, voire, en plein contentieux, en substituant sa propre décision à celle de l'administrateur, mais sans jamais condamner l'administration à des obligations de faire ou de ne pas faire.

Il est vrai que la loi du 16 juillet 1980 a conféré au Conseil d'Etat la faculté de prononcer des astreintes, mais uniquement dans le cas, très particulier, où l'administration refuse d'exécuter un jugement rendu par une juridiction administrative. On ne peut donc en déduire l'existence d'un pouvoir général d'astreinte au profit du juge administratif.

En dehors de ces deux grands contentieux, le juge administratif dispose encore d'un pouvoir dit de "répression" ainsi que d'un pouvoir dit d' "interprétation". Ces contentieux restent en fait marginaux.

#### Juridictions internationales

La France étant membre de la CEE, la juridiction administrative française est tenue de soumettre à titre de recours préjudiciel à la Cour de Justice des CEE les questions qui portent sur l'interprétation du droit communautaire.

Dans le droit international hors champ communautaire, une telle obligation n'existe pas; le juge administratif s'est reconnu récemment compétent pour interpréter lui-même les conventions internationales, après s'en être pendant longtemps remis au Ministre des Affaires étrangères pour cela.

### 10) GRECE

Le système judiciaire grec repose sur la distinction entre les juridictions judiciaires et la juridiction administrative qui est constituée par le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et les tribunaux administratifs qui, à une exception près, connaissent du contentieux administratif.

Le système juridique grec opère aussi la distinction entre d'une part le recours pour excès de pouvoir ou contentieux d'annulation et le recours de pleine juridiction ou de plein contentieux.

#### Pouvoir d'annulation



Si, au contentieux d'excès de pouvoir, l'illégalité d'un acte administratif explicite ou implicite est reconnue, le juge administratif n'a d'autres pouvoirs que d'annuler en tout ou en partie l'acte administratif qui lui est déféré et n'a, dans le cadre de ce contentieux, pas pouvoir de déduire lui-même les conséquences mêmes les plus directes de l'annulation.

#### Pouvoir de pleine juridiction

Au contentieux de pleine juridiction, les pouvoirs du juges varient selon qu'il s'agit d'un recours dirigé contre un acte administratif exécutoire (contentieux objectif) ou un recours en matière contractuelle ou en matière de responsabilité extracontractuelle de l'administration (contentieux subjectif).

Dans le premier cas, le juge administratif peut non seulement annuler en tout ou pour partie, mais il a pouvoir de réformer et même dans certains cas, de se substituer à l'administration.

En matière de contentieux subjectif, il ne peut, dans le premier cas, que condamner l'administration à verser une indemnité alors que dans le deuxième cas, il peut en plus annuler une décision unilatérale de l'administration prise en violation des clauses du contrat administratif.

#### Autres pouvoirs des juges

Le juge administratif, qu'il statue en annulation ou en plein contentieux, n'a pas qualité pour adresser des injonctions à l'administration ni pour la condamner à exécuter sous astreinte un jugement. Ce principe n'empêche cependant pas le juge administratif d'insérer dans le dispositif de ses décisions certaines formules destinées à exercer sur l'administration une véritable pression.

#### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Comme membre de la CEE, l'article 177 du Traité CEE oblige la juridiction grecque du dernier ressort à soumettre à la Cour de Justice des CEE à titre de renvoi préjudiciel des questions portant sur l'application du droit communautaire.

### 11) ISRAEL

Le système juridique d'Israël est comparable au système anglais. Les autorités administratives sont de la sorte soumises aux mêmes lois que les personnes privées et sont soumises aux mêmes juridictions.

L'organisation judiciaire d'Israël ne connaît donc, du moins en principe pas de tribunaux administratifs, le droit administratif et le contentieux administratif faisant partie intégrante du système des juridictions ordinaires.

Cependant, en vertu d'une loi habilitante spéciale, des tribunaux d'instance et les tribunaux de police ont reçu compétence spéciale dans des matières administratives.

Ces tribunaux de même que les autres instances ont des pouvoirs de pleine juridiction. La Cour Suprême assume à la fois la fonction de juridiction

d'appel (Cour d'appel ) et de juge de la légalité (Cour Supérieure de Justice). En tant que plus haute instance judiciaire, elle peut non seulement donner des ordres aux autorités locales, à l'Etat et aux agents de l'Etat de faire ou de ne pas faire, mais peut même annuler, voire abroger les actes posés par les grands corps de l'Etat, comme le Président de la République, le Gouvernement, voire le Parlement.

## 12) ITALIE

Les tribunaux administratifs régionaux et en appel, le Conseil d'Etat sont en Italie le juge du droit commun de la justice administrative. Ils ont une compétence générale comme juges de la légitimité qui leur permettent de statuer sur les recours en excès de pouvoir ou violation de la loi contre les actes ou mesures d'une autorité administrative sur demande de sujets qui ont un intérêt individuel. Ce contentieux peut être comparé au contentieux d'annulation français, belge ou luxembourgeois.

Aussi, relèvent de ce contentieux tous les actes administratifs à caractère individuel et réglementaire. L'acte à caractère réglementaire doit cependant léser immédiatement le requérant sinon celui-ci doit attendre que l'acte réglementaire lui soit appliqué pour pouvoir agir.

Ne sont cependant pas recevables les recours intentés contre les actes ou mesures prises par le Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir politique (déclaration de l'état de guerre).

### Pouvoir d'annulation et de réformation, pouvoir de substitution

Le système italien reconnaît encore à la juridiction administrative une compétence dite "di merito" (sur le fond) qui, par opposition à la compétence "di legittimità" (sur la légitimité) est d'attribution expresse et reconnaît au juge administratif des pouvoirs étendus. Il peut dès lors non seulement statuer sur l'incompétence, l'excès de pouvoir et la violation de la loi, mais encore apprécier l'opportunité de l'acte administratif et examiner si l'autorité administrative a agi de la façon la plus utile pour l'intérêt public mais aussi le moins préjudiciable aux intérêts particuliers.

Le juge administratif a toujours le pouvoir d'annuler totalement ou partiellement l'acte qui lui est soumis; sous sa compétence sur le fond, il a aussi le pouvoir de réformer l'acte si bien qu'il exerce le pouvoir de substitution. Il se prononce également sur le recours tendant à obtenir l'exécution de l'obligation qu'a l'administration de se conformer à la chose jugée lorsqu'une décision des tribunaux judiciaires a reconnu la lésion d'un droit civil ou politique par un acte administratif.

### Autres pouvoirs

Le Conseil d'Etat dispose enfin d'une compétence de pleine juridiction dans le contentieux de la fonction publique, ou d'autres situations particulières (par ex. concessions publiques).

Le Conseil d'Etat au contentieux de pleine juridiction ou d'annulation a le pouvoir de surseoir à l'exécution de la décision administrative ou de prendre d'autres mesures provisoires.

### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Pour l'application des conventions internationales, le juge administratif applique les mêmes principes que les juridictions pénales et autres. Il peut soumettre, comme les autres tribunaux, des questions préjudicielles de droit à des instances internationales.

En sa qualité de membre de la Communauté Européenne, l'Italie respecte l'obligation de se soumettre aux normes réglementaires communautaires et d'appliquer l'article 177 du Traité de Rome.

### 13) GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

#### A) Pouvoirs d'annulation et de réformation

Le contentieux administratif luxembourgeois distingue entre le recours en annulation, d'une part, et le recours de pleine juridiction ou en réformation, d'autre part.

Aux termes de l'article 31 alinéa 1er de la loi du 8 février 1961, le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat statue sur les recours dirigés pour incompetence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés contre toutes les décisions administratives et toutes les décisions des juridictions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

Le recours en annulation n'est pas l'équivalent direct du recours en cassation prévu en matière judiciaire. En effet, au recours en annulation, le Comité du Contentieux a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision litigieuse et de vérifier si les motifs sont de nature à fonder légalement la décision administrative attaquée.

Le Comité du Contentieux dispose du pouvoir de réformation dans les cas où une loi particulière le prévoit expressément. Ce pouvoir permet au juge d'apprécier le fond du litige et de substituer sa décision à celle de l'Administration.

Les recours de pleine juridiction qui tendent à l'exécution d'un contrat conclu par l'administration ou à la réparation d'un préjudice occasionné par une faute de service sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

#### - Actes soumis au contrôle juridictionnel

Les recours qu'ils soient en annulation ou en réformation ne peuvent être dirigés que contre une décision primo administrative et secundo à caractère strictement individuel.

Il existe également un recours contre le silence de l'Administration. Au cas où un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'aucune décision ne soit intervenue, le silence est considéré comme décision de refus et ouvre le droit au recours devant le Comité du Contentieux.

#### - Actes échappant au contrôle juridictionnel du Comité du Contentieux

Au respect du principe de la séparation des pouvoirs, il est interdit à la juridiction administrative de connaître d'un acte émanant soit du pouvoir législatif, soit du pouvoir judiciaire.

Aux lois sont assimilés les règlements grand-ducaux, règlements d'exécution de la loi. Il s'ensuit que le Comité du Contentieux n'est pas compétent de statuer sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux et locaux. Toutefois, en application de l'article 95 de la Constitution, les juridictions refusent dans des cas déterminés l'application d'un arrêté ou d'un règlement général ou local qu'elles estiment illégal.

En principe, les actes de Gouvernement ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation, le Comité du Contentieux se réservant d'apprécier si l'acte attaqué correspond à ce critère.

Par contre, les actes qui constituent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours.

Un recours n'étant ouvert que contre des actes administratifs à nature individuelle, c'est-à-dire visant des personnes individualisées, les actes normatifs à portée générale et impersonnelle échappent au contrôle du Comité du Contentieux.

Le Comité du Contentieux a cependant tempéré cette règle en décidant qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à la norme juridique attaquée, mais qu'il y a lieu d'examiner le but dans lequel la mesure a été prise.

Comme exception à la règle de la nécessité du caractère individuel de l'acte administratif, la loi communale du 13 décembre 1988 a admis la possibilité de recourir contre certains règlements communaux.

Au contentieux d'annulation, le Comité du Contentieux doit se borner à annuler et en cas d'incompétence, renvoyer devant l'autorité compétente.

#### B) Autres pouvoirs

Aucun texte de loi ne confère de manière générale au Comité du Contentieux le droit de donner des injonctions à l'administration.

Toutefois, au contentieux de réformation, si le Comité du Contentieux ne dispose pas d'éléments d'appréciation nécessaires pour statuer définitivement, il se limite à énoncer les principes que l'administration devra respecter dans sa nouvelle décision.

Le Comité du Contentieux ne dispose d'aucun pouvoir de condamnation à des dommages-intérêts, ce pouvoir étant réservé aux tribunaux. Il peut, dans des cas exceptionnels et sous réserve de conditions réunies, ordonner le sursis à l'exécution de la décision administrative.

Le droit administratif luxembourgeois ne connaît pas la procédure de référé. Toutefois, un projet de loi en voie d'élaboration entend attribuer compétence de référé au Président du Comité du Contentieux dans la phase préparatoire de l'adjudication des marchés publics.

Le Comité du Contentieux est encore appelé à connaître des conflits entre le Gouvernement et la Chambre des Comptes.

#### C) Renvoi à une juridiction internationale

Les juridictions internationales auxquelles le Comité du Contentieux peut adresser des questions préjudicielles sont la Cour de Justice des Communautés Européennes et la Cour de Justice Benelux. Il est évident que les décisions de ces Cours, interprétant le droit de leur compétence, sont respectées alors que le but du renvoi consiste dans une application uniforme par les juridictions nationales des droits des différents traités.

#### 14) NATIONS UNIES

##### Pouvoir d'annulation

Aux termes de l'article 9 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, ce dernier possède le pouvoir d'annulation, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, qui est applicable à tous les actes de l'administration des Nations Unies qui rentrent dans la matière de sa compétence définie par l'article 2 de son statut. Le tribunal administratif des Nations-Unies ne peut être saisi que dans deux cas précis, le contentieux de la fonction publique internationale et le contentieux ayant trait à l'interprétation des règlements régissant le fonctionnement des organismes régionaux ou internationaux qui dépendent de l'administration centrale des Nations-Unies.

##### Pouvoir de réformation

Son statut ne fait aucune référence explicite à un pouvoir de réformation. Cependant, il peut être admis que le tribunal, dans une certaine mesure, possède un pouvoir de réformation puisque sa décision d'annulation, si elle ne porte que sur certaines dispositions de l'acte attaqué, laisse subsister celles qui n'ont pas été l'objet d'impugnation, on peut conclure que l'acte a été réformé ou modifié comme conséquence de la décision du tribunal.

Rien n'autorise cependant le tribunal à substituer par soi-même le contenu d'un acte attaqué de sorte qu'au sens strict du terme, il ne dispose pas du pouvoir de réformation.

##### Pouvoir de plein contentieux

L'article 9 de son statut attribue au tribunal, dans une certaine mesure la possibilité d'agir en plein contentieux puisqu'il est habilité à fixer des montants indemnitaires qui seront versés au requérant, au cas où l'administration a opté pour la non-exécution de la décision.

#### 15) PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, le Conseil d'Etat est la plus importante juridiction suprême en matière administrative au Pays-Bas. Il a une compétence qui se limite généralement aux décisions écrites des autorités administratives, ce qui exclut les décisions orales.

Cependant, si l'autorité administrative refuse ou omet de prendre une décision dans un laps de temps déterminé, cette décision est censée constituer un refus et est à ce titre traitée comme la décision écrite.

##### Pouvoir d'annulation

Le pouvoir du Conseil d'Etat est limité à l'examen de la légalité de la décision administrative prise dans un sens large. Le Conseil d'Etat est de ce fait habilité à examiner si la décision est entachée d'un détournement de pouvoir ou si la décision se situe au-delà de la limite du raisonnable ou si des principes d'une bonne administration ne sont pas violés.

Le Conseil d'Etat se refuse toutefois d'examiner la qualité de la décision administrative pour ne pas franchir la ligne de démarcation entre le judiciaire et le politique.

#### Autres pouvoirs

La loi reconnaît encore à la juridiction administrative un pouvoir additionnel de condamnation à des dommages-intérêts. Ce pouvoir qui est normalement de la compétence des juridictions de droit commun est cependant rarement utilisé.

Le Conseil d'Etat des Pays-Bas a le droit d'injonction assorti d'une astreinte qui ne peut être obtenue qu'au cours d'une procédure additionnelle spéciale.

Alternativement, cette même procédure peut aboutir à une condamnation à des dommages-intérêts.

L'exécution de la décision administrative est de la compétence des juridictions de droit commun. Dans certains cas, le refus d'exécuter la décision peut être considéré également comme décision administrative et est en tant que telle susceptible de recours auprès du Conseil.

#### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

L'examen de la légalité d'un acte administratif peut exiger l'interprétation d'une loi internationale. En ce qui concerne l'application du Traité CEE et de l'Union économique BENELUX, le renvoi pour questions préjudicielles à la Cour de Justice Européenne et à la Cour BENELUX est obligatoire.

### 16) POLOGNE

En Pologne, la Haute Cour Administrative (HCA) exerce depuis la loi de 1990 un contrôle juridictionnel en vertu d'une clause générale. Elle a non seulement compétence pour contrôler les décisions individuelles des organes d'administration publique mais encore les résolutions des organes collégiaux de l'autogestion locale relevant du domaine du droit public, même au cas où ces actes auraient un caractère général.

La HCA réagit également à l'inaction des organes administratifs et règle les conflits d'attribution entre les organes de l'administration gouvernementale et ceux de l'autogestion locale.

#### Pouvoir d'annulation

En cas de constatation que la décision attaquée viole la loi, la Cour dispose de trois pouvoirs :

- abroger la décision viciée si elle viole la loi d'une manière essentielle,
- constater la nullité de la décision si elle est prononcée sans fondement légal,
- au cas où il existe une disposition légale qui ne permet pas l'annulation (comme p. ex. après l'expiration d'un certain délai), la Cour doit se borner à constater la non-conformité à la loi de la décision attaquée. Dans ce cas, l'administration est tenue d'engager une nouvelle procédure et de prendre une décision appropriée.

Au cas où un recours justifié est dirigé contre une décision d'un organe collégial, la Cour peut, selon les cas, constater la nullité d'une telle décision, soit constater la non conformité de la décision avec la loi.

En cas de recours contre l'inaction de l'administration, la Haute Cour engage l'organe concerné de régler l'affaire dans un délai qu'elle impose.

En cas de conflit d'attribution, la Cour indique l'organe qui a compétence pour statuer.

#### Pouvoir de réformation

La HCA ne peut pas modifier le contenu des décisions non conformes à la loi, mais l'opinion juridique qu'elle émet lie l'organe administratif.

Lorsque la HCA abroge une décision qui impose illégalement une obligation ou accorde illégalement un droit, sa décision aura un effet juridique direct.

La HCA ne dispose pas d'un pouvoir de plein contentieux. Les dommages-intérêts découlant d'un acte illégal sont de la compétence des tribunaux.

#### Autres pouvoirs

La HCA ne peut pas davantage adresser d'ordres directs à l'administration, pas plus qu'elle ne peut ordonner des mesures de contrainte à l'égard des organes administratifs.

La HCA exerce un droit d'initiative pour le contrôle indirect de la conformité d'actes normatifs, son président étant habilité à attaquer un tel acte ainsi qu'une loi incompatible avec la Constitution devant la Cour Constitutionnelle.

Elle possède encore un certain nombre d'autres droits de contrôle sur des actes normatifs pris par des autorités locales.

## 17) PORTUGAL

#### Pouvoir d'annulation

Au Portugal, le juge administratif ne dispose, lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux, que du seul pouvoir d'annulation. Lorsqu'il a constaté la contrariété de l'acte administratif avec la loi, le juge en déclare l'inexistence juridique ou la nullité et en décrète l'annulation.

Dans cette phase de procédure, il ne peut imposer à l'administration aucune ligne de conduite.

A cette règle générale, le droit administratif portugais connaît cependant deux exceptions.

Ainsi, le juge peut intimer l'administration à permettre la consultation de documents pour mettre le particulier en mesure d'exercer son recours.

Le juge administratif a également le pouvoir d'ordonner la suspension des effets de l'acte attaqué.

### Plein contentieux

Le juge administratif portugais, dans des cas exceptionnels et déterminés par la loi, possède également des pouvoirs de plein contentieux, notamment au contentieux électoral et dans les litiges ayant trait à des opérations de lotissement urbain.

Il dispose encore d'un pouvoir de pleine juridiction soit dans des actions relatives à des contrats administratifs, soit dans des actions ou indemnisations mettant en cause la responsabilité civile de l'administration.

### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Par rapport à la juridiction administrative, le problème du recours à une législation étrangère ne se pose pas.

## 18) ROUMANIE

En Roumanie, la loi du 8 novembre 1990 a mis en place une nouvelle structure de contentieux administratif et a créé trois instances judiciaires : les tribunaux régionaux, le Tribunal Municipal de Bucarest et la Cour Suprême de Justice - section du contentieux administratif.

### Pouvoir d'annulation et pouvoir de réformation

Cette même loi confère aux tribunaux judiciaires ordinaires compétence pour connaître également des litiges entre personnes physiques et morales et l'administration d'Etat dans la mesure où une partie des litiges de cette nature ne sont pas à attribuer à des juridictions spéciales ou même à l'administration sous le contrôle respectivement du pouvoir judiciaire et de la Cour Suprême.

Aux termes de l'article 11 de la loi, le juge, dans ses fonctions administratives, est donc à la fois juge de la légalité et peut, à ce titre, annuler l'acte totalement ou partiellement et a le pouvoir de réformer et de juger des demandes en dédommagement contre l'autorité administrative, ou même contre le fonctionnaire responsable, voire son supérieur hiérarchique.

### Caractère général

Les pouvoirs des instances judiciaires ont un caractère général. La loi ne fait exception que pour certaines catégories d'actes qui ne peuvent faire l'objet d'un recours.

Parmi ceux-ci, l'on peut citer les actes concernant les rapports entre le Parlement et le Président de la Roumanie et le Gouvernement, les actes administratifs relatifs à la sûreté interne et externe de l'Etat et ceux relatifs à l'interprétation et l'exécution des actes internationaux.



### Autres pouvoirs

Les tribunaux régionaux et le tribunal municipal de Bucarest ont le pouvoir de suspendre l'acte administratif jusqu'à la solution du litige.

Au cas où le juge a obligé l'autorité administrative à faire droit à la demande, l'administration peut être obligée de l'exécuter dans un délai d'au plus de 30 jours après que la décision soit devenue définitive.

Si le délai n'est pas respecté, le tribunal peut prononcer une astreinte contre le responsable administratif et accorder au plaignant des dommages-intérêts. Le pouvoir de prononcer ces sanctions est cependant de la compétence des tribunaux ordinaires et non du juge administratif.

Le juge peut obliger l'autorité à émettre un acte administratif. Il est en même temps compétent pour se prononcer sur la légalité des actes et opérations administratives qui ont été à la base de la promulgation de l'acte soumis au jugement.

Il a le pouvoir de se prononcer sur les plaintes dirigées contre la mauvaise volonté de l'administration.

### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Le juge administratif roumain n'a ni la faculté, ni l'obligation de s'en remettre à une juridiction internationale.

## 19) SENEGAL

Au Sénégal, le juge administratif dispose à la fois du pouvoir d'annulation et du pouvoir de plein contentieux.

### Pouvoir d'annulation

En matière d'excès de pouvoir, le juge se borne à constater l'illégalité de la décision attaquée, mais il ne s'engage pas dans la voie des conséquences qui s'imposent à l'administration en cas d'annulation.

Comme l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision peut se révéler insuffisante pour plier une administration récalcitrante, le juge administratif dispose de moyens qui tendent à vaincre la résistance de l'administration.

C'est d'abord le renvoi pour "faire ce que de droit". Ce procédé consiste à poser le principe de la solution et à laisser à l'autorité administrative le soin de fixer les modalités. Il peut également inviter l'administration sous forme de renvoi à agir dans le sens déterminé.

La juridiction peut encore mettre en jeu la responsabilité de l'administration si le refus d'exécution est considéré comme une faute à engager la responsabilité de l'administration.

Ensuite, le juge administratif peut impartir un délai pour exécuter faute de quoi il se réserve d'attribuer des dommages-intérêts au requérant si celui-ci en fait la demande.

Enfin, le juge administratif a le pouvoir de l'annulation partielle du fait qu'elle est susceptible d'apporter des modifications à l'acte administratif pouvant aboutir indirectement à sa réformation et dans certains cas, celui de l'annulation limitée à certaines personnes.

La loi sénégalaise applique le principe que le juge administratif n'a pas le pouvoir de se comporter en administration. Cette impossibilité du juge de se substituer à l'administration s'applique aussi bien au contentieux de pleine juridiction qu'à l'excès de pouvoir. Ce principe ne s'applique cependant pas au plein contentieux, en matière fiscale et en matière électorale.

Cependant, les techniques de la substitution de base légale, la substitution des motifs et la neutralisation des motifs sont de nature, même au contentieux d'annulation, à provoquer une réfection des décisions attaquées.

#### Pouvoir de plein contentieux

Au plein contentieux, le juge administratif possède des pouvoirs assez vastes. Il fixe les droits des parties et leur étendue et peut condamner l'administration à rétablir et réaliser les droits du requérant ou à lui verser une indemnité.

#### Autres pouvoirs

Si le juge administratif ne dispose pas du pouvoir de substitution et pas davantage du pouvoir d'injonction et du pouvoir d'astreinte, il a toutefois dans certains cas de figure la possibilité de condamner à des dommages-intérêts.

### 20) SUISSE

En raison de ses structures fédérales, pour les cantons, sauf ceux d'Uri et d'Appenzell, la Suisse a organisé un système particulier de juridiction administrative chargé d'appliquer aussi bien le droit public fédéral que leur propre droit cantonal.

Le tribunal fédéral en tant que juridiction administrative suprême est investi d'une double tâche, d'une part, d'exercer la juridiction pour tout ce qui concerne le droit public fédéral et, d'autre part, de veiller à ce que chaque norme cantonale et son application respectent les garanties inscrites dans la Constitution fédérale.

Dans le premier cas, le tribunal fédéral agit comme juge administratif suprême et dans le second, il intervient en qualité de juge constitutionnel.

Le système de la Confédération helvétique distingue entre tribunaux administratifs spéciaux qui ont compétence dans différents domaines particuliers du droit public et les tribunaux administratifs généraux qui sont considérés comme véritables généralistes du droit administratif.

#### Pouvoir de réformation

Le juge administratif dispose en général du pouvoir de réformation et décide librement s'il y a lieu de corriger la décision, même en accordant p. ex. l'autorisation refusée au requérant, par une nouvelle décision dans le sens des considérants de sa décision.

Le droit de réformation connaît ses limites. Il ne peut pas procéder à une reformatio in pejus. Son pouvoir se limite encore à un contrôle des faits et de la légalité de la décision attaquée et ne se prononce pas sur des questions d'opportunité sauf exception, p.ex. en matière disciplinaire.

Le juge administratif n'a pas le pouvoir d'annuler un texte législatif illégal ou inconstitutionnel. Il ne peut que réformer ou annuler la décision concrète rendue en application de la norme viciée qui restera formellement en vigueur bien que de facto, elle sera privée d'effets.

#### Pouvoir de pleine juridiction

Une partie des tribunaux administratifs en première instance connaît de certains litiges opposant les collectivités aux particuliers, surtout dans des litiges de nature pécuniaire du pouvoir de pleine juridiction.

Sur le plan fédéral, le tribunal fédéral exerce un contentieux de pleine juridiction pour des litiges de droit cantonal de nature pécuniaire.

#### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Le juge administratif n'a ni la faculté ni l'obligation de renvoyer devant une juridiction internationale.

C'est aux justiciables de saisir le cas échéant les instances internationales, essentiellement la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

### 21) SUEDE

La Suède dispose de juridictions administratives autonomes.

#### Pouvoir d'annulation et pouvoir de réformation

Les Cours administratives disposent du pouvoir d'annulation et du pouvoir de réformation des décisions administratives à caractère individuel.

Pour ce qui concerne des décisions prises par les autorités politiques communales, le pouvoir des juges administratifs est cependant limité au contentieux d'annulation .

#### Autres pouvoirs

Les juges n'ont pas pouvoir d'accorder des dommages-intérêts mais dans les cas prévus par la loi, ils peuvent imposer des ordres et des pénalités pour faire respecter leur décision.

Quant aux actes à caractère normatif, si le juge administratif ou tout autre organe public estime qu'une norme se trouve en conflit avec une disposition de la loi fondamentale ou avec une disposition d'une essence supérieure, une telle disposition pourra être déclarée inapplicable. Si une telle disposition a été décidée par le Parlement ou le Gouvernement, elle ne peut être écartée que si son irrégularité est évidente.

Le juge administratif a le pouvoir d'annuler sur appel des autorités communales les décisions prises par des organes collectifs.

### Renvoi obligatoire ou facultatif à une juridiction internationale

Les tribunaux et cours administratifs n'ont ni l'option ni l'obligation de s'en référer à des juridictions internationales.

## 22) THAILANDE

L'évolution actuelle en Thaïlande vient d'accorder un propre statut qui s'inspire de ceux des pays européens, sous la dénomination de Conseil d'Etat, ou "Juridical Council" qui est actuellement un département gouvernemental rattaché aux services du Premier Ministre.

Le contentieux administratif proprement dit rentre dans les attributions du "Petition Council" qui avec le "Law Council" forme le "Juridical Council". Il est composé de 36 Petition Councillors nommés par le Roi sur proposition du Gouvernement et approbation de l'Assemblée nationale.

La procédure devant le Petition Council s'inspire des caractéristiques de la procédure administrative française et diffère ainsi de la procédure devant les juridictions civiles thaïlandaises qui reposent sur celle des pays du Common Law.

Le Petition Council applique une procédure inquisitoire et contradictoire. La procédure est également écrite.

Il est saisi par un recours écrit et suit une procédure comparable à celle du Conseil d'Etat français y compris l'intervention d'un Commissaire du Gouvernement.

Le Petition Council a le pouvoir de faire des recommandations au Premier Ministre sans que cependant ces recommandations soient elles-mêmes exécutoires et contraignantes sans ordre du Premier Ministre. Le système thaïlandais est basé sur celui de la justice retenue qu'ont connue en Europe certains systèmes au XIX<sup>e</sup> siècle.

L'exécution des jugements du "Petition Council" est de la compétence de la "Report Commission" qui, pour raison de manque de personnel n'a pas pu agir jusqu'à présent avec efficacité.

Actuellement, des efforts sont faits pour réorganiser et pour moderniser la procédure administrative.

## 23) TURQUIE

### Pouvoir d'annulation

Aux termes de l'article 125 de la Constitution Turque de 1982 qui traite du pouvoir d'annulation, tous les actes et décisions judiciaires peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire, sauf ceux qui sont énumérés par les mêmes articles ou par d'autres articles de la Constitution.

Les actes exclus sont notamment les actes que le Président de la République peut accomplir seul, les décisions du Conseil militaire, les décisions du Conseil supérieur des juges et procureurs, les décisions absolues de la Cour des comptes.

D'autres catégories de décisions précisées par les lois mises en vigueur par le Conseil de Sécurité Nationale pendant la période du 12.9.1980 au 7.12.1983 ont également été exclues du droit de recours prévu à l'article 1235 de la Constitution.

Vu ces restrictions, le pouvoir d'annulation du juge administratif a donc un caractère limitatif.

#### Pouvoir de réformation

Le juge administratif ne dispose pas du pouvoir de réformation. Il se contente d'annuler l'acte attaqué s'il le juge contraire au droit et à la loi.

#### Pouvoir de plein contentieux

Le juge administratif dispose d'un pouvoir de plein contentieux. Celui-ci trouve sa source dans l'article 125 de la Constitution selon lequel l'administration est tenue d'indemniser tout dommage résultant de ses activités, actes et décisions.

#### Autres pouvoirs

Par contre, le juge n'a aucune fonction exécutive à l'égard de l'administration; il n'a pas le pouvoir de lui donner des ordres, de même il ne dispose ni du pouvoir de substitution ni de la contrainte.

### CONCLUSIONS

- Cette comparaison permet de constater les variations importantes qui existent en ce qu'elles concernent les pouvoirs des juges administratifs. Une similitude ressort du fait que toutes les législations reconnaissent aux juges administratifs le pouvoir du contrôle de la légalité.

Si le plus souvent, ce contrôle de la légalité ne s'exerce que si un droit subjectif et individuel est en jeu, l'on constate cependant qu'un nombre considérable de systèmes ouvre un recours objectif ou recours public qui autorise d'attaquer l'acte réglementaire en tant que tel et indépendamment de l'application qui en est faite à un cas d'espèce.

- Dans les systèmes à dualité juridictionnelle, le recours en réformation et de plein contentieux n'ont souvent qu'un caractère limité qui trouvent leur source dans le principe de la séparation du judiciaire et de l'exécutif qui s'oppose dans un certain nombre de pays à reconnaître au juge administratif un pouvoir de substitution.

- Un grand nombre de pays reconnaissent aux juridictions de droit commun plénitude de juridiction, les juridictions administratives n'ayant qu'une compétence d'attribution. Ceci est la raison pour laquelle ce n'est que dans quelques pays que les juridictions administratives disposent des pouvoirs de condamnation à des dommages-intérêts, d'un pouvoir d'injonction et d'un pouvoir d'astreinte.

Ces critères n'ont pas cours dans les systèmes unijuridictionnels où en théorie, le droit administratif et le droit civil se confondent.

L'on observe qu'en raison de l'importance grandissante des rapports qui s'établissent entre les administrés et l'administration, le droit administratif développe une certaine autonomie.

Les structures juridiques en tiennent compte, soit dans le cadre de l'organisation judiciaire existante, soit en créant à côté de ce cadre des juridictions distinctes ayant compétence dans des domaines précis du droit administratif. L'exemple frappant vient d'Israël qui, bien qu'ayant adopté le système de l'unité de juridiction, a créé en dehors de cette structure un nombre élevé de juridictions ayant reçu compétence spéciale dans tel ou tel domaine du contentieux administratif.

Dans les pays à juridiction de droit commun et juridiction administrative séparées, le juge judiciaire constitue la juridiction de droit commun. L'on constate cependant également dans ces pays une certaine tendance à étendre les attributions du juge administratif à celles qui sont de la compétence du juge du droit commun.

Tel est notamment le cas en Belgique où la loi du 19 juillet 1991 a introduit le référé administratif. Pour sa part, le Grand-Duché de Luxembourg est sur le point d'introduire dans le cadre du droit communautaire en matière d'adjudication publique une procédure de référé devant le Président du Conseil d'Etat.

## II - FORCE ET PORTEE JURIDIQUE DES JUGEMENTS

- a) Effet absolu ou effet relatif
- b) Effet ex tunc ou ex nunc
- c) Effet des décisions juridictionnelles

Une comparaison même superficielle des effets attachés aux décisions administratives fait ressortir des points de convergences importants.

Ainsi, l'on peut discerner comme point commun que les décisions à caractère objectif ont un effet erga omnes tandis que les recours à caractère subjectif ont un effet relatif et ne s'appliquent qu'ex nunc.

La plupart des pays rencontrent des difficultés pour concilier ces principes avec leur mise en application.

Aussi, les différents pays ont adopté des solutions parfois légales, parfois jurisprudentielles dans le but de concilier des principes et des droits subjectifs qui divergent.

Ces solutions se caractérisent souvent par leur complexité et subtilité dont, dans le rapport général, il n'a pas pu être tenu suffisamment compte, malgré l'intérêt qu'elles présentent.

### ALLEMAGNE

#### Effet erga omnes et inter partes

a) Les décisions rendues au contentieux administratif n'ont que l'autorité relative de la chose jugée et ne lient que les parties et participants dans la mesure où elles tranchent l'objet du litige.

L'effet relatif découle de ce que l'objet du litige n'est pas l'acte attaqué mais la prétention du requérant que l'acte attaqué est illégal. Le fait que le recours en annulation est de type subjectif explique l'autorité relative de la chose jugée.

b) L'annulation a pour effet de faire disparaître l'acte attaqué. Cet effet peut être opposé à chacun puisque personne ne peut plus prétendre que l'acte annulé subsiste encore.

Cet effet erga omnes s'étend à l'ensemble des pouvoirs publics. L'annulation des actes administratifs ambivalents, c'est-à-dire qui affectent des tiers ne prend effet que si le tiers, dont les intérêts ou les droits peuvent être touchés par la décision, a participé à la procédure. Sinon l'annulation est sans effet et l'acte subsiste.

Par contre, la décision qui déclare illégal un acte réglementaire à une autorité absolue de la chose jugée. Elle est d'ailleurs publiée comme l'a été l'acte réglementaire illégal.

Par contre, les décisions de rejet n'ont que l'autorité relative de la chose jugée. Une nouvelle requête peut être dirigée contre elles du moment que les conditions de vie et les opinions juridiques ont profondément changé.

Effet ex tunc, ex nunc

En cas d'annulation, l'acte est invalidé ex tunc. L'annulation implique l'invalidité de l'acte à partir de sa naissance du moins lorsque cela est possible.

La décision du juge qui déclare illégal un acte réglementaire a un effet "ab initio" sauf désordre ou insécurité juridique.

En cas de changement de la norme juridique, le juge fonde sa décision sur la situation de fait et de droit à la date de l'accomplissement de l'acte attaqué.

Influence des décisions juridictionnelles

Sur le plan formel, le juge civil est lié par la décision d'annulation ou de rejet administratif.

Par contre, le juge administratif n'est pas lié par une décision à caractère administratif préalable du juge civil. Indépendamment de la chose jugée, les décisions juridictionnelles ont une autorité matérielle très grande sur les décisions de l'administration.

BELGIQUEEffets erga omnes et inter partes

Les arrêts de rejet pour irrecevabilité du recours n'empêchent pas un tiers, voire même le requérant de former un nouveau recours. De même, l'arrêt de rejet rendu sur le fond n'a qu'une autorité relative et n'est pas opposable aux tiers.

Quant à l'effet à l'égard des juridictions, s'il s'agit d'un acte individuel, il a l'autorité de la chose jugée devant les autres juridictions à l'égard des mêmes parties.

S'il s'agit de l'annulation d'un acte réglementaire, l'arrêt de rejet ne lie en rien les cours et tribunaux qui ont la faculté d'en écarter l'application.

Les arrêts d'annulation d'un acte administratif individuel ou réglementaire produisent leurs effets erga omnes.

Ce qui a été reconnu illégal par le juge administratif ne peut plus s'appliquer dans l'ordonnement juridique. L'annulation s'impose ainsi aux tiers et aux juridictions.

Cette règle connaît cependant des tempéraments.

- Si l'annulation intervient à la requête d'une personne déterminée, elle ne s'applique pas à la situation de celles qui sont dans une situation identique et n'ont pas demandé l'annulation.
- L'annulation d'un acte ne s'attache qu'à l'acte qui a été annulé. L'administration n'a pas l'obligation de retirer ou d'abroger les actes identiques ou similaires.



### Effets ex tunc, ex nunc

L'arrêt du Conseil d'Etat qui prononce l'annulation d'un acte administratif individuel ou réglementaire a un effet "ex tunc". La règle de la rétroactivité connaît cependant certains tempéraments dictés par l'équité, les exigences du service public et les impératifs de la sécurité juridique.

L'annulation d'un acte administratif prive rétroactivement de bases juridiques les décisions qui en sont dénuées. En l'absence d'une règle légale, la jurisprudence a élaboré certaines modalités d'application de ce principe.

Les actes dérivés d'un acte initial réglementaire ne sont annulés que si l'annulation a été demandée, sinon les actes dérivés non annulés deviennent définitifs. Les actes dérivés d'un acte individuel sont annulés en même temps s'il s'agit d'actes indissociables.

### Modification de la norme

La modification par l'autorité de la norme juridique sur laquelle est fondé l'arrêt d'annulation n'a d'incidence que sur l'exécution de l'arrêt par l'administration, mais n'entraîne pas la rétractation de l'arrêt et ne conditionne pas la réfection de l'acte qui est effectué selon la règle ancienne.

### Effets des décisions juridictionnelles

En raison de son effet absolu, un arrêt d'annulation s'impose à tous, y compris aux juridictions de l'ordre judiciaire.

En principe, les décisions des autres juridictions n'ont pas d'effets sur les arrêts du Conseil d'Etat; toutefois, en fait, il en est tenu compte.

Aux termes de l'article 17 de la loi du 16 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage<sup>1</sup> peuvent être rétractés en tout ou en partie les arrêts du Conseil d'Etat fondés sur une disposition d'une loi - ou d'une norme équivalente à une loi que l'article 17 détermine - qui a ensuite été annulée par la Cour d'arbitrage ou sur un règlement pris en exécution d'une telle norme. Le délai du recours est de six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au "Moniteur belge".

La Cour d'arbitrage statue également à titre préjudiciel sur les questions relatives aux matières qui relèvent de sa compétence. Lorsqu'une telle question est soulevée devant le Conseil d'Etat, il est obligé de la poser à la Cour. Il peut également saisir la Cour d'office.

Le Conseil d'Etat - comme toute autre juridiction - doit se conformer à l'arrêt rendu par la Cour.

Les traités reçus en droit interne sont source de droit.

La juridiction administrative, à l'instar des autres juridictions, est tenue par les décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes et la Cour Benelux ainsi que par les décisions interprétatives de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

---

<sup>1</sup>

La Cour d'arbitrage est compétente pour annuler les lois - ainsi que des normes équivalentes à la loi - pour violation des règles répartissant les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions et des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

## COLOMBIE

### Effets erga omnes, inter partes

La décision du juge administratif en Colombie a un effet absolu, "erga omnes" lorsqu'elle déclare la nullité d'une décision. Chacun doit se soumettre à cette décision. Si la décision ne déclare pas la nullité, elle a également un caractère absolu, mais seulement en rapport avec le motif invoqué.

Les décisions concernant le rétablissement du droit des particuliers n'a que des effets relatifs; il en est de même des décisions relatives aux contrats ou de réparation directe.

### Effets ex nunc, ex tunc

Les décisions d'annulation et de rétablissement du droit ont des effets ex tunc, l'acte est considéré comme n'ayant jamais existé.

Comme les décisions du juge administratif ont les effets de la chose jugée, un changement postérieur des normes juridiques ne peut pas les modifier.

### Influence des décisions juridictionnelles

En principe, les décisions du juge administratif n'ont aucun effet sur les autres juridictions. Elles ont cependant valeur de jurisprudence. Le droit administratif colombien connaît un système d'uniformisation de la jurisprudence du Conseil d'Etat par l'assemblée plénière du Contentieux administratif.

Les décisions des juridictions internationales peuvent impliquer le besoin d'adapter le droit interne à des normes internationales et peuvent, sans être obligatoires, influencer les décisions du juge administratif.

## COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

### Effets erga omnes, inter partes

L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes prononçant l'annulation d'un acte d'une institution communautaire a un effet absolu en ce que l'acte annulé disparaît de l'ordre juridique communautaire "erga omnes".

Toutefois, pour des raisons de sécurité juridique, l'effet de l'annulation peut être limité à l'égard du seul requérant.

L'arrêt rejetant le recours n'a qu'un effet limité en ce que son autorité ne s'attache qu'au moyen d'illégalité invoqué et rejeté.

Ces mêmes principes valent dans le cadre d'un renvoi préjudiciel.

Le constat d'invalidité d'un acte communautaire a un effet erga omnes, tandis que l'arrêt constatant la validité d'un acte communautaire n'a qu'un effet relatif et provisoire.

Effets ex tunc, ex nunc

L'annulation de l'acte emportant sa disparition de l'ordre juridique a nécessairement un effet rétroactif qui remonte à la date de l'adoption de l'acte.

Le Traité CEE reconnaît cependant à la Cour la faculté de limiter les effets d'une annulation soit dans le temps, soit au fond pour conserver ceux des effets d'un acte réglementaire déclaré nul qui doivent être maintenus en raison de la sauvegarde du principe de sécurité juridique.

COTE D'IVOIRE

En Côte d'Ivoire, l'autorité de la chose jugée varie selon la matière de la décision rendue.

Effets erga omnes, inter partes, ex tunc ou ex nunc

Sous certaines réserves, les décisions d'annulation ont un effet absolu. Si elles sont opposables à tous (erga omnes), elles ont un effet rétroactif (ex tunc).

Les arrêts et jugements rendus en matière de contentieux de pleine juridiction ont l'autorité relative de la chose jugée. Elles ont un effet ex nunc en vertu du principe selon lequel les décisions de justice ont un caractère déclaratif.

Influence des décisions juridictionnelles

En cas d'annulation, les décisions du juge administratif s'imposent aux autres juridictions de façon absolue et d'une façon relative, en cas de réformation. Il est rappelé que la Côte d'Ivoire applique le système de l'unité de juridiction.

Les décisions des juridictions internationales sont peu ou mal connues et n'exercent pas une influence directe sur l'action administrative.

FRANCEEffets erga omnes, inter partes

En France, la portée de la chose jugée s'avère variable.

Elle est en principe relative mais revêt un caractère absolu dans le cas de jugements ayant prononcé une annulation pour excès de pouvoir.

Pour les jugements revêtus de l'autorité relative de la chose jugée, la chose jugée n'est opposable que s'il y a identité d'objet, de parties et de cause. Saisi d'un nouveau litige, le juge opposera la chose jugée si les mêmes parties lui demandent la même chose en se fondant sur des moyens se rattachant à la même cause juridique. Mais si le nouveau litige diffère sur

un seul de ces points, le juge examinera à nouveau la question posée.

Au cas où le jugement a autorité absolue de chose jugée, toute personne peut s'en prévaloir et la chose jugée est opposable à toute personne.

Une fois annulés, les actes administratifs disparaissent en effet de l'ordonnancement juridique et ne peuvent plus être appliqués ni par l'administration ni par aucune juridiction, même judiciaire.

En revanche, les jugements rejetant au fond un recours pour excès de pouvoir n'ont que l'autorité relative de la chose jugée.

#### Effets ex tunc, ex nunc

L'effet des décisions rendues par le juge administratif est immédiat et l'administration a l'obligation d'exécuter la chose jugée.

Les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus et disparaissent rétroactivement (effet ex tunc) de l'ordonnancement juridique. Ils ne peuvent plus être appliqués, ni par l'administration, ni par aucune juridiction, même judiciaire. Toutefois, des difficultés d'application peuvent surgir du fait que les actes annulés sont réputés n'être jamais intervenus. La reconstitution du passé est en effet parfois très complexe dans la mesure où elle conduit à remettre en cause la situation de tiers.

Un changement de la norme juridique peut avoir pour conséquence de remettre en cause ce qui a été jugé. D'une part, par le mécanisme de l'exception d'illégalité, le juge administratif peut empêcher l'application d'un règlement illégal, soit que ce règlement ait été illégal depuis l'origine, soit que ce règlement soit devenu illégal par la suite, en raison de changements dans les circonstances de fait ou de droit. D'autre part, le juge administratif impose à l'administration de faire droit aux demandes d'abrogation des règlements illégaux, soit que ces règlements aient été illégaux depuis l'origine ou qu'ils le soient devenus, là aussi, par suite d'un changement des circonstances de droit ou de fait.

Un règlement peut donc très bien, alors même qu'il avait été déclaré légal au moment où il avait été pris, être abrogé par l'administration ou écarté par le juge par la voie de l'exception, dès lors qu'un changement dans les circonstances de fait ou de droit est intervenu entre-temps. Toutefois, les situations individuelles acquises par le passé demeurent intangibles, alors même que le règlement qui leur sert de base est devenu illégal du fait d'un changement de la norme juridique; attaché au principe de stabilité des situations individuelles, le juge ne fait produire d'effet au changement de la norme juridique sur les situations individuelles créatrices de droits que pour l'avenir.

#### Influence des décisions juridictionnelles

Il existe un mécanisme de questions préjudicielles entre juridictions administratives et judiciaires. L'appréciation de la légalité d'un acte administratif appartient en effet en principe au juge administratif et le juge judiciaire, confronté à une question de légalité dont dépend la solution du litige, doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif tranche cette question. Le juge répressif a toutefois la possibilité de trancher lui-même la question de la légalité des actes réglementaires.

La même obligation de surseoir à statuer s'impose au juge administratif lorsqu'il est saisi de questions relevant de la compétence du juge judiciaire, sans qu'il y ait d'exception lui permettant de trancher lui-même certaines questions. Du fait de ce double mécanisme de questions préjudicielles, il peut y avoir une collaboration entre les deux ordres de juridiction à l'occasion du règlement d'un même litige.

En dehors même des cas où, tel celui des questions préjudicielles, les juges sont juridiquement liés par des décisions d'une juridiction d'un autre ordre, on constate qu'il existe une influence certaine et réciproque entre les jurisprudences du juge judiciaire, du juge administratif et du juge constitutionnel. De ce fait, il y a une grande convergence dans les jurisprudences des trois ordres de juridiction dans les domaines où elles sont appelées à se rencontrer. Les cas de divergence demeurent exceptionnels.

Quant à l'influence des décisions des juridictions internationales, seule celle des décisions émanant de la Cour de Justice Européenne a un effet contraignant dans le droit national du fait de l'existence d'un système de coopération entre les juridictions nationales et la Cour de Justice. Toutefois les décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme exercent une influence importante auprès des juges français qui, alors même qu'ils ne sont pas juridiquement liés par elles, s'efforcent de ne pas s'en écarter.

## ESPAGNE

### Effets erga omnes, inter partes

L'article 86 de la loi sur les juridictions contentieuses - administratives détermine formellement les effets qui s'attachent aux jugements compte tenu de leur caractère.

Selon cette disposition, les jugements déclaratifs de rejet ou d'irrecevabilité du recours ne produisent d'effets qu'à l'égard des parties. Le jugement annulant l'acte ou la disposition produit des effets à l'égard des parties et des personnes également concernées par les actes annulés. Cette dernière catégorie de décision produit donc en principe un effet erga omnes restreint, les tiers non intervenus mais affectés par le jugement pouvant rouvrir la procédure administrative.

Une solution jurisprudentielle reconnaît toutefois l'effet "erga omnes" de l'annulation, ceci afin d'éviter des décisions contradictoires. Les tiers non intervenants sont donc également soumis aux effets de la décision administrative.

### Effets ex tunc ou ex nunc

Les décisions judiciaires ont en principe un effet ex tunc chaque fois que la sentence du juge administratif consiste en un contrôle de légalité de l'acte administratif.

Néanmoins, pour des raisons de sécurité juridique, les actes peuvent être maintenus dans leurs effets. Cependant quelle que soit la cause de l'infraction à l'ordonnement juridique, les normes administratives sont considérées comme valables et produisent leurs pleins effets jusqu'au jour où elles sont invalidées ou sont éliminées de l'ordonnement juridique.

Un second acte administratif peut légaliser la situation reconnue illégitime en empêchant l'exécution de la sentence pour "impossibilité légale".

#### Influence des décisions juridictionnelles

Un principe général veut que la décision judiciaire ne peut produire d'effets juridiques à l'égard des autres ordres juridiques, l'exercice du pouvoir juridictionnel appartenant, aux termes de la Constitution, en exclusivité aux tribunaux et cours désignés par les lois et selon les normes de compétence et de procédure qu'elles-mêmes établissent.

La décision du juge administratif peut toutefois servir de guide jurisprudentiel.

Les effets des décisions des juridictions internationales sont respectées et influent sur le droit interne. L'Espagne en tant que membre de la CEE applique les principes normatifs et juridictionnels de la CEE, de même qu'elle reconnaît les décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

### GRECE

#### Effets erga omnes, inter partes

En Grèce, l'autorité attachée aux décisions du juge administratif est différente selon que ces décisions sont intervenues au titre du contentieux objectif ou au titre du contentieux subjectif.

Les décisions dans le contentieux objectif qu'elles soient rendues sur des recours pour excès de pouvoir ou sur des recours de pleine juridiction intentés contre des actes administratifs exécutoires ainsi que la décision d'annulation ou de réformation de l'acte individuel, c'est-à-dire rendu au contentieux subjectif, ont un effet erga omnes.

La décision de rejet d'un recours en annulation et les décisions définitives des juridictions administratives n'ont d'effet "qu'inter partes".

Au contentieux subjectif, l'autorité de la chose jugée n'est attachée qu'au dispositif du jugement tandis que dans le contentieux objectif, qu'il s'agisse du jugement d'annulation ou de rejet, l'autorité relative de la chose jugée s'attache aux motifs du jugement.

#### Effets ex tunc ou ex nunc

Les jugements qui prononcent l'annulation d'un acte administratif ont un effet ex tunc, l'acte annulé disparaissant de l'ordonnancement juridique. Le jugement d'annulation pourra avoir un effet rétroactif.

Le législateur ne peut pas supprimer rétroactivement la décision du juge. Une telle loi serait contraire aux principes constitutionnels. Il existe pourtant des exceptions.

### Influence des décisions juridictionnelles

Les décisions juridictionnelles administratives n'ont en droit aucune influence sur des espèces contentieuses semblables. Mais en fait, lorsqu'une règle est affirmée avec constance, cette règle fera jurisprudence.

Cette même règle vaut pour les décisions des juridictions internationales à l'exception des décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes dont les décisions s'imposent aux juridictions grecques.

### FINLANDE

La règle de droit finlandaise part du principe que le recours déposé durant le délai prévu a un effet suspensif. Ce principe connaît toutefois dans l'intérêt général de nombreuses exceptions, notamment si la loi prévoit, qu'elle est de nature à devoir être exécutée immédiatement ou que l'entrée en vigueur ne peut être différée pour raison d'intérêt public.

#### Effets erga omnes, inter partes

Les arrêts de la Cour administrative suprême n'ont pas de portée contraignante en dehors de la chose jugée.

Dans certaines affaires, le recours est subordonné à l'octroi d'une autorisation qui peut être accordée en raison de la signification particulière ou de l'importance de l'affaire pour des cas similaires.

Ces décisions ont valeur de précédent et favorisent l'uniformité de la jurisprudence.

#### Effets ex tunc, ex nunc

La permanence de la décision peut être limitée par la décision elle-même. Dans certains cas, la décision peut être modifiée avec le consentement de la partie concernée ou si l'intérêt général l'exige.

### Influence des décisions juridictionnelles

La décision d'une juridiction n'engage une autre autorité que dans le cadre de leurs attributions respectives. En cas de changement de la norme juridique s'applique celle en vigueur au moment de l'introduction du recours.

La Finlande ayant ratifié le 10 mai 1990 la Convention Européenne des Droits de l'Homme, elle accepte l'autorité de cette Cour.

La plupart des autres conventions internationales qui engagent la Finlande ont été transposées dans le droit national et trouvent donc leur application comme source de droit légal.

## ISRAEL

### Effets erga omnes, inter partes

L'unité du système juridique a pour conséquence que les décisions de la Cour Suprême de Justice et des juridictions administratives ont la même valeur de précédent que les décisions civiles.

Les décisions de la Cour Suprême ont un effet erga omnes à l'égard des cours et tribunaux inférieurs. A l'échelon inférieur, les décisions n'ont qu'un effet inter partes.

### Effets ex nunc, ex tunc

La question de la rétroactivité est largement dépendante de la nature du recours.

Toutefois, en général, l'effet rétroactif est attaché aux jugements des cours et tribunaux, mais le juge peut apporter des tempéraments à ce principe.

## ITALIE

### Effets erga omnes ou inter partes

Un jugement rendu entre parties a généralement un effet limité aux rapports entre celles-ci. Toutefois, si l'acte administratif annulé est de telle nature (indivisible) que son annulation doit s'étendre à tous les sujets indiqués (règlement, concours, etc...), l'effet du jugement est absolu, c'est-à-dire "erga omnes". Mais l'autorité de la chose jugée (action d'exécution) ne concerne pas les parties en cause. En revanche, un jugement annulant une décision doit l'effacer complètement. Si néanmoins, la décision est divisible, c'est seulement la partie de la décision qui concerne celui qui a formé le recours qui est effacée.

Les juridictions administratives ont tendance à suivre leur propre jurisprudence, mais reconnaissent généralement l'autorité des principes affirmés par la Cour de Cassation et par "l'Audienza plenaria" du Conseil d'Etat.

L'Italie reconnaît l'autorité de la Cour des Droits de l'Homme et en tant qu'Etat membre de la CEE, les compétences d'attribution de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

### Effets ex tunc, ex nunc

L'annulation d'un acte administratif a un effet ex tunc, la décision administrative illégitime étant censée n'avoir jamais existé. Seulement la modification de la situation de fait ou juridique (destruction du bâtiment, modification des lois ou des plans urbanistiques) qui se vérifie après le jugement peut empêcher la complète "restitutio in integrum" par le juge de l'exécution.

Une décision du juge administratif de l'exécution qu'impose un acte de l'administration n'a d'effet qu'ex nunc.



### Influence des décisions juridictionnelles

Les jugements rendus par les juridictions civiles ou pénales peuvent avoir une incidence sur le procès administratif. A l'inverse, les jugements rendus par les juridictions administratives peuvent influencer sur les décisions des juridictions civiles ou pénales. Les différentes juridictions peuvent surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une autre juridiction ait statué sur un point qui peut influencer sur leur propre décision.

Le juge administratif italien reconnaît l'autorité de la Cour de Justice des CEE et celle de la Cour des Droits de l'Homme et respecte les obligations qu'elles lui imposent.

### GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

#### Effets erga omnes, inter partes

En droit luxembourgeois, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'à ce qui a été réellement décidé, ce qui amène à exclure de son bénéfice les motifs de la décision. Par ailleurs, elle est limitée en ce qu'elle n'a pas d'effets à l'égard des tiers. Le jugement qui, par son existence même, modifie l'ordonnancement juridique est toutefois opposable aux tiers. Ces principes sont applicables en droit administratif à toutes les décisions administratives à caractère individuel.

Dans le cas exceptionnel où le Comité du Contentieux a annulé un acte réglementaire, la décision a un effet erga omnes du fait que l'acte réglementaire vient à disparaître.

Les arrêts de rejet d'un recours pour irrecevabilité en la forme n'empêchent ni le requérant, ni a fortiori le tiers de former un nouveau recours à condition que les délais soient encore utiles.

Les arrêts de rejet d'un recours au fond ne font pas obstacle à l'introduction d'un nouveau recours basé sur d'autres motifs, toujours à condition que les délais soient respectés.

Les arrêts d'annulation du Comité du Contentieux mettant à néant la décision attaquée ont nécessairement un effet ex tunc, réserve faite des droits légitimement acquis.

Les arrêts réformant une décision administrative individuelle ne produisent leurs effets qu'ex nunc, étant donné qu'ils ne se substituent à la décision réformée qu'à partir du moment où ils ont acquis force de chose jugée, aucun effet suspensif n'étant attaché au recours lui-même. Si toutefois, en cas de recours en réformation, le Comité du Contentieux annule la décision administrative aux motifs de l'illégalité ou de violation de la loi, cette décision est à considérer comme annulée "ex tunc".

#### Influence des décisions du Comité du Contentieux sur les autres juridictions

Les décisions du Comité du Contentieux s'imposent aux juridictions de l'ordre judiciaire mais leur effet se limite aux objets du litige administratif.

Dans bien des cas, les juridictions de l'ordre judiciaire surseoient à statuer en attendant la décision de la juridiction administrative.

En revanche, les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire n'ont pas d'effet sur les arrêts du Conseil d'Etat. Celui-ci tient toutefois compte de ces décisions. Il se trouve lié par l'effet erga omnes qui s'attache aux décisions du juge pénal.

En droit luxembourgeois, les traités internationaux sont source de droit. Au surplus, il y a prééminence des traités sur la loi nationale.

Les décisions de la Cour des Droits de l'Homme exercent une influence de plus en plus grande non seulement sur la jurisprudence mais aussi sur la législation.

Les arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes et de la Cour Benelux lient les juridictions luxembourgeoises.

#### NATIONS UNIES

##### Effets erga omnes, inter partes

Dans le statut du tribunal, aucune disposition n'établit clairement si les décisions ont un effet erga omnes ou non.

De l'interprétation des textes se dégage toutefois la conclusion que les jugements du tribunal n'ont pas d'effet erga omnes, interprétation qui se trouve confirmée par la pratique du tribunal.

##### Effets ex nunc et ex tunc

Le statut ne contient pas davantage de référence concernant les effets dans le temps de ses jugements. Cette question n'a jamais été soulevée devant le tribunal. Cependant, elle pourrait se poser à l'avenir.

L'influence que les autres décisions peuvent avoir sur les décisions du tribunal ou vice-versa n'est pas importante. Une harmonisation de travaux avec d'autres tribunaux internationaux (tribunal du Bureau International du Travail) a été annoncée.

#### PAYS-BAS

##### Effets erga omnes, inter partes

En cas de jugement d'annulation, la décision administrative est considérée rétroactivement comme non existante. Elle produit un effet absolu (erga omnes).

Le Conseil d'Etat dispose cependant du pouvoir de stipuler que les effets de la décision administrative ne sont pas affectés par le jugement d'annulation.

Effets ex tunc, ex nunc

Le Conseil d'Etat statue strictement ex tunc de sorte qu'un changement de la norme juridique postérieure à la décision reste sans influence sur celle-ci.

Effets des décisions juridictionnelles

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de vraie doctrine du précédent. Le Conseil d'Etat adhère cependant autant que possible à ses propres décisions.

Sur les questions de la légalité d'une décision administrative, les juridictions de droit commun se considèrent comme tenues de suivre automatiquement l'opinion du Conseil.

Le Traité CEE et l'Union Economique Benelux imposent au Conseil d'Etat comme critère juridictionnel l'obligation de soumettre à la Cour de Justice Européenne et à la Cour Benelux des questions d'interprétation sur tous les points litigieux concernant le droit tombant sous l'application de ces conventions internationales.

POLOGNEEffets erga omnes, inter partes

Les décisions prononcées par la Haute Cour Administrative de Pologne ont une force probante générale (erga omnes) et lient aussi bien les parties au litige que tous les organes de l'Etat et autres entités. Il est utile de rappeler qu'en matière administrative, il n'existe qu'une seule instance, dont les décisions ne peuvent être attaquées que dans des cas exceptionnels devant la Cour Suprême.

Effets ex tunc, ex nunc

Les décisions tiennent compte de la situation légale en vigueur au jour de leur prononciation. La modification de la situation légale survenue après la prononciation d'une décision donne lieu à une nouvelle décision administrative.

L'effet de la décision varie selon l'importance du vice dont l'acte administratif est entaché. L'abrogation d'une décision administrative est considérée comme un acte constitutif et produit un effet ex nunc.

La déclaration de la nullité d'un acte qui est atteint de vices si graves qu'il n'est pas capable de sortir des effets, produit donc un effet ex tunc.

Influence des décisions juridictionnelles

Il existe une influence réciproque entre la jurisprudence de la Haute Cour Administrative et celle des tribunaux de droit commun.

Toutefois, la décision d'une juridiction pénale peut avoir une influence décisive sur la décision de la juridiction administrative.

D'autre part, il existe dans une certaine mesure une interaction entre les décisions des différentes catégories de juridiction.

Actuellement, l'on ne peut pas parler de relations entre les décisions de la juridiction administrative et celles des juridictions internationales.

#### PORTUGAL

##### Effets erga omnes, inter partes

Le rejet du recours pour cause d'inopportunité ou ayant trait à la personne du requérant n'a qu'un effet relatif.

Si le fondement de l'annulation de l'acte est une illégalité objective et si l'acte est indivisible, l'annulation le fait disparaître complètement de l'ordre juridique et il a un effet erga omnes, c'est-à-dire l'annulation atteint toutes parties qui ont été touchées par l'acte annulé.

##### Effets ex tunc, ex nunc

La nullité objective de l'acte entraîne son inexistence juridique ex tunc. Dans les autres cas, la décision produit des effets ex nunc.

Le changement de la norme juridique sur les décisions peut avoir un effet sur l'acte attaqué.

Les juridictions non administratives saisies d'une action, qui dépend d'une action qui est de la compétence de la juridiction administrative, peuvent surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait statué.

##### Influence des décisions juridictionnelles

Les décisions des juridictions administratives constituent dans des situations semblables, des précédents. L'influence de la jurisprudence de la Cour Suprême est très importante.

Les décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et celle de la Cour de Justice des CEE lient les juridictions portugaises tandis que les décisions d'autres juridictions internationales sont susceptibles d'exercer une influence sur les décisions des juridictions nationales.

#### ROUMANIE

##### Effets erga omnes, inter partes

En Roumanie, en principe, la décision du juge administratif n'a d'effet qu'inter partes. Comme les décisions que rend la juridiction administrative portent sur des droits subjectifs, les décisions du juge administratif ne peuvent avoir d'effet qu'entre les parties au litige.

Toutefois, parfois la décision peut produire un effet erga omnes et s'imposer à tous.

La décision administrative qui se limite à prononcer l'annulation d'un acte administratif sans avoir eu à statuer sur la reconnaissance d'un droit subjectif peut avoir l'autorité de la chose jugée même erga omnes.

En Roumanie, le problème de l'effet des décisions du contentieux administratif perd beaucoup de son intérêt pratique du fait que les autorités, devant une décision d'annulation, pourraient elles-mêmes procéder à la restructuration ou à la révocation de l'acte déclaré illégal.

#### Effets ex tunc, ex nunc

En principe, les décisions administratives ont un effet déclaratif et agissent ex tunc. Cependant, lorsque la décision a modifié ou créé des droits, elle ne produit ses effets qu'ex nunc.

La modification de la norme juridique ne reste pas sans effet sur la décision du Contentieux administratif. Toutefois, le principe de la non rétroactivité des lois est généralement appliqué.

#### Influence des décisions juridictionnelles

En droit roumain, le précédent judiciaire et la pratique judiciaire ne constituent pas source de droit. Cependant, la jurisprudence de la Cour Suprême, en raison de son autorité, s'impose aux autres juridictions.

La juridiction administrative respecte les conventions internationales ratifiées et les mesures adoptées par des organismes internationaux auxquels elle a adhéré.

### SENEGAL

#### Effets erga omnes ou inter partes

Le principe est la relativité de la chose jugée, l'exception est son caractère absolu lequel concerne les jugements d'annulation pour excès de pouvoir.

Lorsqu'il y a rejet au fond d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, cette décision ne peut être considérée comme ayant une autorité absolue que si les moyens de la légalité étaient tous d'ordre public sinon il n'y a que l'autorité relative de la chose jugée.

La chose jugée au civil ne s'impose pas à la Cour Suprême statuant en matière administrative, à moins qu'il y ait identité d'objet, de cause et de parties.

La chose jugée au pénal s'impose également à la juridiction administrative.

Effets ex nunc ou ex tunc

L'acte annulé pour excès de pouvoir étant réputé ne jamais avoir existé a un effet rétroactif. La mise en pratique de l'acte rétroactif est cependant variable et complexe.

Comme la rétroactivité tend à faire prévaloir une fiction sur la réalité, ce principe est, dans certains cas, tenu en échec.

Influence des décisions juridictionnelles

Du fait de l'adhésion du Sénégal à une convention internationale qui la prévoit, les décisions d'une juridiction étrangère peuvent avoir un effet sur le territoire national.

SUEDEEffets erga omnes, inter partes

En règle générale en Suède, les décisions des cours administratives n'ont d'effet qu'inter partes.

Le rôle essentiel de la Cour Suprême Administrative est de créer des précédents qui exercent ainsi indirectement leur effet sur les juridictions et autorités administratives.

La Cour Suprême Administrative peut exceptionnellement ordonner la réouverture d'une cause qui lui donne pouvoir de réexaminer une cause terminée.

Effets ex tunc, ex nunc

L'effet ex tunc ou ex nunc d'un jugement dépend des cas d'espèces. Normalement, un jugement est exécutoire ex nunc, même s'il est frappé d'appel. La Cour peut cependant ordonner de surseoir à exécuter.

En cas de changement de norme légale, le législateur prévoit les conditions d'application par des dispositions transitoires. Si tel n'est pas le cas, un changement de la norme prend effet à partir de son émission. La Constitution interdit toutefois de donner un effet rétroactif aux lois pénales et fiscales.

Influence des décisions juridictionnelles

Les décisions de la Cour Suprême peuvent avoir un effet indirect sur les décisions de la Cour Suprême Administrative et vice-versa.

Les jugements rendus en matière pénale s'imposent dans certains cas aux juridictions administratives.

Les décisions des juridictions internationales n'ont pas d'effet direct sur les décisions administratives nationales.

Cependant, certaines décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ont amené des modifications de la loi suédoise.

## SUISSE

### Effets erga omnes, inter partes

De façon générale, en Suisse, l'autorité de la chose jugée est relative en ce sens que le dispositif de l'arrêt n'a de portée que pour les parties à la procédure, y compris l'administration.

La nature particulière de certains jugements leur reconnaît parfois une autorité absolue erga omnes. Le cas le plus fréquent est celui des jugements formateurs.

### Effets ex tunc, ex nunc

L'effet ex tunc ou ex nunc d'un arrêt du juge administratif dépend en priorité du droit de fond et de la nature de la décision à prendre.

En principe, les arrêts rejetant un recours ont un effet ex tunc et la décision administrative de base est confirmée à l'époque où elle a été rendue.

Pour les arrêts qui admettent un recours, chaque fois que cela se révèle possible, les effets du jugement administratif remontent à l'acte administratif de base.

Dans les autres cas, la situation juridique est modifiée à partir de l'entrée en force du jugement.

En cas de changement de source de droit, en l'absence d'une règle de droit transitoire, si le droit entré en vigueur en cours de procédure répond à un intérêt public prépondérant par rapport aux intérêts privés opposés, il l'emportera sur le droit qu'il remplace. En revanche, s'il n'est pas prioritaire, il s'effacera.

### Influence des décisions juridictionnelles

Les tribunaux sont en principe liés par les décisions administratives. En particulier, lorsqu'un tribunal administratif a imposé un comportement à l'administré, le juge pénal est lié par cet arrêt.

A l'inverse, le juge administratif est lié par les jugements civils, pénaux ou autres qui ont autorité de la chose jugée.

Les différentes autorités judiciaires ou administratives statuent avec indépendance sans être liées obligatoirement par les règles jurisprudentielles.

Les autorités administratives peuvent également s'éloigner d'une pratique d'une Cour administrative. Dans ce domaine, les difficultés qui peuvent surgir d'une telle situation se révèlent en principe par un échange de vues entre le juge administratif et le pouvoir exécutif suprême, cantonal ou fédéral.

En Suisse, la Convention Européenne des Droits de l'Homme fait partie du droit interne et les justiciables peuvent l'invoquer directement. En cas de conflit entre le droit conventionnel et une loi fédérale, il peut toutefois arriver que le juge applique la loi fédérale.

## THAILANDE

### Erga omnes, inter partes

Les décisions du Petition Committee muni de l'ordre du Premier Ministre sortent leurs effets inter partes.

Le requérant a la possibilité de saisir à nouveau dans un délai de 5 ans le Petition Committee s'il peut faire état de faits nouveaux.

### Effets ex nunc, ex tunc

Les décisions du Petition Committee ont un effet ex tunc.

### Influence des décisions juridictionnelles

Les décisions du Petition Committee n'ont pas d'effet sur les décisions des autres juridictions et vice versa. Cependant, les autres autorités judiciaires et administratives tiennent compte des principes de droit et des doctrines qui ont été élaborés par le Petition Committee.

## TURQUIE

### Effets erga omnes, inter partes

En Turquie, la force et la portée juridique de la décision administrative dépendent de la nature de cette décision.

La décision de rejet a l'autorité relative de la chose jugée tandis que la décision d'annulation a l'autorité absolue de la chose jugée.

### Effets ex tunc, ex nunc

L'arrêt de rejet n'a d'autre effet que de confirmer la validité de l'acte administratif attaqué et ne produit donc aucun effet rétroactif (effet ex nunc). L'arrêt d'annulation invalide l'acte administratif à partir de sa naissance (ex tunc).

### Influence des décisions juridictionnelles

L'arrêt d'annulation rendu par le juge administratif acquiert autorité absolue de la chose jugée de sorte que les autres juridictions sont tenues de prendre ces arrêts en considération. Les arrêts de la Cour Constitutionnelle publiés dans un journal officiel lient les organes du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ainsi que les autorités administratives.

Les tribunaux administratifs suivent la jurisprudence du Conseil d'Etat.



Certains ministères et administrations se conforment aux décisions administratives. Par contre d'autres persistent à agir contre les arrêts. Il s'agit notamment d'opérations ayant un caractère politique.

En cas de contestations ou de désaccord entre arrêts rendus par les diverses chambres du Conseil d'Etat, la question est débattue devant l'assemblée d'unification des jurisprudences pour décider d'une solution finale.

### CONCLUSIONS

Dans tous les pays, le juge administratif est habilité à prendre des décisions sur un acte administratif à caractère individuel. Dans bon nombre de pays, cette habilitation s'étend à la matière réglementaire.

On peut arrêter comme règle générale de droit le principe que l'annulation d'un acte attaqué, qu'il ait un caractère individuel ou réglementaire, fait disparaître cet acte de l'ordonnement juridique. La décision y relative a dès lors un effet erga omnes et une valeur ex tunc.

Aux arrêts de rejet n'est attachée que l'autorité relative de la chose jugée.

Le système d'unité et de dualité juridictionnelle laisse intangibles ces principes généraux.

Quant à l'incidence d'un changement de la norme juridique en cours d'instance, il y a lieu de remarquer, qu'à part notamment en Suisse, ce changement laisse intactes les situations de fait et de droit acquises au moment de l'accomplissement de l'acte.

En règle générale, on peut affirmer que tous les pays, à quelques exceptions, respectent les normes de droit international qu'elles soient ou non intégrées dans le droit nationale et qu'elles y sont source de droit.

### III - EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE

- a) attitude des autorités
- b) exécution forcée
- c) difficultés, raisons, remèdes, réactions

#### AVANT-PROPOS

Il va sans dire que la finalité d'un jugement est son exécution, sinon celui-ci n'aurait qu'un intérêt purement théorique et doctrinal alors que son objectif primaire est d'établir ou de rétablir le droit.

Ceci est évident dans les rapports entre le pouvoir judiciaire et les justiciables de droit privé, mais pas toujours dans les rapports de la justice et les pouvoirs publics. Ceux-ci se considèrent souvent être placés dans les structures étatiques sur un plan d'égalité avec le pouvoir judiciaire et refusent de ce fait à se soumettre à celui-ci.

Aussi, les pouvoirs publics, indépendamment de la mauvaise volonté qu'ils y mettent parfois, ont-ils souvent tendance à se protéger légalement ou par d'autres mécanismes contre les décisions de justice et surtout contre la justice administrative qui structurellement est d'ailleurs parfois une émanation du pouvoir exécutif.

L'examen des conditions d'exécution des décisions dans des Etats membres de l'AIHJA devrait permettre de le vérifier.

#### ALGERIE

- a) En Algérie, l'administration est tenue au respect de la chose jugée.
- b) Cependant, lorsqu'elle est condamnée, elle ne peut être contrainte selon les voies de droit, ne serait-ce qu'en raison de l'insaisissabilité des biens publics. Il est de tradition que le juge administratif n'adresse pas d'injonction à l'administration.
- c) En cas de mauvaise volonté de l'administration, le justiciable peut faire annuler toute mesure prise en contradiction avec la décision et obtenir la condamnation de l'administration.
- d) En pratique, l'exécution des décisions administratives est insatisfaisante, décourage le justiciable et fait accroître l'idée de l'immunité de juridiction de l'administration.

## ALLEMAGNE

### a) Attitude de l'autorité

En général, l'administration par respect de la légalité exécute elle-même les décisions juridictionnelles de sorte qu'une exécution forcée n'est pas nécessaire. L'administration s'efforce de respecter ou d'exécuter intégralement la décision.

### b) Système d'exécution

L'annulation d'un acte administratif par son effet constitutif se suffit à elle-même et ne suppose aucune mesure d'exécution. Elle est d'ailleurs très rare puisque le recours en annulation a en général un effet suspensif qui empêche l'administration de créer des faits accomplis.

Des questions quant à l'exécution ne se posent que si exceptionnellement l'effet suspensif est écarté avant la décision au contentieux. En ce cas, sur demande du requérant, le juge administratif peut dans la décision d'annulation dicter les modalités de l'exécution par l'administration de la décision.

Le juge administratif peut condamner l'administration à prendre un acte qu'elle avait refusé. Cette condamnation peut s'accompagner d'exécution forcée et d'une astreinte.

En règle générale, le code de procédure civile trouve son application en matière administrative de sorte que les jugements et arrêts des juridictions administratives peuvent être exécutés contre l'Etat, par les voies d'exécution prévues, sans que cette exécution puisse affecter le patrimoine de l'Etat et des collectivités qui fait partie du domaine public.

Le code de procédure civile prévoit un moyen spécial pour recommander à l'administration de se conformer volontairement à la décision juridictionnelle. Le tribunal doit, avant de décider des mesures d'exécution, informer l'administration de son imminence et lui impartir un délai d'exécution.

### c) Difficultés pratiques

Rarement des difficultés d'exécution peuvent se rencontrer. Ceci peut être le cas lorsqu'il s'agit d'une matière qui a un certain aspect politique qui peut revêtir un caractère très délicat pour l'administration.

Le législateur peut en respectant les principes constitutionnels corriger, par modification du texte, une jurisprudence qu'il juge inopportune ou fausse.

L'effet suspensif du recours en annulation permet d'éviter que le requérant soit placé par l'administration devant le fait accompli sans que cet effet paralyse de façon significative l'administration.

## BELGIQUE

### a) Attitude des autorités

Dans de nombreux cas, l'administration n'exécute pas spontanément les arrêts. Dans les cas où l'annulation d'une décision ne crée pas un vide juridique, l'administration se considère rarement comme à nouveau saisie de l'affaire.

L'administration rencontre souvent des difficultés réelles dans l'exécution des arrêts dues parfois à la longueur de la procédure devant la juridiction administrative.

Le législateur use aussi de la validation législative ex post des actes administratifs annulés, pour contrecarrer l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat.

Ce procédé est sévèrement condamné par la section de législation du Conseil d'Etat.

### b) Difficultés d'exécution

Les personnes de droit public bénéficient en droit belge de l'immunité d'exécution qui trouve son application principale dans l'impossibilité de pratiquer une exécution forcée.

Cette immunité d'exécution, se justifiant par le principe de la continuité du service public, est critiquée sévèrement par une partie de la doctrine.

### c) Système d'exécution forcée

- Certaines lois obligent les personnes publiques, le cas échéant, sous la contrainte de l'autorité de tutelle, à inscrire à leur budget les dettes résultant de condamnations judiciaires ou encore à exécuter des mesures prescrites par une décision de justice passée en force de chose jugée.

- Le requérant peut en cas d'inexécution d'un arrêt du Conseil d'Etat saisir les tribunaux ordinaires pour obtenir réparation du préjudice subi, mais il peut également demander l'annulation de la décision nouvelle qui a été prise par l'administration récalcitrante en méconnaissance de la chose jugée.

- Une loi du 17 octobre 1990 a introduit d'importantes modifications de la procédure devant la section d'administration visant à réduire la durée de la procédure au contentieux d'annulation. Cette même loi introduit l'astreinte qui peut constituer un instrument utile contre l'inertie de l'administration.

- La loi du 19 juillet 1991 a organisé le référé administratif qui confère au Conseil d'Etat le droit de suspendre l'exécution de l'acte, lorsque celle-ci risque de causer au requérant un préjudice grave difficilement réparable.

## COLOMBIE

### Attitude des autorités

a) Les autorités administratives ne peuvent qu'obéir aux décisions du juge administratif. L'administration doit, dans un délai de trente jours, prendre les mesures pour exécuter les décisions administratives.

### Exécution forcée

b) Si l'administration est condamnée à payer une somme d'argent, son bénéficiaire pourra devant la juridiction ordinaire demander l'exécution de la décision.

c) L'exécution des décisions judiciaires ne pose en général pas de grandes difficultés, la difficulté majeure étant l'insolvabilité des débiteurs.

### Système d'exécution

Pour assurer l'exécution des décisions du juge administratif, la loi a prévu une série de mesures, notamment des sanctions à charge des fonctionnaires qui retardent ou omettent l'exécution des décisions du juge administratif.

### Opinion publique

En Colombie, l'opinion publique accepte difficilement que les décisions des juridictions administratives ne soient pas exécutées.

## COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

a) L'exécution des arrêts de la Cour ne semble pas avoir donné lieu à des difficultés dans la mesure où les institutions communautaires n'ont jamais manqué de prendre les mesures nécessaires pour exécuter les arrêts.

b) Il n'existe pas de système d'exécution forcée des arrêts de la Cour. Selon l'article 176 du Traité, l'institution concernée est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt.

Si l'institution reste en défaut de prendre les mesures nécessaires, la victime de l'omission peut tenter un recours en réparation du préjudice subi.

La possibilité est donnée de pratiquer des saisies-arrêts et des exécutions sur les biens de la Communauté, ceux-ci n'étant pas insaisissables de façon absolue.

## COTE D'IVOIRE

Bien que les décisions administratives coulées en force de chose jugée doivent être exécutées tant par les autorités administratives que par les particuliers, certaines autorités les considèrent comme un blocage de l'action administrative et résistent à l'exécution des décisions.

Entre 1987 et 1990 sur 13 arrêts d'annulation, 6 ne sont pas encore exécutés. Le refus ou la mauvaise volonté de l'administration est favorisé par l'absence de voies d'exécution forcées contre les autorités administratives.

Si les victimes du refus d'exécution disposent de certains moyens d'exécution, elles s'abstiennent d'y recourir en raison des difficultés et de la lenteur de leur mise en oeuvre.

En fait, l'exécution des décisions du juge administratif dépend du bon vouloir de l'administration.

## ESPAGNE

### Attitude des autorités

L'administration s'abrite souvent derrière le système d'auto-exécution administrative. Dans la pratique, elle fait preuve d'une inactivité et d'un retard immense pour ce qui est d'accepter l'exécution des sentences en s'abritant derrière les délais généreux qui lui sont impartis pour s'exécuter.

Parfois, l'administration a pris l'habitude de refaire l'acte administratif annulé en lui donnant une couverture juridique différente.

De plus, la loi organique du 2.7.1987 a obscurci la conception de l'exécution des sentences.

### Système d'exécution

Le juge est légalement autorisé à adopter autant de mesures qu'il sera nécessaire pour obtenir la pleine efficacité des jugements. Il peut exiger que le jugement soit exécuté aux frais de l'administration et même de solliciter la collaboration d'autres organes publics ou de personnes privées.

### Difficultés d'exécution

L'exécution des jugements tant administratifs que civils se heurte au privilège dont jouit l'administration publique selon lequel les droits, fonds, valeurs et biens des finances publiques sont insaisissables.

Le privilège d'insaisissabilité des finances ne figure cependant ni dans la Constitution ni dans la loi organique sur le pouvoir judiciaire, à l'exception du principe de l'insaisissabilité des biens du domaine public. Cette incertitude ajoute aux difficultés d'exécution.

Certains remèdes à caractère légal à cette situation sont actuellement envisagés par les pouvoirs publics mais n'ont jusqu'à l'heure actuelle pas encore abouti.

## FRANCE

### a) Attitude des autorités

Les décisions rendues par le juge administratif sont dans leur très grande majorité exécutées sans difficultés. Le nombre des réclamations pour non-exécution a cependant augmenté depuis une quinzaine d'années. La cause réside, en dehors du mauvais vouloir, le plus souvent dans la complexité des décisions et l'ignorance juridique dans laquelle se trouvent un grand nombre de collectivités publiques.

### b) Système d'exécution

Un décret du 30 juillet 1963 a mis en place un système de prévention de l'inexécution et d'incitation à exécuter. Une section à part entière a été créée au sein du Conseil d'Etat pour assurer cette mission.

Une loi du 16 juillet 1980, renforcée par une loi du 30 juillet 1987, a renforcé ce dispositif en y ajoutant des mesures contraignantes. Les bénéficiaires de jugements prononçant des condamnations pécuniaires contre les personnes publiques disposent ainsi de la possibilité de contraindre ces personnes au paiement.

Cette loi a également accordé au Conseil d'Etat la faculté de prononcer des astreintes, c'est-à-dire des condamnations pécuniaires à but incitatif contre les personnes morales de droit public et, plus généralement, contre toutes les personnes privées chargées de la gestion d'un service public afin de les contraindre à exécuter les jugements rendus à leur détriment par une juridiction administrative.

Cet arsenal de mesures s'est révélé efficace puisqu'il permet de régler la plus grande partie des difficultés d'exécution. Le nombre de réclamations dont est saisi le Conseil d'Etat ne cesse de diminuer alors qu'il concernait 1,6 % de l'ensemble des décisions rendues par les juridictions administratives en 1988, il n'en concernait plus que 0,95 % en 1991. Le délai moyen de règlement des difficultés d'exécution est lui aussi en constante diminution.

## GRECE

Les collectivités publiques ont, tout comme les particuliers, l'obligation juridique d'exécuter les décisions administratives.

La violation par les administrations de la chose jugée constitue un excès de pouvoir et peut entraîner la responsabilité civile de l'administration.

Comme aucune enquête sérieuse n'a été effectuée, il n'est pas possible d'affirmer que les décisions administratives sont dans leur ensemble exécutées ou pas. Il semble cependant que dans la grande majorité des cas, l'administration les exécute.

Dans l'opinion publique prévaut néanmoins l'impression exagérée que dans la plupart des cas, elles ne sont pas exécutées. Ceci s'explique par le fait qu'en cas d'annulation d'une décision pour motif d'illégalité formelle, l'administration peut refaire, quant au fond, la décision annulée.

La restitutio in integrum s'avère souvent difficile en raison du fait qu'un délai plus ou moins long s'écoule entre la date de l'émission de l'acte administratif et la décision de la juridiction administrative.

Souvent l'absence de possibilité d'exécution forcée, qui n'est que très limitativement tempérée, favorise le refus exprès ou tacite des administrations d'exécuter les décisions.

#### FINLANDE

La seule notification de la décision peut suffire à l'exécution de celle-ci. Le plus souvent, elle se fait sans moyens coercitifs.

La condition préalable à l'exécution est que les recours réguliers aient été épuisés. Cependant au niveau municipal, les décisions peuvent être exécutées avant l'épuisement des recours.

Si le jugement administratif n'est pas exécuté de plein gré, la législation reconnaît aux différentes autorités le pouvoir d'user de moyens coercitifs (amende conditionnelle, menace de faire exécuter).

#### ISRAEL

##### a) Attitude des autorités

Jamais dans l'histoire judiciaire d'Israël, une autorité administrative condamnée n'a pas respecté une décision de justice malgré la défense faite aux juridictions de prononcer des injonctions.

##### b) Système d'exécution

Néanmoins, il existe une procédure d'exécution forcée. Le ministre de la Justice a en outre décrété une procédure progressive pour obtenir l'exécution des jugements par le Gouvernement.

Pour les tribunaux administratifs spéciaux, la loi organique règle les modalités de l'exécution de leurs décisions.

La "Contempt of Court Ordinance" habilite certaines juridictions de prononcer des amendes ou l'emprisonnement contre l'autorité publique ou l'agent de l'Etat qui refuse d'exécuter une obligation de faire ou de ne pas faire, ordonnée par ces juridictions. Cette ordonnance ne fait pas de distinction entre le citoyen et les agents publics.

c) Contrairement aux autorités publiques, l'exécution des décisions judiciaires en matière civile s'avère parfois difficile, surtout en matière de recouvrement de sommes pour lesquelles des condamnations ont été prononcées.



## ITALIE

### Attitude des autorités

L'attitude des autorités doit être considérée sous deux aspects : celui des parties au procès et celui des tiers dont les droits peuvent être affectés par une décision administrative.

Dans ce dernier cas, les arrêts du Conseil d'Etat ont valeur de jurisprudence et sont pris en considération par l'administration. Si l'autorité centrale l'estime opportun, elle peut proposer d'inscrire les solutions jurisprudentielles dans la loi.

Entre parties, le jugement peut avoir force obligatoire. Même en ce cas, son exécution est fonction de l'attitude de l'autorité.

L'on ne dispose pas à l'heure actuelle de moyens pour apprécier la diligence et la bonne foi dont les autorités administratives font preuve pour exécuter les jugements administratifs rendus contre elles.

### Système d'exécution

En fait, les juridictions administratives italiennes peuvent connaître de l'exécution de tous jugements administratifs et même civils rendus contre les autorités publiques du moment que ces jugements sont définitifs.

Le Conseil d'Etat peut prononcer des injonctions et même désigner un "commissaire ad acta" qui exécute le jugement en lieu et place de l'autorité condamnée.

L'exécution forcée des jugements n'est pas toujours facile, du fait que souvent les autorités doivent prendre une nouvelle décision. Dans d'autres cas, l'exécution s'avère complexe et compliquée.

## GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

### Attitude des autorités

Dans la grande majorité de cas, l'administration ne s'oppose pas à prendre les mesures que l'annulation d'une décision rend nécessaires.

Il arrive toutefois que pour des raisons de difficultés juridiques ou techniques ou encore pour des raisons budgétaires l'Administration reste en défaut d'exécution conforme à l'arrêt d'annulation.

Il arrive ainsi qu'en matière d'adjudication publique, la décision d'annulation intervient après que les travaux ont été exécutés. Dans ce cas, le requérant pourra agir avec succès devant la juridiction civile en réparation du préjudice subi.

Il peut arriver également que l'Administration, pour résister à la décision du juge administratif, procède à une modification législative ou réglementaire et réussit de la sorte à vider une décision d'annulation de sa portée. Mais ce procédé ouvre droit à une action en dommages-intérêts devant les juridictions civiles.

### Système d'exécution

Aux termes d'une loi du 25 février 1986 concernant l'exécution des arrêts du Comité du Contentieux, celui-ci peut, sur requête du bénéficiaire de la décision d'annulation, en cas de défaut de l'autorité compétente d'exécuter la décision du Comité, dessaisir cette autorité en chargeant un commissaire spécial de prendre la décision requise aux lieu et place de l'autorité défaillante. Ce moyen d'exécution n'est cependant pas possible si la Constitution a réservé la décision relative à l'acte administratif à un organe déterminé.

Ainsi, p. ex., la nomination d'un fonctionnaire qui, au voeu de l'article 35 de la Constitution, rentre dans les attributions du Grand-Duc ne saurait faire l'objet d'une exécution par substitution.

Le droit luxembourgeois ne permet pas l'exécution par contrainte contre les personnes morales de droit public.

Cette insaisissabilité reconnue au profit de l'Etat et des Communes ne souffrant aucune atténuation, pourrait être ressentie comme étant contraire aux exigences d'un Etat de droit. Mais les collectivités publiques font toujours honneur aux obligations que leur impose une décision judiciaire.

## NATIONS UNIES

### Attitude des autorités

a) Les autorités des Nations Unies ont toujours exécuté sans difficulté les décisions du tribunal administratif.

Les jugements contiennent parfois des recommandations que l'administration n'est pas trop empressée de suivre. Par contre, elle observe scrupuleusement les exigences contenues dans le jugement.

b) L'administration dispose d'un droit d'option qui lui permet discrétionnairement de substituer à l'exécution du jugement le versement d'une indemnité.

### Système d'exécution

c) Il n'existe aucun système d'exécution forcée. Celui-ci ne s'est jamais avéré nécessaire.

## PAYS-BAS

### Attitude des autorités

a) D'après les données dont l'on dispose, l'attitude de l'administration à l'égard des décisions judiciaires est généralement favorable. Il y a cependant lieu de prendre en considération que l'annulation de décisions administratives n'implique pas toujours que d'autres décisions ayant le même effet puissent être prises légalement par une meilleure préparation.

### Systeme d'exécution

b) Il existe un système d'exécution et bien qu'il soit assez compliqué, il ne semble pas poser de difficultés pratiques.

Souvent l'exécution des décisions du Conseil d'Etat est obtenue seulement grâce à l'intervention des tribunaux ordinaires.

Le refus d'exécuter un jugement administratif étant considéré comme un excès de pouvoir, celui-ci est susceptible d'un nouveau recours auprès du Conseil d'Etat.

Enfin, le droit néerlandais prévoit une injonction accompagnée d'une astreinte en recouvrant à une "procédure additionnelle spéciale".

## POLOGNE

### a) Attitude des autorités

Dans les rapports entre l'administration publique et les décisions de la Haute Cour Administrative, il faut distinguer selon le caractère de la décision.

La décision annulant un acte administratif a un effet direct. Par contre, pour les décisions qui impliquent la prise d'une nouvelle décision, il arrive souvent que les décisions n'étaient pas respectées ou n'étaient exécutées que d'une manière excessivement lente.

En cas de refus, il existe la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts.

En cas d'exécution trop lente, la partie concernée peut également tenter un recours devant la HCA contre l'inaction de l'administration.

L'attitude de l'administration est souvent négative et l'on rencontre encore toujours des tentatives lors de l'élaboration des actes législatifs d'éliminer un contrôle judiciaire, tentative contre laquelle la HCA s'efforce de réagir.

### b) Systeme d'exécution

Le droit polonais ne prévoit pas de mesures juridiques d'exécution.

### c) Difficultés pratiques

Les raisons de la lenteur excessive dans l'exécution des décisions de la HCA ont souvent été d'ordre pratique.

La réorganisation de l'appareil administratif en est actuellement une raison importante.

La HCA s'efforce, par des interventions auprès des autorités politiques, de combattre et, en coopérant avec l'administration, de remédier à cette situation.

### PORTUGAL

Il est de tradition dans l'administration portugaise d'exécuter les jugements de la juridiction administrative. Dans de rares cas où cette exécution n'intervient pas spontanément, la Cour impose les modalités de l'exécution de l'arrêt antérieur.

Lorsque l'administration rencontre des difficultés dans l'exécution des décisions judiciaires administratives, vraies ou prétendues, elle cherche à échapper à l'exécution en invoquant une raison légitime d'inexécution. Si la Cour Suprême ne reconnaît pas cette cause, l'administration exécute en général la décision.

L'opinion publique sensibilisée par les mass média sont très attentives aux problèmes d'exécution des décisions administratives.

### ROUMANIE

#### a) Attitude de l'administration

En général, les autorités respectent les décisions judiciaires y compris celles concernant le contentieux administratif.

Toutefois, certaines décisions obtenues contre l'administration rencontrent des difficultés d'exécution du fait que pour leur exécution, les règles procédurales du droit commun ne s'appliquent pas.

De plus, les biens appartenant au domaine public sont insaisissables et inaliénables. Comme enfin l'exécution requiert parfois le concours de la force publique à côté des agents juridiques d'exécuter sous les ordres du pouvoir exécutif et des autorités administratives, ces décisions peuvent théoriquement refuser le concours de ces forces lorsqu'il s'agit d'exécuter contre les autorités elles-mêmes.

#### b) Système d'exécution

Devant une telle situation, le législateur a inscrit dans la loi du contentieux administratif certaines mesures spéciales destinées à contraindre l'administration à exécuter les décisions des juridictions. Ainsi a été instituée la possibilité de prononcer des astreintes contre le responsable de l'autorité administrative.

En outre, en cas de non-exécution par l'administration dans un délai de 30 jours, il est possible d'obtenir en Chambre du Conseil l'exécution de la décision.

L'administration et l'opinion publique sont favorables à l'exécution forcée et soutiennent les mesures qui peuvent y atteindre.

## SENEGAL

### Attitude de l'administration

Certaines décisions du juge administratif ne sont pas exécutées ou le sont mal.

La difficulté vient de ce qu'on pourrait appeler le paradoxe de la justice administrative. Le pouvoir de police ne se trouve pas du côté du juge qui n'a pas de moyens d'imposer à l'administration par la force l'exécution de ses décisions.

### Difficultés d'exécution

Les difficultés proviennent également de la gravité des problèmes que les décisions du juge administratif peuvent poser à l'administration notamment sur le plan budgétaire.

L'inexécution peut prendre les formes de l'inertie ou de la mise en place de mesures nouvelles faisant échec à la chose jugée.

### Système d'exécution

S'il est envisagé de mettre en jeu la responsabilité personnelle du fonctionnaire, toutefois en raison des conditions économiques et du niveau de l'administration auquel se situe le refus, cette mesure s'avère souvent difficile.

C'est l'opinion publique qui pourrait constituer la garantie la plus efficace de l'exécution des décisions de justice.

L'institution d'un médiateur en 1992 pourrait également favoriser l'exécution des jugements administratifs.

## SUISSE

### Attitude de l'autorité

De manière générale, en Suisse, les décisions de justice administratives sont exécutées correctement par l'autorité compétente - fût-ce à contre-cœur.

L'explication en réside dans le respect de l'exécutif pour l'autorité judiciaire mais aussi dans la possibilité de poursuites pécuniaires contre l'Etat et le pouvoir du juge de prendre lui-même une décision sur le fond.

Si l'autorité administrative ne donne pas suite à une décision de renvoi du juge administratif, elle commet un déni de justice formel pouvant faire l'objet d'un recours devant le tribunal fédéral.

En outre, la non-exécution d'un jugement peut engager la responsabilité de l'Etat.

### Système d'exécution

En cas de condamnation prononcée contre une collectivité publique, les poursuites contre les Cantons et la Confédération ne peuvent aboutir qu'à l'exécution spéciale par voie de la saisie ou du gage.

Les poursuites pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal ne peuvent tendre qu'à la saisie ou à la réalisation du gage, seuls les biens patrimoniaux par opposition aux biens administratifs étant saisissables ou pouvant être mis en gage.

Lorsque la décision du juge s'analyse en une obligation de faire ou de ne pas faire, l'autorité qui est chargée de l'exécution dispose de moyens de contraintes allant jusqu'à la poursuite pénale en passant par l'exécution directe.

Si la collectivité publique refuse sans justification objective d'exécuter, l'administration dispose d'une action en responsabilité contre la collectivité dont l'inaction porte atteinte à ses droits.

### Difficultés pratiques

Certaines décisions judiciaires en matière de police de construction et d'aménagement du territoire restent inexécutées, souvent pour des raisons de pénurie de logement.

Ces phénomènes restent toutefois rares. Des cas d'inexécution de décisions se présentent également pour des raisons humanitaires en matière de droit d'asile.

## SUEDE

### Attitude des autorités

D'une façon générale et au niveau étatique, les décisions des juridictions administratives sont scrupuleusement respectées et exécutées. Néanmoins, il est arrivé que certaines municipalités n'aient pas respecté des jugements qui ont annulé leurs décisions.

Il convient de relever que ni les cours administratives, ni l'administration active ont l'obligation de se conformer aux décisions émanant de la Cour Administrative Suprême. Toutefois, la jurisprudence de celle-ci jouit d'une grande autorité morale.

### Système d'exécution

Il existe différents moyens d'exécution des décisions des juridictions administratives. En certaines matières peuvent être prononcées des condamnations accompagnées d'astreintes.

Enfin, en matière de police des bâtisses, la procédure du "contempt of court" peut être appliquée à la partie défaillante.

## THAILANDE

### Systeme d'exécution

La loi organique du Juridical Council dispose que cette institution a le devoir de superviser l'exécution des décisions émanant des administrations publiques et des agents de l'Etat, mais seulement après que le Premier Ministre ait décrété l'ordonnance obligatoirement prévue dans ladite loi.

En application de cette disposition, a été créée, en s'inspirant du modèle français, une "Section du Rapport" qui a notamment pour mission d'accélérer et de rendre plus efficace l'exécution des arrêts de la Section du Contentieux et des décrets du Premier Ministre.

Cependant en raison d'un manque de personnel, elle n'a pas pu effectuer cette tâche.

Récemment, le "Juridical Council" a soumis au Premier Ministre un projet de loi tendant à assurer de façon efficace et si nécessaire en recourant aux forces de l'ordre l'exécution des décisions susmentionnées. Le Gouvernement a approuvé en 1985 ce projet de loi et l'a soumis au "Juridical Council". Cependant, les administrations publiques n'ont pas eu de réaction à l'encontre de ce projet de loi.

Le Conseil des Ministres sortant avait préparé un autre projet de loi en 1989 portant création d'une véritable Cour Administrative Suprême.

En raison des changements politiques intervenus en 1991, ces projets de loi sont restés en suspens.

Actuellement, le Gouvernement intérimaire reste encore timide quant à la modernisation des règles du contentieux administratif thaïlandais qui devra néanmoins avoir lieu dans un proche avenir.

## TURQUIE

### Systeme d'exécution

L'administration est obligée de statuer ou d'agir dans un délai de 60 jours selon les exigences des décisions des juridictions administratives. Un recours contre les décisions des tribunaux administratifs ne suspend pas l'obligation d'exécuter.

Au contentieux de pleine juridiction, les intéressés peuvent s'adresser à l'autorité d'exécution ou d'abord à l'administration pour obtenir le paiement. Dans la pratique, l'administration s'exécute sans que l'intervention de l'autorité d'exécution soit nécessaire.

L'administration est obligée d'accomplir les formalités ou d'agir en conformité avec la décision rendue. Elle ne peut pas se libérer par le paiement de dommages-intérêts, l'obligation d'exécuter le jugement administratif étant absolu.

En cas de non-exécution dans le délai de 60 jours, l'intéressé peut intenter un recours contre l'administration devant la juridiction administrative et contre le fonctionnaire public qui s'abstient devant la juridiction judiciaire.

### Attitude des autorités

Les autorités administratives ne voient pas avec sympathie les décisions qui sont rendues contre elles et surtout les décisions d'annulation.

L'administration considère par exemple les décisions d'annulation de nomination comme une intervention de la juridiction dans le domaine de l'opportunité.

### CONCLUSIONS

L'exécution des décisions des juridictions contre l'administratif découle des moyens légaux ou autres dont disposent les bénéficiaires de la décision.

L'étendue de ces moyens dépend surtout du degré de protection juridique que les pays reconnaissent aux particuliers dans leur rapport avec les pouvoirs publics.

L'on constate cependant qu'en règle générale, les administrations publiques exécutent les décisions des juridictions administratives.

En cas de réticences d'exécution, bon nombre de ces juridictions disposent de moyens propres par voie de contraintes ou d'astreintes notamment.

Dans d'autres pays, les intéressés ont un droit d'initiative en cas d'abstention d'exécution de la part des autorités administratives.

Toutefois, l'on doit constater que l'exécution des décisions administratives, sauf certaines exceptions, n'est pas toujours satisfaisante et reste susceptible d'être améliorée.

Il ressort d'ailleurs des rapports nationaux que pratiquement tous les pays cherchent à renforcer l'arsenal juridique destiné à obliger davantage les administrations à exécuter les décisions des juridictions administratives.

Luxembourg, mai 1992



